



Scenari dopo le elezioni presidenziali in Ucraina per il Paese e per le relazioni con Mosca e Bruxelles

di Tomislava Penkova (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale)

n. 10 – Maggio 2010

ABSTRACT – Il neo presidente ucraino Victor Yanukovich è chiamato a gestire un paese connotato da instabilità istituzionale, corruzione e da fondamentali economici non rassicuranti.

La difficile situazione politica interna, che vede gli apparati partitici e istituzionali condizionati dai gruppi controllati dagli oligarchi, è ulteriormente complicata dalla non chiara attribuzione costituzionale delle competenze tra presidente, governo e Parlamento.

La politica estera multivettoriale e pragmatica del neopresidente Yanukovich, che rappresenta una svolta rispetto allo sbilanciamento verso l'UE dell'era Yushenko, immagina l'Ucraina come ponte tra l'Unione europea e la Federazione russa e postula la necessità di ricostruire un rapporto più bilanciato con entrambi i vicini.

Tale cooperazione trilaterale Ue-Ucraina-Russia schiuderebbe all'Italia la possibilità di affiancarsi all'azione comunitaria con ulteriori iniziative, in forza del rapporto strategico instaurato tra Roma e Mosca.

L'Ucraina di oggi tra l'eredità della Rivoluzione arancione e le sfide per la nuova presidenza

Le elezioni presidenziali del 17 gennaio e il successivo ballottaggio del 7 febbraio hanno decretato la vittoria di Victor Yanukovich con il 48,95% dei consensi contro il 45,47% della sua rivale, l'ex premier Yulia Tymoshenko. Ma qual è l'eredità che Yanukovich si trova a dover gestire e quali sono le principali sfide che egli dovrà affrontare? L'Ucraina oggi si presenta come un paese istituzionalmente instabile, corrotto e in condizioni economiche peggiori rispetto a quelle che il precedente presidente Victor Yushenko doveva fronteggiare dopo il trionfo della Rivoluzione arancione nel dicembre 2004. L'euforia e le speranze politiche che il popolo ucraino aveva manifestato in quei giorni sono oggi svanite per essere sostituite da un diffuso sentimento di delusione verso chi ha tradito gli ideali "arancioni" gettando il paese in un'impasse politica ed economica.

La questione dell'eredità della Rivoluzione arancione è piuttosto complessa e talvolta contraddittoria. Da una parte, la Rivoluzione arancione ha stimolato il graduale emergere e successivo consolidamento nella vita politica dei principi democratici (elezioni libere e trasparenti; società civile attiva; difesa della libertà di espressione; pluralismo dei mass media), come si è potuto osservare durante le elezioni dell'inizio 2010, che contraddistinguono l'Ucraina rispetto ad altri paesi dello spazio post-sovietico. Dall'altra parte, la Rivoluzione arancione si associa agli emendamenti costituzionali che hanno trasformato il sistema politico ucraino da presidenziale in uno in cui i poteri maggiori sono conferiti al parlamento unicamerale (chiamato Verkhovna Rada) e all'esecutivo a discapito di quelli del presidente. Sono stati questi emendamenti – introdotti nel 2004 ed entrati in vigore nel 2006 – nonché

l'imprecisione e l'ambiguità con cui erano stati redatti a causare interpretazioni contrastanti della distribuzione delle competenze tra presidente, governo e Parlamento. Ciò ha determinato negli anni successivi continui dissidi tra il Capo di stato e il primo ministro, caos istituzionale nonché l'impossibilità di promuovere il processo di riforme politiche ed economiche, tanto auspicato durante la Rivoluzione arancione. A complicare il quadro si è aggiunto il tacito assenso all'"alleanza sacra" tra potere politico e gruppi finanziari e industriali controllati dagli oligarchi che hanno fatto dei partiti politici, spesso privi di una vera e propria ideologia fondante, dei veri e propri strumenti per la tutela dei loro interessi. In questo precario "equilibrio dei clan" le elezioni politiche tracciavano semplicemente una diversa configurazione delle élite oligarchiche posizionate ai vertici del potere. L'instabilità politica del resto non poteva che alimentare questo tipo di sistema.

La difficile situazione politica tuttavia ha radici più profonde ed è frutto dell'andamento ciclico dell'evoluzione della società ucraina a partire dal 1991. Si tratta di un'alternanza di politiche ispirate al pluralismo e alla democrazia (1991-1994) seguite da periodi caratterizzati da un regime più "autoritario" (come il secondo mandato del secondo presidente ucraino Leonid Kuchma, 1999-2004), per poi tornare di nuovo ai principi democratici (vedi la Rivoluzione arancione che mirava a porre fine al super-presidenzialismo di Kuchma). L'elezione di Yanukovich e la sua politica estera equilibrata (vedi sotto) potrebbero rompere questo circolo vizioso e tentare di conciliare queste due opposte direttrici se solo riuscisse a imporre e sostenere nel tempo le riforme.

Oltre alle difficoltà politiche, il nuovo presidente dovrà affrontare le drammatiche condizioni dell'economia nazionale, colpita dalla crisi economica mondiale. Il Pil nel 2009 si è contratto del 15% (raggiungendo i livelli del 2005), mentre per il 2010 si attende una leggera ripresa attorno al 3%. L'inflazione, dopo il picco al 25% registrato nel 2008, ha rallentato sino al 10,5% nel 2009 per risalire di nuovo nel 2010 a causa della scarsa domanda interna, ai bassi consumi privati e salari attestandosi, secondo le stime, sull'11,5%. Tuttavia, di fronte al forte calo del Pil l'anno scorso si è avuto un incremento del 35% della spesa pubblica. A seguito di tali tendenze, il deficit di bilancio dell'Ucraina oggi è pari al 12% del Pil e il paese non dispone più di strumenti per finanziarlo a differenza del 2009, quando ancora beneficiava del salvataggio finanziario del Fondo monetario internazionale (Fmi), concordato nel novembre del 2008 per un totale di 16,4 miliardi di dollari (12,5 miliardi di euro) da erogare in quattro tranche. L'ultima tranche (6,2 miliardi di dollari), prevista per la fine del 2009, è stata sospesa dal Fmi a causa dell'aumento della spesa pubblica, delle politiche populiste adottate in vista delle elezioni presidenziali di gennaio 2010 e della mancata implementazione delle condizioni imposte dal Fondo per la concessione del credito (ridurre il disavanzo pubblico, riformare il settore bancario e aumentare i prezzi del gas). A maggio tale tranche non è stata ancora sbloccata, mentre a fine aprile il paese aveva richiesto al Fmi un prestito supplementare del valore di 19-20 miliardi di dollari per la durata di due anni e mezzo. Allo scopo di ottenere l'assistenza finanziaria Yanukovich dovrà non solo impegnarsi a realizzare le condizioni imposte dal Fondo ma garantirsi anche un solido appoggio politico per la loro approvazione e successiva implementazione. Tali misure sono inoltre vitali per il paese per stabilizzare i mercati, attirare investitori esteri, ridurre la pressione sulla valuta nazionale (la hrivnja) che ha perso dall'inizio della crisi circa il 60% del suo valore contro il dollaro, e infine rafforzare lo stesso settore bancario. Yanukovich dovrà altresì adottare il bilancio 2010, sebbene con un ritardo considerevole, nonché tagliare le spese sociali e i sussidi – una mossa che contribuirà a restituire la fiducia delle istituzioni internazionali finanziarie nel paese e porrà fine alla serie di provvedimenti populistici dell'ex premier Timoshenko. Ma l'elenco delle sfide alla nuova presidenza non si limita a questi interventi ma dovrà includere, come concorda la maggioranza degli analisti, anche la riforma del sistema giudiziario, la lotta alla corruzione (un tema non esplicitamente previsto dalla campagna elettorale di Yanukovich), l'avvio della riforma agraria, il miglioramento dell'efficacia delle politiche sociali, la riforma del settore energetico, la riorganizzazione del sistema bancario, la modernizzazione dell'economia e il miglioramento del clima imprenditoriale e della relativa normativa con l'obiettivo di rendere il paese più "attraente" per gli investitori esteri.

È ancora prematuro stabilire con certezza l'efficacia delle politiche di Yanukovich, ma è già possibile scorgere qualche segnale di una volontà di creare le condizioni necessarie per promuovere le riforme. Ci si riferisce in primo luogo alla formazione di una coalizione di governo, denominata "Stabilità e riforma" e composta da persone vicine al nuovo presidente (provenienti in prevalenza dal "Partito delle Regioni" di Yanukovich, dal "Partito dei Comunisti" ma anche dalle file "arancioni") che condividono le sue posizioni. La coalizione di governo gode dell'appoggio di 235 parlamentari su un totale di 450, rendendo il quadro politico più stabile e meno esposto a contrasti istituzionali. Inoltre Yanukovich ha istituito presso l'Amministrazione presidenziale un Comitato per le riforme, presieduto dallo stesso presidente e incaricato di sovrintendere al processo di riforme. È stato tra l'altro nominato un vice primo ministro addetto alle riforme economiche. Lo stesso premier Mykola Azarov ha esperienza nella conduzione di riforme del fisco, delle pensioni e della gestione di bilancio e sembra estraneo alle lobby industriali, fatto che potrà consentirgli di salvaguardare l'operato del governo da interferenze esterne.

I punti cardine della politica estera di Yanukovich

Il primo presidente ucraino a introdurre il concetto di multivettorialità, tratto distintivo della politica estera di Yanukovich, fu Kuchma. Tale politica fu però completamente capovolta dall'unidirezionalità della politica suo successore Yushenko, ancorata all'integrazione dell'Ucraina nella Unione europea (Ue) e nella Nato e alla partnership strategica con gli Usa, a detrimento dei rapporti con la Russia, con l'obiettivo finale di trasformare il paese in attore regionale promotore della democrazia nello spazio post-sovietico. Secondo la posizione di Yushenko, l'Ucraina aveva bisogno del sostegno occidentale per avviare la sua transizione democratica e per "proteggersi" dall'influenza della Russia. Tuttavia, l'aspettativa che l'Occidente avrebbe controbilanciato la Russia è stata disattesa. A mettere in luce questa ingenuità ed eccessiva dipendenza da fattori esterni è stata una serie di eventi: le crisi del gas con la Russia; il summit della Nato di Bucarest che ha definitivamente allontanato le prospettive della membership ucraina in seno all'Alleanza; la guerra tra Georgia e Russia nell'agosto 2008 la quale ha re-configurato gli equilibri di potere nello spazio post-sovietico; il comportamento di Bruxelles oscillante tra un impegno cauto verso il paese e un approccio di non intrusione dovuto al fattore Russia; e infine il diffuso sentimento di euro-scetticismo della popolazione ucraina già a partire dal 2009. Il risultato è stato un ritorno alla convinzione che la politica estera ucraina non potesse ignorare la Russia.

Yanukovich, infatti, ha optato per una politica estera multivettoriale, bilanciata, realista e pragmatica, dettata dalla stessa posizione geografica e geopolitica dell'Ucraina, situata "nel mezzo" di due vicini influenti – la Ue e la Russia – da cui è dipendente, e quindi dalla necessità di mantenere buoni rapporti con entrambi. Come lo stesso Yanukovich ha sottolineato "l'Ucraina è una nazione con identità europea la quale, tuttavia, ha legami storici, culturali ed economici con la Russia. La normalizzazione dei rapporti con Mosca è coerente con le nostre ambizioni europee. L'Ucraina deve cessare di essere malata di euro-romanticismo e impegnarsi a costruire rapporti strategici con la Ue". Nel suo articolo pubblicato il 17 febbraio 2010 da The Wall Street Journal (intitolato "Ukraine Will Be a Bridge Between East and West"), Yanukovich ridefinisce ulteriormente lo scopo dei suoi programmi e la futura evoluzione della sua multivettorialità, sostenendo l'idea che l'Ucraina debba, grazie alla sua posizione geopolitica, diventare una sorta di ponte tra la Ue e la Russia.

Con riguardo al tema della sicurezza, secondo Yanukovich l'Ucraina deve essere uno "stato europeo neutrale", estraneo a ogni logica o appartenenza a organizzazioni di sicurezza e capace di condurre una politica di convergenza tra paesi europei ed eurasiatici. Questa posizione si richiama alla proposta di un patto pan-europeo, avanzata dal presidente russo Medvedev, secondo la quale la Nato non sarebbe l'unico garante della sicurezza europea. In quest'ottica i rapporti con la Nato, lungi dall'essere ispirati a una eventuale membership, saranno guidati invece da una partnership nei termini e secondo i programmi in corso tra l'Ucraina e l'Alleanza. Allo stesso modo, l'Ucraina non dovrà essere integrata nemmeno nella Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (Otsch), ideata nello spazio post-sovietico dalla Russia, perché una membership nell'Otsch violerebbe lo status di neutralità. Tale approccio, se realizzato, consentirebbe di superare quella divisione del paese tra l'est filo-russo e l'ovest filo-occidentale, esacerbata dalla leadership "arancione" e causa per anni dell'instabilità politica interna.

Alla luce di quanto detto, quali prospettive si prefigurano oggi per la politica estera ucraina vis-à-vis Bruxelles e Mosca? Gli anni dell'era "arancione" hanno indebolito e deteriorato le due direttrici più importanti della politica estera ucraina: da un lato, Bruxelles lamentava le crisi politiche interne, mentre, dall'altro, Mosca percepiva le posizioni di Kiev come intenzionalmente anti-russe. Questa situazione ha ridotto considerevolmente le possibilità di manovra di Yanukovich, costretto oggi a ricostruire i rapporti tanto con la Ue che con Russia. La scarsità di opzioni, rafforzata dalla crisi economica e dalla mancanza di fondi per ripagare i debiti, spiega la necessità di impostare la politica estera su una base pragmatica e di equilibrio.

La partnership economica e strategica tra Ucraina e Russia

L'attuale luna di miele tra Kiev e Mosca è stata inaugurata da un intenso scambio di visite ufficiali dei vertici ucraino e russo, a dimostrazione della volontà di riavvicinamento e normalizzazione dei rapporti bilaterali. La visita di Yanukovich a Mosca il 5 marzo, subito dopo quella a Bruxelles, è stata particolarmente significativa in quanto ha gettato le basi delle future collaborazioni. L'incontro, infatti, ha dato inizio a una cooperazione nel settore energetico (non solo gas ma anche energia nucleare), con l'intento di realizzare progetti energetici e infrastrutturali sul territorio ucraino e di attrarre nuovi investimenti, nonché nei settori aeronautico e tecnico-militare. I due capi di stato hanno convenuto altresì che i progetti e meccanismi di integrazione economica non devono mirare a una competizione ma alla creazione di un'area economica pan-europea. Inoltre entrambi hanno garantito di promuovere rispettivamente la lingua russa in Ucraina e quella ucraina in Russia secondo gli standard europei; di

mantenere il dialogo politico e la cooperazione su questioni di politica internazionale; e infine di partecipare insieme nei processi europei per la sicurezza collettiva. A conferma della normalizzazione dei rapporti un nuovo ambasciatore russo, Mikhail Zurabov, è stato inviato in Ucraina, ricoprendo il posto rimasto vacante per nove mesi, a causa del disaccordo di Mosca nei confronti delle politiche dell'ex presidente Yushenko.

Oltre agli ambiti di cooperazione per una futura partnership, la normalizzazione dei rapporti bilaterali ha affrontato anche gli interessi fondamentali della Russia, ovvero la neutralità dell'Ucraina, la permanenza della Flotta russa del Mar Nero nella sua base navale a Sevastopol (in Crimea) e il ruolo di Mosca nel settore del gas ucraino. Su questi temi-chiave, infatti, Mosca e Kiev sono riuscite a raggiungere una soluzione soddisfacente per entrambi grazie a un accordo siglato lo scorso 21 aprile. Secondo l'accordo, l'Ucraina ha ottenuto dalla Russia uno sconto pari al 30% sul prezzo del gas importato (sconto che le permetterebbe di risparmiare nei prossimi 10 anni circa 40 miliardi di dollari). In cambio, la Russia si è garantita il prolungamento del contratto d'affitto della base navale della Flotta russa, che scade nel 2017, con ulteriori 25 anni (sino al 2042) e la possibilità di rinnovarlo automaticamente per altri 5 anni. Come ha sottolineato il presidente russo Medvedev, l'affitto che la Russia pagherà per la base sarà incrementato del valore dello sconto che Mosca fa sul prezzo del gas. Tale disposizione è stata inclusa, su richiesta russa, nell'accordo concernente la base navale, facendo esplicita l'interdipendenza tra l'intesa sulla Flotta russa e la diminuzione del prezzo del gas. Secondo il dettato delle disposizioni del patto, Kiev pagherà già dal secondo trimestre del 2010, 226 dollari per 1.000 metri cubi di gas, mentre prima pagava 308 dollari per 1.000 metri cubi di gas con la possibilità che il prezzo aumentasse sino a 336 dollari (va notato che al paese viene applicato il più alto prezzo del gas non solo nello spazio post-sovietico ma anche tra i consumatori europei di gas russo). L'assenso ucraino per l'accordo è stato in gran parte determinato dall'incertezza della concessione dell'ultima tranche del Fmi, ma anche da logiche politiche, in vista delle elezioni locali nell'estate del 2010.

Qual è il reale valore di queste concessioni? La questione del prolungamento della presenza militare russa è ricca di sfumature e implicazioni per entrambe le parti. Considerato da una prospettiva economico-sociale, l'accordo pone l'obbligo per la Russia, la quale già oggi fornisce il 15-20% delle entrate locali alla città di Sevastopol, di modernizzare la Flotta e le infrastrutture della base e di Crimea con ricadute positive per l'Ucraina. Il ministro della Difesa russo Anatoli Serdiucov ha annunciato che è in corso la stesura di un piano di sviluppo di lungo termine della base navale. In questo modo Mosca rivestirebbe un ruolo fondamentale nello sviluppo economico regionale.

Da una prospettiva di sicurezza, l'Ucraina ha dichiarato che considera la Flotta russa una parte essenziale dell'architettura di sicurezza dell'Europa, non solo per l'area del Mar Nero ma anche per il Mediterraneo, ribadendo il sostegno alla centralità della Russia nel design di sicurezza europeo, un tema particolarmente a cuore della leadership attuale russa. La presenza della Flotta russa costituisce un ostacolo per l'eventuale adesione del paese alla Nato nel lungo periodo, in quanto l'Alleanza non consente che sui territori dei propri membri siano dispiegate forze militari di paesi non Nato. Nonostante la base abbia perso il valore strategico di un tempo, l'accordo si iscrive in un processo di progressiva militarizzazione dell'area del Mar Nero (oltre alla base di Sevastopol, Mosca sta costruendo basi navali nel porto di Novorosiisk, in Russia, e a Gudauta, in Abkhazia).

Infine, l'accordo è stato considerato come l'inizio di un nuovo rapporto tra Kiev e Mosca, che getta le basi per una cooperazione economico-strategica di ampio respiro. Si tratterebbe di una stretta cooperazione tra le economie regionali all'interno di un disegno russo di integrazione dello spazio post-sovietico in cui l'Ucraina occupa un ruolo cruciale. Nel passato questo progetto del Cremlino è stato ostacolato dall'avvento della Rivoluzione arancione e dal rifiuto dell'Ucraina di prendere parte in uno spazio economico comune nell'area ex Urss, ma gli sviluppi recenti sembrano essere favorevoli agli intenti russi. È indicativo il fatto che ben prima dell'incontro del 5 marzo, il presidente russo ha richiesto la verifica della possibilità di un allargamento dell'Unione doganale tra Russia, Bielorussia e Kazakistan all'Ucraina. Tuttavia, una simile integrazione ostacolerebbe l'istituzione di uno spazio di libero scambio con la Ue (vedi sotto) che è obiettivo primario della politica estera ucraina. La cooperazione economico-strategica tra i due paesi potrà presupporre anche una futura integrazione del mercato e delle infrastrutture russe e ucraine impegnate nell'estrazione, stoccaggio e trasporto del gas, come proposto di recente dal premier russo Vladimir Putin a dimostrazione dell'interesse del Cremlino ad acquistare quote di proprietà del sistema di gasdotti ucraino.

Durante l'incontro tra Putin e Azarov tenutosi il 30 aprile scorso, i due primi ministri hanno discusso tra le altre cose della futura cooperazione nel settore dell'energia nucleare (possibile joint venture tra la russa Atomenergomas e l'ucraina Turboatom e costruzione da parte della russa Rosatom di due blocchi della centrale nucleare ucraina di Khmel'nitska) e in quello dell'aeronautica. In occasione della visita in Ucraina del presidente russo Medvedev il 17-18 maggio sono stati siglati accordi relativi alla cooperazione bancaria, allo sviluppo e utilizzo del sistema di navigazione satellitare russo Glonass, al settore aeronautico, al completamento della costruzione di un incrociatore missilistico ucraino nonché alla collaborazione tecnico-scientifica. I due capi di stato hanno inoltre sottoscritto tre dichiarazioni politiche concernenti la sicurezza europea, la risoluzione del conflitto di Transnistria, in ordine al quale è stato auspicato un maggior coordinamento delle posizioni politiche, e la stabilità della regione del Mar Nero come

fondamento per un ruolo più attivo nell'area e una collaborazione rafforzata tra le marine nazionali. Su proposta del presidente Medvedev e nel tentativo di superare gli effetti negativi della crisi economica e stimolare il processo di modernizzazione delle rispettive economie, i due paesi hanno convenuto di redigere un programma di cooperazione dalla durata decennale. Alla luce di queste premesse, sembra che sarà con la presidenza di Yanukovich che Mosca dovrà elaborare una politica di partnership economica e strategica duratura e coerente.

I rapporti Ucraina – Unione europea: l'incessante ricerca di una membership

I rapporti Ue-Ucraina, a differenza di quelli con la Russia, stanno attraversando una fase di recupero molto più lenta, nonostante il fatto che la prima visita ufficiale da capo di stato di Yanukovich sia stata a Bruxelles e non a Mosca. In quella occasione Yanukovich ha rinnovato al presidente della Commissione europea Barroso l'auspicio che i rapporti proseguano lungo i tre pilastri dei rapporti bilaterali, ossia i negoziati per un Accordo di associazione (che rafforzerà i legami commerciali, economici, sociali e politici e che dovrebbe essere concluso entro la fine del 2010), la firma dell'Accordo per un'area di libero scambio (parte integrante del primo) e la liberalizzazione del regime dei visti, assicurando che per Kiev l'integrazione con Bruxelles rimane prioritaria e l'unico obiettivo di politica estera condiviso da tutti i partiti politici.

I rapporti bilaterali hanno risentito di due problemi. In primo luogo, vi sono i risultati insoddisfacenti di Kiev nel far avanzare il processo di riforme, nell'arginare le lotte intestine tra le varie fazioni politiche e la corruzione, nonché nella stabilizzazione economica al punto che oggi a Bruxelles si parla della "fatigue dell'Ucraina". Dal canto suo, l'Ucraina lamenta la "fatigue della Ue" nel trovare un approccio verso gli ex paesi sovietici. Il secondo problema è rappresentato dal fatto che, secondo alcuni membri Ue, un programma di integrazione che presuppone la membership dell'Ucraina potrebbe urtare la sensibilità di Mosca e la sua tradizionale sfera di interessi nello spazio post-sovietico, con la conseguenza di intaccare l'intesa tra Mosca e Bruxelles. Perciò un avvicinamento fondato sul minimo comune denominatore, quale è la formula della "porta né aperta né chiusa", serve alla Ue per ovviare alla sua incapacità di discernere e delimitare i propri interessi nell'area ex Urss. L'ambiguo comportamento di Bruxelles non ha giovato all'Ucraina la quale si è sentita "abbandonata" nelle sue aspirazioni europee, indebolendo ulteriormente la sua capacità di uscire dallo stato di limbo seguito al crollo dell'Unione sovietica. In effetti, né la Politica europea di vicinato (Pev) né il Partenariato orientale (Po), inaugurato nel 2009 sotto la propulsione di Polonia e Svezia, prevedono la prospettiva della membership, stimolo necessario e decisivo per avviare il processo di europeizzazione e di riforme. L'Ucraina, insieme agli altri paesi del vicinato orientale della Ue, continua a essere definita un "paese partner" o anche "membro plausibile" e non come auspicato "paese europeo", una connotazione dalla quale scaturirebbe il criterio dell'uropeità (secondo l'art. 49 del Trattato sulla Unione europea) e della futura membership. Nei documenti ufficiali della Ue inoltre membership e integrazione spesso vengono interscambiate, suscitando scetticismo e allontanamento dell'opinione pubblica ucraina da Bruxelles.

È quindi fondamentale che i rapporti riescano, nel breve periodo, a ricostruire la fiducia reciproca sulla base della quale fondare dei progetti specifici e delle nuove regole di cooperazione. Il corso inaugurato da Yanukovich sia in politica interna che in politica estera sembra rassicurare la Ue sulle prospettive di stabilità interna dell'Ucraina. Durante la visita del Commissario europeo per l'Allargamento e la Politica europea di vicinato, Štefan Füle, in Ucraina alla fine di aprile, Füle ha parlato di un rafforzamento dei rapporti bilaterali e ha assicurato che a tal fine la Ue sosterrà Kiev e il suo impegno a promuovere il processo di riforme attraverso assistenza tecnica e finanziaria e, se del caso, coinvolgendo anche partner internazionali. Egli ha posto l'accento sul fatto che il rapporto non deve essere unilaterale e che la velocità di integrazione dipenderà dall'Ucraina. È indicativa al riguardo la consegna da parte di Füle di una lista con diciotto tipi di riforme da implementare, ovvero un programma di riforme miranti all'integrazione europea dell'Ucraina che spaziano dall'ambito politico, al sistema giudiziario, alla stabilità macro-economica, al clima imprenditoriale, al settore energetico, all'ambiente e all'aviazione civile. Per l'implementazione di ciascuna di esse Bruxelles prevede una risposta concreta, ivi inclusa l'assistenza finanziaria. La lista, ha chiarito il Commissario, non va intesa come sostituzione dell'Accordo di associazione ma piuttosto come preludio a questo. Tuttavia, considerata la grave crisi che ha investito la Grecia, la quale rischia di contagiare anche altri membri Ue e la moneta unica, le promesse di Bruxelles nei confronti dell'Ucraina potrebbero subire delle modifiche in termini di capacità di impegno, con la conseguenza di una nuova ondata di diffidenza nella popolazione ucraina.

Come si configura il triangolo Ue-Ucraina-Russia?

La normalizzazione dei rapporti dell'Ucraina con la Russia non deve essere interpretata come un allontanamento dalla Ue perché l'Ucraina necessita di un rapporto costruttivo con la Russia. Un'analisi attenta della presidenza di Yushenko dimostra come, ferma restando l'aspirazione europeista, il problema principale dell'Ucraina era proprio l'assenza di una strategia verso la Russia. Tra l'altro, le crisi del gas hanno mostrato quanto dannoso possa essere per la Ue, e di conseguenza per i rapporti Ucraina-Ue, un antagonismo tra Kiev e Mosca. Oggi la politica estera di Yanukovich intende far sì che i rapporti con la Russia non minino l'avvicinamento alla Ue, che rimane l'obiettivo primario. Si è visto come rapporti stabili e rispettosi degli interessi reciproci di Kiev e Mosca sono nell'interesse anche di Bruxelles. Inoltre sia per la Ue che per la Russia sembra fondamentale incoraggiare la stabilità politica ed economica dell'Ucraina.

L'Ucraina è da sempre stata vincolata a un modello esclusivo, cioè o con l'Occidente o con la Russia. È questo un problema comunemente avvertito in tutte le ex repubbliche sovietiche. Secondo tale modello, che presenta la Russia e la Ue come opzioni che si auto-escludono, il paese viene approcciato come una regione subordinata a una delle due alternative geopolitiche. Tuttavia, vi sono oggi dei settori – previsti dalle quattro piattaforme tematiche del Po ovvero democrazia, buon governo e stabilità; integrazione economica; sicurezza energetica; contatti tra i popoli – nei quali è prevista una cooperazione trilaterale che potrebbe diventare nel lungo periodo un punto di partenza per la composizione di questo rapporto triangolare nonché esempio per altri paesi dell'area. Ed è qui che l'Italia potrebbe affiancarsi all'azione della Ue, avvalendosi del rapporto strategico instaurato con il Cremlino, per promuovere dei progetti di innovazione e investimenti nei settori-chiave dell'economia ucraina: metallurgia, settore estrattivo, industria chimica, agricoltura. Potrebbe inoltre contribuire con missioni speciali o progetti di perfezionamento della normativa riguardante l'apertura del paese agli investimenti diretti esteri allo scopo di accelerare l'instaurazione di una governance politica ed economica sostenibile nel tempo.

Rimane infine la questione se l'Ucraina dispone di potenziale per svolgere un ruolo di "ponte, di congiunzione" tra Ue e Russia. Attualmente la risposta sarebbe negativa e ciò non solo a causa della sua debolezza e instabilità politico-economica, ma anche perché il settore-chiave su cui tale status si dovrebbe basare, e cioè la proprietà di un sistema di trasporto del gas russo verso l'Europa, è stato reso incerto da fattori esterni (vedi la costruzione dei progetti di rotte energetiche alternative quali i gasdotti Nord e del South Stream). Quello che l'Ucraina potrebbe fare nell'immediato futuro è di cercare di evitare, tramite accordi sia con la Ue che con la Russia, che il suo ruolo di paese di transito venga ulteriormente ridimensionato.

Coordinamento redazionale a cura di:

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it