



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali

Cattedra di Storia delle Relazioni Internazionali

IL CONFLITTO RUSSO-UCRAINO E IL RUOLO DELL'OSCE

RELATORE

Prof. Federico Niglia

CANDIDATO

Chiara Zannoni

Matricola: 633652

CORRELATORE

Prof. Igor Pellicciari

ANNO ACCADEMICO 2018-2019

Indice Tesi
Il conflitto russo-ucraino e il ruolo dell'OSCE

Introduzione

Capitolo 1: Premesse della crisi

| | |
|--|----|
| 1. Rivoluzione Arancione ed Accordo di associazione con l'Unione Europea | 7 |
| 2. Insurrezione di piazza Maidan | 14 |
| 3. Conseguenze in territorio ucraino | 18 |
| 3.1 Referendum in Crimea ed annessione della penisola | 18 |
| 3.2 Rivolte separatiste nella regione del Donbas | 24 |

Capitolo 2: Misure internazionali volte alla risoluzione della crisi

| | |
|--|----|
| 1. Accordi di Pace: | 28 |
| 1.1 Protocollo di Minsk o Minsk I | 29 |
| 1.2 Memorandum del 2014 | 31 |
| 1.3 Pacchetto di Misure per l'attuazione degli Accordi di Minsk o Minsk II | 33 |
| 1.4 Addendum del 2015 | 34 |
| 2. Attori coinvolti nei negoziati sugli Accordi | 35 |
| 3. Criticità degli Accordi di Pace: | 37 |
| 3.1 Prime discrepanze nel titolo | 39 |
| 3.2 Impossibilità delle richieste | 40 |
| 3.3 Tempistiche nell'attuazione delle misure | 41 |
| 3.4. Interessi in gioco | 43 |
| 3.5 Status legale degli Accordi | 44 |
| 4. Stato di attuazione degli Accordi | 45 |

Capitolo 3: Ruolo peculiare dell'OSCE, unica presenza internazionale

| | |
|---|----|
| 1. Ruolo dell'OSCE nella sicurezza europea | 47 |
| 1.1 Nascita ed attività dell'OSCE | 47 |
| 1.2 L'OSCE in Ucraina | 50 |
| 2. Panoramica sugli organismi coinvolti nel monitoraggio e la risoluzione della crisi | 52 |
| 2.1 Mediazione e negoziazione | 53 |
| 2.1.1 Gruppo di Contatto Trilaterale (TCG) e Formato Normandia (N4) | 53 |
| 2.2 Missioni sul campo | 57 |
| 2.2.1 Missione Speciale di Monitoraggio OSCE in Ucraina (SMM) | 57 |

| | |
|---|-----|
| 2.2.2 Coordinatore di Progetti OSCE in Ucraina (PCU) | 62 |
| 2.3 Diritti e libertà | 65 |
| 2.3.1 Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) | 66 |
| 2.3.2 Alto Commissario per le minoranze nazionali (HCNM) | 68 |
| 2.4 Ulteriori organi OSCE coinvolti nella gestione della crisi | 72 |
| 2.4.1 Assemblea Parlamentare (PA) | 72 |
| 2.4.2 Presidenza in esercizio (CiO) e Rappresentante Speciale del CiO | 74 |
| | |
| Capitolo 4: dal 2014 ad oggi | |
| 1. Contesto politico-militare: | 78 |
| 1.1 Incidente nello Stretto di Kerch | 80 |
| 1.2 Legge marziale ed elezioni presidenziali 2019 | 83 |
| 2. Contesto umanitario: | 86 |
| 2.1 Attraversamento dei <i>checkpoints</i> | 86 |
| 2.2 Danni ad infrastrutture civili | 89 |
| 2.3 Mine ed ordigni inesplosi | 90 |
| 3. Contesto economico | 92 |
| | |
| Capitolo 5: Prospettive future della crisi | |
| 1. Quattro scenari per il futuro | 97 |
| 1.1 Status quo | 99 |
| 1.2 Guerra fredda | 99 |
| 1.3 Balcanizzazione | 100 |
| 1.4 Ponte europeo | 101 |
| 2. Quale scenario si prospetta? | 103 |
| | |
| Conclusione | |
| | |
| Bibliografia | |
| | |
| Riassunto | |
| | |
| Ringraziamenti | |

INTRODUZIONE

“Una guerra logorante nel cuore dell’Europa”.

Così viene descritto quanto sta accadendo nell’Ucraina orientale. Una crisi, scoppiata nel 2014, che si configura come la più grave verificatasi nel nostro continente dagli anni ’90 e che, ancora in corso, ha portato alla morte di oltre 13.000 persone.

Il conflitto nel Donbas, sebbene si svolga a poche migliaia di chilometri da noi, rappresenta una situazione di cui non si conosce molto. Le cause del suo scoppio hanno radici profonde e derivano dal complicato rapporto che Russia ed Ucraina hanno sviluppato nel corso degli anni, ed in particolare dalla delicata configurazione etnica che caratterizza quest’ultima, come conseguenza di continue acquisizioni e modifiche territoriali. Tuttavia, è soprattutto quanto accaduto a partire dagli anni ’90 ad aver esasperato una situazione di precario equilibrio. La corruzione e l’autoritarismo dilaganti in Ucraina, la Rivoluzione Arancione, il continuo moto oscillatorio tra Occidente ed Oriente, hanno rappresentato le cause ultime che hanno portato al verificarsi delle manifestazioni di piazza Maidan nel novembre 2013. Sebbene localizzata a Kiev, la nascita del movimento che prese il nome di *Euromaidan* costituì la premessa per le proteste che ne conseguirono nella penisola di Crimea e nella regione orientale del Donbas, che videro l’intervento della Federazione Russa, la quale inviò le proprie forze militari sul territorio ucraino e foraggiò i ribelli separatisti. Tutto ciò rappresentò l’inizio di una crisi che, dopo cinque anni, è ancora in corso.

L’insieme degli eventi sopra riportati verranno descritti nel primo capitolo, al fine di comprendere le cause ultime dietro lo scoppio della guerra in Ucraina e soprattutto del conflitto nel Donbas, sul quale si concentrerà l’attenzione dell’intero elaborato.

Successivamente, nel corso del secondo capitolo, saranno analizzati gli Accordi di Minsk, ovvero tre documenti di pace, redatti tra il 2014 e il 2015, volti a garantire il cessate il fuoco ed il ritiro di uomini ed armi nell’Ucraina dell’est. Poiché le misure previste da tali testi non hanno mai visto piena attuazione, si è tentato di indagare le criticità dietro l’insuccesso degli Accordi, portando all’emergere di una serie di problematiche che ne impediscono la realizzazione.

Di fronte all’incapacità degli Accordi di Minsk di garantire la fine delle ostilità ed assicurare la pace in Ucraina, nel corso del terzo capitolo saranno presentati gli organismi che l’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) ha istituito e preposto alla gestione della crisi nel Donbas, ed analizzate le attività degli stessi, al fine di indagare in quale modo l’intervento dell’Organizzazione abbia impattato sulla crisi e se gli sforzi protratti abbiano portato ad un miglioramento della situazione.

Malgrado il costante impegno dell’OSCE, le ostilità sono proseguite ed il conflitto, scoppiato nel 2014, è ancora in corso. Per tale ragione, nel quarto capitolo saranno analizzate le conseguenze che tale crisi ha avuto nel contesto politico-militare, umanitario ed economico, mostrando come la guerra del Donbas stia colpendo negativamente soprattutto la vita ed il benessere della società civile.

Infine, nel quinto ed ultimo capitolo, saranno presentati alcuni possibili scenari per il futuro delle relazioni tra Russia ed Ucraina. Tuttavia, se fino a qualche mese fa la prospettiva sarebbe stata il mantenimento dello status quo, come è accaduto negli ultimi anni, recenti eventi registrati nel corso del 2019 fanno sperare ad una svolta positiva nella crisi ed a una possibile fine delle ostilità tra le due parti.

Obiettivo dell'elaborato è di quindi ripercorrere le tappe che hanno portato allo scoppio del conflitto, per poi analizzare più nel dettaglio i tentativi della comunità internazionale, ma soprattutto dell'OSCE, di mediare al fine di trovare una soluzione diplomatica alla crisi. L'intento è quello di mettere in risalto il ruolo dell'Organizzazione la quale, sebbene non sia riuscita per il momento a porre fine alla crisi, rappresenta l'unica presenza internazionale sul campo e grazie al suo intervento e alla sua piattaforma di dialogo e mediazione ha permesso il limitare delle conseguenze di tale conflitto, le quali sarebbero state certamente, in caso di sua assenza, ancora più devastanti.

Il lavoro di ricerca si è potuto basare su fonti primarie, quali documenti ufficiali dell'OSCE, reperiti sul campo e sul sito dell'Organizzazione, e di constatazioni e osservazioni personali scaturite durante il tirocinio svolto presso l'Ambasciata di San Marino in Austria e Rappresentanza Permanente presso l'OSCE.

L'interesse verso quanto sta accadendo in Ucraina è nato proprio dall'esperienza di quei quattro mesi in cui settimanalmente ho avuto l'occasione di partecipare al Consiglio Permanente e ad altri incontri dell'Organizzazione in cui la crisi era regolarmente in agenda. In particolare, la decisione di approfondire tale tema deriva non solo dal fatto che di questo conflitto si conosce ben poco, ma soprattutto dalla curiosità scaturita da una continua presentazione differente degli eventi. Infatti, durante tali incontri, Federazione Russa ed Ucraina riportavano costantemente dati e prospettive diverse degli stessi fatti, rendendo difficile comprendere la realtà delle situazioni. Questa diversa interpretazione è messa in luce anche nel corso dell'elaborato, al fine soprattutto di comprendere come sia complicato riuscire ad arrivare ad una soluzione di compromesso quando le due parti coinvolte già solo nel descrivere quanto accade nel Donbas utilizzano due denominazioni differenti; infatti, se per l'Ucraina si tratta di un vero e proprio conflitto internazionale, per la Federazione Russa rappresenta una mera crisi interna.

CAPITOLO PRIMO

Premesse della crisi

1. Rivoluzione Arancione ed Accordo di associazione con l'Unione Europea

Il conflitto russo-ucraino scoppiato nel 2014 rappresenta la più grave crisi geopolitica del continente europeo dagli anni '90. Le sue radici rimandano ad un passato lontano e sono frutto del controverso ed ostile rapporto venutosi a instaurare tra l'Ucraina e la Russia. Tuttavia, nonostante le vicende abbiano importanti cause storiche, tale elaborato prenderà le mosse a partire dagli avvenimenti che si verificarono nel 2004.

In quell'anno, in Ucraina, si tennero le elezioni presidenziali. Esse videro contrapporsi il primo ministro in carica Yanukovich, il quale contava sull'appoggio dell'allora Presidente ucraino Kučma e del Presidente russo Putin, e l'ex primo ministro e capo dell'opposizione Yushchenko, il quale al contrario era sostenuto dall'Unione Europea e dagli Stati Uniti. Se il primo candidato incarnava le problematiche che affliggevano il Paese da ormai tredici anni, tra cui corruzione ed autoritarismo, sul secondo si ponevano le speranze per una nuova svolta democratica.

Le elezioni, indette per il 31 ottobre, si svolsero in due turni; come esito del secondo, avvenuto il 21 novembre, i risultati elettorali dichiararono la vittoria di Yanukovich. Tuttavia, la Missione di osservazione elettorale dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)¹, presente sul campo a monitorare il rispetto dei principi democratici durante lo svolgimento delle votazioni, nel suo rapporto finale affermò che *“le autorità non sono riuscite a intraprendere azioni correttive tra i due cicli di votazione per porre rimedio al problema della copertura parziale dei media nazionali, all'abuso di risorse statali e alle pressioni su determinate categorie di elettori affinché sostenessero la candidatura di Yanukovich. Nel complesso, le autorità esecutive statali e la Commissione elettorale centrale (CEC) hanno mostrato una mancanza di volontà nel condurre un autentico processo elettorale democratico”*².

Furono, quindi, registrate molte irregolarità e violazioni delle norme democratiche, tra cui corruzione, intimidazione, abuso delle risorse amministrative, falsificazione delle schede. Di fronte a tale situazione, Yushchenko decise di denunciare i brogli, e chiese ai propri elettori di manifestare contro i risultati. Ebbe così avvio la Rivoluzione Arancione, dal colore che i partecipanti decisero di utilizzare come simbolo della manifestazione, che vide migliaia di cittadini ucraini protestare pacificamente al fine di ottenere il ripetersi della votazione.

¹ Vedi Capitolo 4 per la descrizione approfondita dell'OSCE e delle sue attività.

² *Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election (Second Round), Ukraine – 21 November 2004 by ODIHR* (Dichiarazione sui risultati preliminari e sulle conclusioni delle elezioni presidenziali (secondo turno), Ucraina - 21 novembre 2004), 2004.

Testo originale: *“the authorities failed to take remedial action between the two rounds of voting to redress biased coverage on State media, misuse of State resources, and pressure on certain categories of voters to support the candidacy of Mr. Yanukovich. Overall, State executive authorities and the Central Election Commission (CEC) displayed a lack of will to conduct a genuine democratic election process”*.

Dal momento dell'indipendenza dell'Ucraina, ottenuta il 24 agosto 1991³ a seguito del crollo dell'Unione Sovietica, le proteste del 2004 nel Paese rappresentarono il primo tentativo di realizzazione di un radicale cambiamento del sistema.

Dinanzi al dissenso della popolazione e a seguito della denuncia avanzata da attori interni ed internazionali, il Parlamento dell'Ucraina, la *Verkhovna Rada*, il 27 novembre approvò una risoluzione nella quale venne dichiarato che i risultati elettorali dovevano essere considerati nulli in quanto non rappresentavano la volontà del popolo ucraino. Per tale ragione, vennero indette nuove elezioni per il 26 dicembre.

Due giorni dopo, la Commissione elettorale centrale annunciò la vittoria del leader della Rivoluzione Arancione Yushchenko.

Il trionfo del capo dell'opposizione segnò una chiara svolta in chiave europeista. Fino a quel momento, infatti, la politica estera ucraina aveva oscillato tra due centri di gravità concorrenti, ovvero Federazione Russa e Occidente. L'ultimo decennio del secolo scorso rappresentò un periodo di transizione ed ambiguità in cui l'Ucraina, per la prima volta attore autonomo nell'ambito delle relazioni internazionali, dovette sostenere la doppia pressione da entrambe le parti, cercando di ottenere il massimo vantaggio⁴. Tuttavia, con l'Occidente, il Paese cominciò a porre le basi per una futura collaborazione. Per l'Ucraina, la cooperazione con l'Unione Europea (UE) offriva una prospettiva di riavvicinamento stabile con l'Ovest, permettendo il perseguimento di "standard europei", i quali avrebbero migliorato le condizioni politiche ed economiche del Paese, nonché un più facile accesso ai beni dell'Unione e al mercato del lavoro. Inoltre, la cooperazione con l'Europa rappresentava una alternativa al rapporto con la Russia che, seppur di carattere storico ed economico⁵, non fu mai privo di conflittualità e contrasti. Per tale ragione, nel 1994 vi fu la firma del *Partnership and Cooperation Agreement (PCA)*⁶, che pose le basi per le relazioni politiche, economiche e commerciali tra le due parti. Inoltre, durante il mandato del Presidente ucraino Kučma, vennero firmati due decreti: il primo, *Strategy of Ukrainian Integration to the EU*, nel 1998, mentre il secondo, *Programme of Ukrainian Integration to the EU*, nel 2000. Entrambi erano volti ad esprimere la volontà del leader di assumere ulteriori impegni in vista di una futura adesione all'Unione.

³ Il 24 agosto 1991 il Parlamento ucraino dichiarò l'indipendenza da Mosca. Tale decisione fu confermata, il primo dicembre dello stesso anno, da un referendum popolare per il "sì" all'indipendenza, il quale vide il 90% della popolazione votare in senso favorevole.

⁴ Colonna G., *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, Edilibri, Milano, 2014

⁵ L'Ucraina è economicamente legata al settore energetico russo; in particolare importa il 90% del gas ed il 70% del petrolio.

⁶ European Commission, *PCA with Ukraine enters into force* (Entra in vigore il PCA con l'Ucraina), European Commission – Press Release Database, 1998, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-98-198_en.htm.

"Il dialogo tra Unione Europea ed Ucraina ebbe inizio nel 1994, con la firma del *Partnership and Cooperation Agreement*, il quale entrò in vigore nel 1998, con una durata di dieci anni. Secondo quanto riportato sul sito della Commissione Europea, scopo di tale trattato era di definire il quadro per una cooperazione politica ed economica tra le due parti, consolidare le istituzioni democratiche in Ucraina e promuovere la partecipazione di questo paese all'economia mondiale. L'accordo prevedeva un dialogo politico ed economico, impegni commerciali e un'ampia cooperazione economica".

Tuttavia, i rapporti tra le parti si rivelarono fin da subito problematici, per due ragioni fondamentali. Da un lato non vi fu l'attuazione, sul versante ucraino, di quelle riforme ritenute fondamentali dalla controparte che avrebbero permesso al Paese di allinearsi agli standard europei. La causa, secondo quanto affermato da Anatolij Zlenko, ex Ministro degli Affari Esteri ucraino, della non implementazione degli impegni assunti, derivava dalla mancanza di una concreta possibilità di far parte, nel medio termine, dell'Unione Europea. Dall'altro lato, l'indecisione ad assumere prematuramente impegni troppo stringenti a favore di una integrazione dell'Ucraina nell'Unione, portarono Bruxelles a non considerare il Paese come un possibile candidato per diventare un futuro stato membro.

Ciò che l'Ucraina ottenne, invece, fu di essere inserita all'interno della Politica Europea di Vicinato (PEV)⁷, la quale era considerata una copertura per i vicini più prossimi dell'allargata Unione Europea, ma non per i paesi con una prospettiva di adesione⁸.

Tornando al 2004 e alla nuova presidenza di Yushchenko, egli stesso affermò, una volta salito al potere, che l'ingresso nell'OMC (Organizzazione Mondiale per il Commercio), UE e NATO (Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico) rappresentavano obiettivi prioritari per la sua leadership.

Il percorso intrapreso in chiave europeista fu prontamente caratterizzato dalla sottoscrizione, il 21 febbraio 2005, dell'*Action Plan* con l'Unione Europea. Come si legge nel paragrafo introduttivo del documento⁹, obiettivo dello stesso era di favorire: integrazione economica, tramite anche la realizzazione di un'area di libero scambio UE-Ucraina; adesione del Paese alla OMC; ottenimento dello status di libero mercato. Tuttavia, se all'inizio del suo mandato, l'obiettivo dell'adesione agli standard politici, giurisdizionali e socio-economici dell'Unione Europea era inserito tra le priorità del nuovo governo, Yushchenko ben presto si dovette rendere conto che un gran numero di problematiche e difficoltà di tipo strutturale avrebbero potuto ostacolare nuovamente ogni progresso¹⁰. La sfida principale dell'Ucraina non era rappresentata dall'adozione di una nuova legislazione, ma dalla effettiva applicazione della stessa. Tuttavia, per il mercato interno dell'Unione Europea l'implementazione degli standard e della normativa richiesta è requisito fondamentale. Per poter progredire su questo fronte, quindi, l'Ucraina avrebbe dovuto affrontare una serie di problemi strutturali, tra

⁷ Parlamento Europeo, *Politica europea di vicinato*, Note tematiche sull'Unione Europea, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/170/politica-europea-di-vicinato>.

Come si legge dal sito del Parlamento Europeo, "attraverso la PEV, ovvero la Politica Europea di Vicinato, l'Unione Europea offre ai paesi limitrofi una relazione privilegiata fondata sul reciproco impegno all'adesione a valori comuni (democrazia e diritti umani, stato di diritto, buon governo, economia di mercato e sviluppo sostenibile). La PEV comprende un coordinamento delle politiche e un'integrazione economica rafforzata, maggiore mobilità e contatti interpersonali più stretti".

⁸ Cameron F., *The European Neighbourhood Policy as a conflict prevention tool* (La Politica Europea di Vicinato come uno strumento di prevenzione del conflitto), European Policy Centre, 2006, https://www.files.ethz.ch/isn/25156/754245583_ENP%20IP.new.pdf

⁹ EU Neighbours, *EU-Ukraine Action Plan* (Piano d'azione Ucraina – UE), Library, 2005. <https://library.euneighbours.eu/content/eu-ukraine-action-plan-0>

¹⁰ Foliti C., *Ucraina ed Unione Europea: storia di un'ambivalenza interessata*, Democrazia e diritto: LIII, 3, FrancoAngeli, 2016

cui la debolezza delle istituzioni governative e del sistema giudiziario, un alto tasso di corruzione e l'autoritarismo di una classe politica¹¹. A causa di questioni interne, quindi, ancora una volta l'Ucraina mancò di attuare le riforme richieste dalla controparte occidentale, andando così ad ostacolare il percorso di avvicinamento all'Unione Europea. Uno dei pochi successi che si registrò in relazione al Piano di Azione fu, il 16 maggio 2008, l'ingresso dell'Ucraina nell'OMC. Il perseguimento di tale obiettivo fu fondamentale in quanto, in aggiunta all'inizio dei negoziati per un Nuovo Accordo Rafforzato, non solo venne garantita una ripresa delle relazioni tra l'Ucraina e l'Unione Europea, ma costituì anche la premessa necessaria per la discussione di una futura area di libero scambio.

Come è emerso nei paragrafi precedenti, quindi, una costante principale nei rapporti tra Unione Europea ed Ucraina era rappresentata dalla mancata attuazione degli impegni assunti dal Paese. Per tale ragione, nel 2007 vi fu la necessità di trovare nuovi mezzi di implementazione. Ebbero così avvio i negoziati per un nuovo documento, l'Accordo di Associazione, che avrebbe sostituito il precedente Piano del 2005. Come si legge nel testo¹², tale documento costituisce una nuova tappa nelle relazioni contrattuali tra Unione Europea ed Ucraina, al fine di creare una associazione politica ed una integrazione economica. Le parti hanno assunto l'impegno di realizzare una convergenza graduale della legislazione e regolamentazione in diversi ambiti, tra cui il settore energetico, la giustizia, la sicurezza e la difesa. Inoltre, grazie all'entrata del Paese nel OMC, nel 2008 venne inserito all'interno del documento il DCFTA (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* - Accordo di libero scambio globale ed approfondito)¹³, ritenuto sicuramente una delle parti più importanti del trattato. Le negoziazioni per la realizzazione di tale Accordo hanno avuto durata quadriennale e si sono concluse il 30 marzo 2012, con la sigla del testo a Bruxelles.

“L'Accordo di associazione si collocò nella prospettiva di una progressiva integrazione dell'Ucraina nell'area di cooperazione economica dell'Unione Europea, ponendo fine definitivamente, qualora l'Accordo fosse entrato effettivamente in vigore come dichiarato dalle Parti, all'ambizione di Putin di inglobare l'Ucraina all'interno della Unione doganale eurasiatica, istituita con la Bielorussia e con il Kazakistan nel 2010”¹⁴¹⁵.

¹¹ Emerson M. et al., *The Prospect of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine* (La prospettiva di un libero scambio approfondito tra Unione Europea e Ucraina), Centre for European Policy Studies (CEPS), 2006

¹² *Testo dell'Accordo di Associazione Unione Europea – Ucraina*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:280101_1&from=IT

¹³ Consiglio dell'Unione Europea, *Ucraina: il Consiglio adotta l'accordo di associazione UE-Ucraina*, 2017, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/07/11/ukraine-association-agreement/>.

“Il DCFTA rappresenta la parte economica dell'Accordo di Associazione. Come si legge sulla pagina del Consiglio Europeo, esso offre all'Ucraina un quadro per la modernizzazione delle sue relazioni commerciali e lo sviluppo economico tramite l'apertura dei mercati e l'armonizzazione delle leggi, delle norme e dei regolamenti in vari settori. Ciò avrebbe dovuto contribuire ad allineare i settori chiave dell'economia ucraina alle norme dell'UE e a permettere la creazione di una zona di libero scambio globale ed approfondita”.

¹⁴ L'Unione Doganale Eurasiatica fu fondata il 1° gennaio 2010. Essa rappresentava il primo passo per una futura alleanza economica, che avrebbe dovuto comprendere i paesi dell'ex Unione Sovietica. Il 19 novembre 2011, gli Stati membri hanno creato una commissione congiunta, l'*Eurasian Economic Commission*, con l'obiettivo di creare legami economici più stringenti.

¹⁵ Sciso E., *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, LUISS University Press, Roma, 2014

Tuttavia, l'Unione Europea condizionò la sua firma al perseguimento da parte ucraina di una serie di riforme, soprattutto in ambito elettorale, giudiziario e costituzionale, in vista del Summit che si sarebbe tenuto a Vilnius nel 2013.

Come si legge nella dichiarazione del Consiglio dell'Unione Europea di dicembre 2012, *“il Consiglio ribadisce il proprio impegno a firmare l'Accordo di associazione già siglato, compresa una zona di libero scambio globale ed approfondita, non appena le autorità ucraine dimostreranno un'azione decisa e progressi tangibili nelle tre aree sopra menzionate, possibilmente al momento del Vertice di partenariato di Vilnius nel novembre 2013”*¹⁶.

La reticenza mostrata nuovamente dall'Unione Europea nel concretizzare le relazioni con l'Ucraina fu anche frutto di quanto stava accadendo all'interno del Paese.

Il 17 gennaio 2010 si tennero le elezioni presidenziali. Esse videro il contrapporsi del presidente uscente Yushchenko e il ritorno nella competizione elettorale di Yanukovich. Quest'ultimo vinse al secondo turno con il 66% dei voti. Nonostante le elezioni vennero nuovamente indette in quanto non ritenute valide dal Parlamento ucraino, Yanukovich sconfisse il suo avversario con il 52% dei voti. La sua vittoria fu vista come la disfatta finale della Rivoluzione Arancione e la premessa per una deriva russa. A conferma di ciò, vi fu la conclusione tra i due paesi del Patto di Kharkiv, volto a rinnovare il precedente Accordo firmato nel 1997¹⁷. Tale documento prevedeva il prolungamento, a favore dei russi, dell'affitto della base navale di Sebastopoli, in Crimea, dal 2017 al 2042, con una opzione di rinnovo di cinque anni aggiuntiva, in cambio di un contratto pluriennale di fornitura di gas naturale russo all'Ucraina ad un prezzo favorevole.

Nonostante la firma di tale accordo con la Russia, il nuovo presidente si mostrò in ogni caso propenso a proseguire il percorso di adesione all'Unione Europea intrapreso dalla precedente leadership. Tuttavia, alcuni episodi all'interno del Paese crearono nuove tensioni nei rapporti tra le due parti, andando nuovamente ad ostacolare il successo dell'Accordo di associazione. Essi riguardarono l'ex primo ministro e leader, insieme a Yushchneko, della Rivoluzione Arancione, Yulia Tymoshenko. Nel 2011, infatti, la donna fu messa sotto processo per abuso di potere. L'accusa riguardava la firma, nel 2009, di un Accordo di approvvigionamento di gas naturale con la Russia, che avrebbe comportato una perdita di più di 440 milioni di dollari per l'Ucraina. Tuttavia, i maltrattamenti e la condanna a sette anni di carcere nei confronti dell'ex premier sono stati ritenuti dai leader dell'Unione Europea frutto di un processo politicamente motivato. Infatti, “per quanto possano mostrarsi fondate le accuse, la Tymoshenko è stata oggetto della “restaurazione” filorusa di Yanukovich che

¹⁶ Consiglio dell'Unione Europea, *Council conclusions on Ukraine* (Conclusioni del Consiglio sull'Ucraina), 2012. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf.

Testo originale: *“the Council reaffirms its commitment to the signing of the already initialled Association Agreement, including a Deep and Comprehensive Free Trade Area, as soon as the Ukrainian authorities demonstrate determined action and tangible progress in the three areas mentioned above, possibly by the time of the Eastern Partnership Summit in Vilnius in November 2013”*.

¹⁷ Nel 1997 fu stipulato un accordo tra Russia ed Ucraina che prevedeva una spartizione della flotta nella base navale di Sebastopoli (l'81,7% a Mosca e il 18,3% a Kiev), con un affitto di circa 100 milioni di dollari americani l'anno, decurtabili dal debito energetico ucraino, e valido per venti anni.

intendeva fare piazza pulita dell'opposizione"¹⁸. Per tale ragione gli Stati membri fecero pressioni su Yanukovich per fermare la detenzione della Tymoshenko, sulla base anche di alcuni problemi di salute mostrati dalla donna.

La realizzazione dell'Accordo di Associazione fu quindi condizionato, da parte europea, all'attuazione di una serie di riforme in ambito politico e giudiziario e alla risoluzione del caso legato all'ex premier. Il presidente ucraino esortò, quindi, il Parlamento ad adottare una serie di leggi che permettessero al Paese di rispettare i criteri posti dell'Unione Europea. A conferma di ciò, il 25 settembre 2013 il presidente della *Verchovna Rada*, Volodymyr Rybak, dichiarò "*credo che sarà firmato l'accordo di associazione UE-Ucraina*", e ancora "*andiamo in Europa*"¹⁹.

Nonostante quindi il percorso intrapreso dall'Ucraina per attuare quegli impegni necessari alla firma dell'Accordo, a metà agosto 2013 la Russia, al fine di ostacolare le relazioni tra Ucraina ed Unione Europea, decise di modificare le norme che regolavano le importazioni ucraine. Questo comportò, a partire dal 14 agosto 2014, un blocco di tutte le merci provenienti dall'Ucraina. Tale atto mise in crisi la leadership di Kiev che si ritrovò, nel giro di pochi mesi, con un calo del valore delle esportazioni di 1,4 miliardi di dollari.

A fronte di tale situazione, il governo ucraino, il 21 novembre 2013, approvò un decreto volto a sospendere i preparativi per la firma dell'Accordo di Associazione, come misura per "*garantire la sicurezza nazionale dell'Ucraina*"²⁰

A giustificazione di quanto stava accadendo, il vice primo ministro, Yuriy Boyko, affermò che "*il governo ucraino sospenderà i negoziati per la firma dell'accordo di associazione con l'UE, fino a quando non verrà trovata una soluzione alla situazione e quando il calo della produzione industriale e le nostre relazioni con i paesi della CSI saranno compensati dal mercato europeo, altrimenti l'economia del nostro paese subirà gravi danni*"²¹.

¹⁸ Zola M., *Ucraina: l'arresto di Yulia Tymoshenko, un atto politico*, East Journal, 2011, <https://www.eastjournal.net/archives/9050>

¹⁹ Interfax Ukraine, *EU-Ukraine Association Agreement to be signed, Ukraine to go to Europe* (Firma dell'Accordo di associazione UE-Ucraina, l'Ucraina va in Europa), Ukraine News Agency, 2013. <http://www.interfax.com/newsinf.asp?id=446824>

²⁰ Rettman A., *Ukraine pulls the plug on EU treaty* (l'UE stacca la spina del tratta con con l'UE), EU Observer, 2013, <https://euobserver.com/foreign/122190>

²¹ Interfax Ukraine, *Ukraine to resume preparing agreement with EU when compensation for production drop found* (L'Ucraina riprenderà a preparare un accordo con l'UE in caso di compensazione del calo di produzione), Ukraine News Agency, 2013. <https://en.interfax.com.ua/news/general/176144.html>.

Testo originale: "*the Ukrainian government will suspend the negotiations for signing the Association Agreement with the EU, until we find a solution for the situation is found and when the drop in industrial production and our relations with CIS countries are compensated by the European market, otherwise our country's economy will sustain serious damage*".

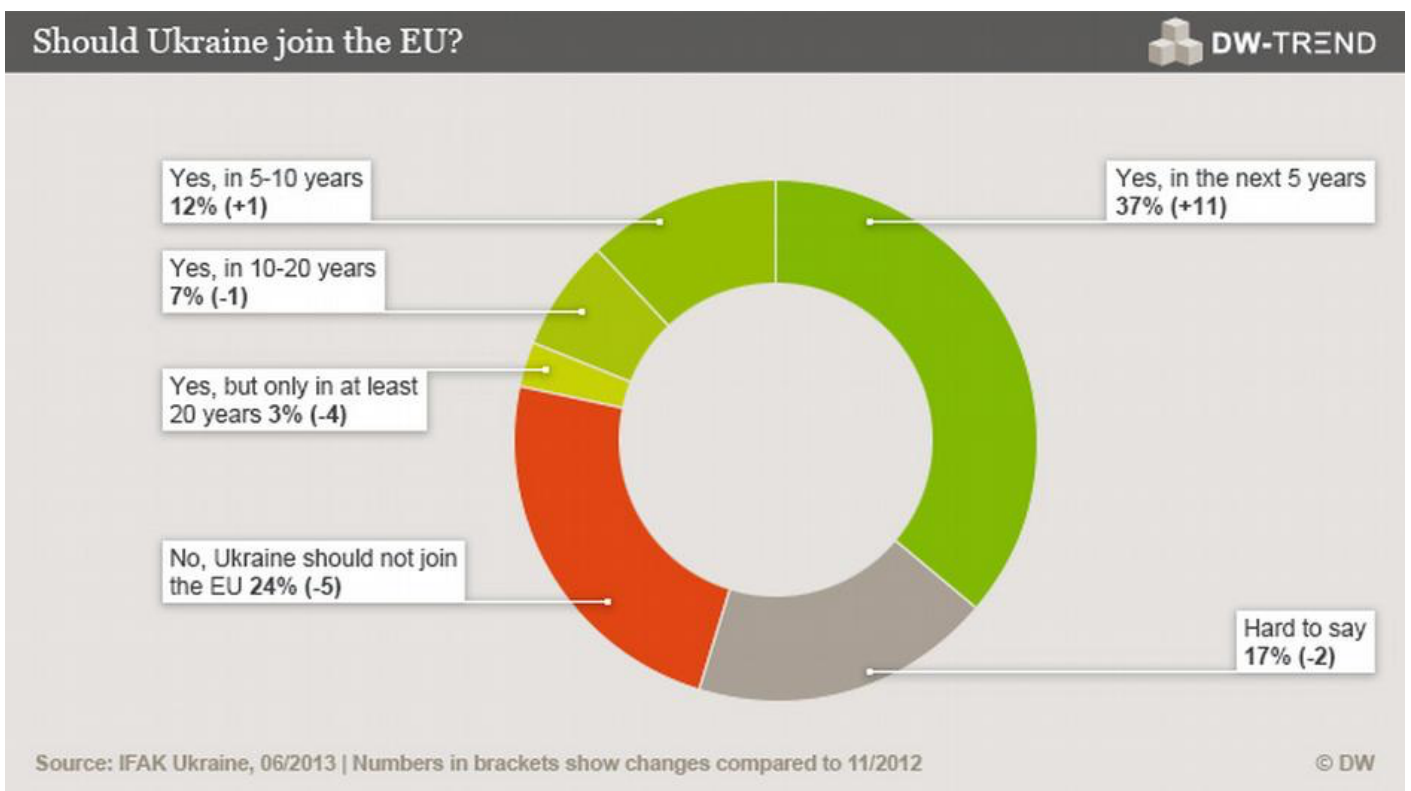
Inoltre, le stringenti condizioni avanzate dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) per la concessione di un prestito, tra cui un aumento del gas di circa il 40% e la riduzione delle spese di bilancio, secondo il Primo Ministro Azarov, rappresentarono una motivazione aggiuntiva a favore della decisione assunta²². Durante il vertice di Vilnius, quindi, il quale ebbe luogo il 28-29 novembre 2013, il Presidente Yanukovich ufficializzò l'intenzione dell'Ucraina di non firmare, almeno per il momento, l'Accordo di associazione con l'Unione Europea.

²² Unian News, *МВФ вимагає підвищити тарифи для населення на газ і тепло на 40%* (FMI chiede di aumentare le tariffe di gas del 40%), Unian Information Agency, 2013, <https://www.unian.ua/politics/854307-mvf-vimagae-pidvischiti-tarifi-dlya-naselennya-na-gaz-i-teplo-na-40-azarov.html>

2. Insurrezione di piazza Maidan

A seguito dell'approvazione del decreto volto a sospendere la firma dell'Accordo di Associazione e di accettare un consistente aiuto economico offerto dalla Federazione Russa, la sera del 21 novembre 2013 scoppiarono a Kiev una serie di proteste. Ebbe così avvio l'*Euromaidan*²³, un movimento di opposizione di massa, che rappresentò la causa scatenante di una sequenza di eventi che si verificarono poco dopo in Ucraina, e i quali hanno dato avvio alla più grave crisi geopolitica dagli anni '90. Obiettivo iniziale della protesta fu quello di manifestare a favore di una posizione filo-europea; ad esso si aggiunse ben presto anche il dissenso legato ai problemi che caratterizzavano il Paese, come corruzione, abusi di potere, autoritarismo e violazione dei diritti umani.

La tendenza europeista della popolazione ucraina era già emersa precedentemente durante la Rivoluzione Arancione, e trovò nuovamente conferma nel 2013. Stando ai dati del sondaggio condotto da IFAK-Ucraina per DW Trend, il 59% delle persone intervistate hanno risposto in maniera positiva alla domanda "dovrebbe l'Ucraina entrare a far parte dell'Unione Europea?", mentre il 56% si è mostrato favorevole all'Accordo di Associazione²⁴.

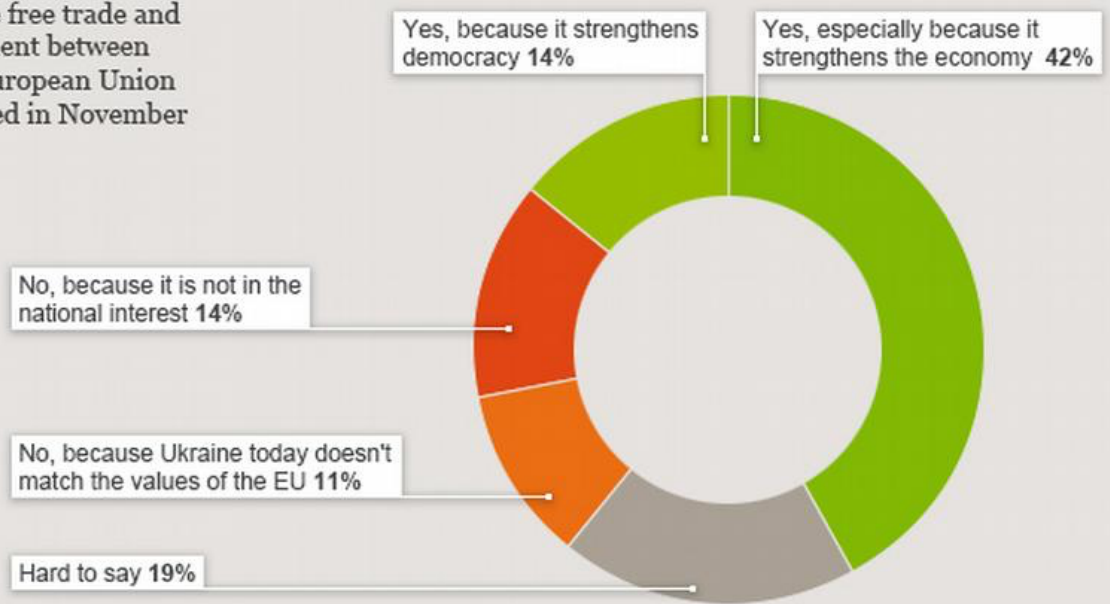


²³ Il nome ha origine dall'insieme delle parole "Euro", quale abbreviazione di Europa, e "Maidan", la quale fa riferimento a Majdán Nezaléznosti, ovvero la Piazza Indipendenza, dove si concentrarono inizialmente le proteste.

²⁴ Bernd J., *Ukraine: EU support up again* (Ucraina: il sostegno dell'Unione Europea è ancora in piedi), DW Trend, 2013, <https://www.dw.com/en/ukraine-eu-support-up-again/a-16924061>.

L'indagine rappresentativa è stata condotta dall'ufficio dell'istituto di ricerca ucraino IFAK nel giugno 2013 per conto del Dipartimento di lingua ucraina DW. Un migliaio di persone, di età compresa tra i 18 e i 65 anni, sono state intervistate nelle città ucraine con più di 50.000 persone.

Do you support the free trade and association agreement between Ukraine and the European Union which is to be signed in November this year?



Source: IFAK Ukraine, 06/2013

© DW

Questi dati sono significativi in quanto creano un filo conduttore tra le due Rivoluzioni. Infatti, in entrambi i casi, la popolazione ucraina non solo si è espressa a favore di una cooperazione con l'Unione Europea, abbandonando così le storiche relazioni con la Russia, ma con la sua posizione filo-occidentale ha riposto le proprie speranze nell'Unione; i cittadini ritenevano che una adesione a quest'ultima avrebbe potuto garantire la risoluzione dei problemi economici, ma soprattutto politici, che caratterizzavano il Paese sin dall'indipendenza. Infatti, il Maidan è sorto nel 2013, così come nel 2004, perché la nuova classe dirigente ucraina non è riuscita a condividere democraticamente il potere statale o a investire nello sviluppo della propria società. La mancanza di legittimità o di un adeguato consenso sociale ha reso lo stato debole e meno capace di affrontare le sfide e le opportunità poste dai potenti vicini²⁵

Di fronte all'esplosione del dissenso, il Governo non fu in grado di contenere la protesta, la quale ben presto secondo molti autori prese i contorni di una vera e propria guerra civile²⁶. Le forze dell'ordine cominciarono a tentare di bloccare i manifestanti tramite repressione, sgomberi ed arresti, con scontri e feriti, creando una situazione che si inasprì sempre di più. Durante le prime ore dell'alba del 30 novembre 2013, la polizia antisommossa si scontrò violentemente con i manifestanti che si trovavano nella piazza principale²⁷. Le

²⁵ Bojcun M., *The causes of Ukrainian crisis* (Le cause della crisi ucraina), Commons, 2016, <https://commons.com.ua/en/prichini-ukrayinskoyi-krizi/>

²⁶ *Ibidem* 15

²⁷ Khomenko S., *The Maidan beatings November 30, 2013: what we know and dont' know* (I pestaggi di Maidan, 30 novembre 2013: ciò che sappiamo e non sappiamo), Euromaidan Press, 2013, <http://euromaidanpress.com/2017/12/04/the-maidan-beatings-november-30-2013-what-we-know-and-dont-know/>

immagini di tale brutalità fecero ben presto il giro del Paese, andando ad accrescere il dissenso della popolazione, che si riversò ancora più numerosa al fine di chiedere le dimissioni del Presidente.

In tutta risposta, il 16 gennaio 2014, il Parlamento ucraino reagì approvando un controverso pacchetto di leggi molto restrittive contro i manifestanti. Tali norme, conosciute come “leggi della dittatura”²⁸, furono criticate da diversi attori internazionali che le hanno classificate come “anti-democratiche”, in quanto violavano una serie di diritti umani fondamentali, quali diritto di protesta, libertà di espressione e attività delle organizzazioni non governative. Per tale ragione, l’approvazione di tali misure restrittive non fece altro che alimentare ancora di più le proteste, causando un aumento delle violenze e conseguentemente un incremento del numero di morti e feriti.

Incapace di gestire la situazione, alla fine del mese, Yanukovich decise di abbandonare il Paese e rifugiarsi in Russia, denunciando un colpo di Stato. Di conseguenza, il Parlamento ucraino votò una risoluzione, presentata dai deputati dell’opposizione, a favore della destituzione del presidente. Tale proposta, approvata con 328 voti, non solo rimosse Yanukovich dalla sua carica in quanto ritenuto “*incapace di farsi carico dei suoi obblighi costituzionali*”²⁹, ma indisse nuove elezioni per il 25 maggio. Inoltre, venne emanato un mandato di arresto per l’ex presidente con l’accusa di “*omicidio di massa di cittadini pacifici*”³⁰. Il giorno dopo, il legislativo nominò come suo successore e nuovo Presidente *ad interim* Turchinov³¹.

Quanto si è verificato in Ucraina tra la fine del 2013 e l’inizio del 2014 è significativo per la serie di eventi collaterali che si verificarono nei mesi successivi. Le proteste di piazza Maidan rappresentarono l’esplosione di tutti quei problemi venutisi a creare nel Paese da dopo l’indipendenza e che le classi politiche che si sono susseguite non riuscirono ad affrontare, ma anzi ne furono la causa per una serie di ragioni. In primo luogo, la crisi può essere attribuita al fallimento di uno Stato relativamente nuovo, che ha acquisito da poco l’indipendenza ed il quale si è dimostrato incapace di far fronte alle richieste e alle aspettative della popolazione. Per tale ragione, il Maidan può essere visto come l’ultima rivolta contro questo manifesto fallimento, un movimento di massa che minò brevemente la nuova classe dominante, spinse la sua fazione più potente fuori dal Paese, ma che alla fine non riuscì a distaccarla dalle istituzioni politiche ed economiche. Tuttavia, il Maidan rappresentò una minaccia sufficiente da spingere la Federazione Russia, gendarme della classe dirigente transnazionale nella sua regione, ad intervenire in Crimea e ad armare una ribellione insurrezionale nel Donbas, in modo da impedire che il processo rivoluzionario si diffondesse nel Paese. In secondo luogo, una ulteriore ragione storica che ha contribuito allo scoppio dell’attuale crisi fu, come è stato

²⁸ BBC, *Ukraine's president signs anti-protest bill into law* (Il presidente ucraino firma la legge anti-protesta), BBC News, 2014, <https://www.bbc.com/news/world-europe-25771595>

²⁹ Polityuk P., *Ukraine parliament ousts Yanukovich, Tymoshenko freed* (Il parlamento ucraino espelle Yanukovich, liberata Tymoshenko), Reuters World News, 2014, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine/ukraine-parliament-ousts-yanukovich-tymoshenko-freed-idUSBREA1G0OU20140222>

³⁰ BBC, *Ukraine arrest warrant for fugitive Viktor Yanukovich* (Mandato di arresto ucraino per il fuggitivo Viktor Yanukovich), BBC News, 2014. <https://www.bbc.com/news/world-europe-26320004>

³¹ *Ibidem* 15

precedentemente descritto, il fallimento dello stato ucraino, per ragioni non solo interne, ad integrarsi con successo nell'alleanza euro-atlantica o nell'alleanza con la Russia. Il suo conseguente isolamento dai progetti di integrazione da entrambe le parti ha reso l'Ucraina particolarmente vulnerabile ai cambiamenti nei rapporti tra le grandi potenze della regione. Questi due principali elementi di crisi, che culminarono con l'insurrezione di piazza Maidan, portarono instabilità e mancanza di un fermo controllo delle istituzioni in Ucraina. Sfruttando questa situazione di debolezza, Russia e Stati Uniti tentarono di intervenire per influenzare il corso degli eventi, e trarne il maggior vantaggio in termini di potere. Tuttavia, fu principalmente la Russia, come verrà descritto nel prossimo paragrafo, a trasformare la lotta per il potere in Ucraina in una crisi internazionale³².

In conclusione, quindi, sebbene come vedremo la Federazione Russa sia intervenuta in territorio ucraino in violazione del diritto internazionale, le cause che portarono allo scoppio degli eventi nel 2013 sono da imputarsi anche alla cattiva gestione da parte dei leader ucraini del Paese. Come è emerso infatti durante un colloquio avuto con alcuni cittadini ucraini in merito alla crisi, essi hanno affermato che Crimea e Donbas non si sarebbero mai scisse dall'Ucraina se Yanukovich non avesse fatto il passo falso di trattare con l'Unione Europea. Quindi la perdita dei territori è vista, dalla popolazione, come conseguenza della mala amministrazione degli affari interni ed internazionali dello Stato da parte degli stessi politici ucraini.

³² *Ibidem* 25

3. Conseguenze in territorio ucraino

Come accennato precedentemente, l'*Euromaidan* rappresentò la miccia degli eventi che si verificarono in tutto il territorio dell'Ucraina e che portarono allo scoppio di un grave conflitto internazionale, che dura ancora oggi. Quando si parla di crisi ucraina, si fa riferimento agli episodi che si sono scatenati nel Paese alla fine del 2013, i quali hanno successivamente coinvolto la penisola di Crimea e la regione orientale del Donbas. Tuttavia, nonostante siano entrambi parti dello stesso conflitto, è necessario trattarli in maniera distinta. Per tale ragione, nei prossimi paragrafi, si analizzeranno i due eventi separatamente: nel primo, verrà descritta l'occupazione e l'annessione della Crimea da parte della Federazione Russa, la quale ebbe luogo tra febbraio e marzo 2014; nel secondo, verrà analizzato il sostegno, sempre russo, ai ribelli separatisti della regione orientale del Donbas, ed in particolare delle province di Donetsk e Lugansk.



3.1 Referendum illegale in Crimea ed annessione

A seguito degli avvenimenti che si stavano verificando in Ucraina, in particolare modo in relazione al cambio di governo, anche nella penisola di Crimea scoppiarono una serie di rivolte.

Al fine di comprendere le cause dietro tali proteste e la decisione della Federazione Russa di intervenire ed annettere la penisola al proprio territorio, è necessario compiere una digressione storica per capire i rapporti tra le due parti.

La penisola di Crimea, per la sua posizione strategica che le garantisce uno sbocco sul Mar Nero, ha da sempre rappresentato territorio di contesa e oggetto delle mire espansionistiche della Russia. A partire dal 1921, in seno alla Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa (RSFSR), fu istituita la Repubblica autonoma Socialista Sovietica di Crimea. Essa venne quindi inglobata all'interno dell'orbita della nascente Unione Sovietica. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, la Repubblica di Crimea venne abolita e trasformata nella provincia di Crimea (*Oblast*) della RSSF Russa. Tuttavia, nel 1954, il nuovo capo del governo dell'URSS,

Chruscev, di origine ucraina, per celebrare il trecentesimo anniversario del trattato di Perejaslav³³, decise di firmare un decreto il quale prevedeva che la penisola di Crimea sarebbe passata dalla Repubblica russa a quella ucraina. Tale conferimento rappresentava perlopiù un gesto simbolico, basato sulla convinzione che l'esperienza sovietica non avrebbe mai conosciuto fine e sui vantaggi di carattere funzionale che ne conseguivano. Infatti, come affermato dallo stesso Putin nel discorso tenutosi a seguito del referendum in Crimea del 2014, “*era impossibile immaginare che Ucraina e Russia potessero dividersi e diventare due stati separati*”³⁴. Per tale ragione, in quel momento non fu possibile prevedere che quella concessione sarebbe stata una delle cause principali delle tensioni tra Russia ed Ucraina.

La crisi ed il successivo crollo dell'Unione Sovietica pose nuovamente il problema della Crimea. Nel gennaio del 1991 la regione decise, tramite referendum, di diventare nuovamente Repubblica autonoma, nell'ambito dell'Ucraina ancora sovietica. Una volta che quest'ultima ottenne l'indipendenza, il 24 agosto dello stesso anno, tentò di riaffermare la sua sovranità sulla penisola. Si arrivò dunque ad una soluzione di compromesso in base alla quale, in cambio di una maggiore autonomia, la Crimea sarebbe rimasta sotto l'influenza ucraina. Tuttavia, la penisola, fino al 2014, mostrò comunque la propria volontà di indipendenza o di annessione alla Federazione Russa. Tralasciando le ragioni storiche, la composizione etnica della penisola permette di comprendere le ragioni dietro questa intenzione; infatti, dei quasi due milioni di abitanti, più della metà sono di origine russa, mentre il restante si divide tra Tatars di Crimea ed ucraini di madrelingua russa.

Ritornando agli avvenimenti del 2014, le proteste scoppiate in Crimea furono principalmente conseguenza del mancato riconoscimento del nuovo Presidente ucraino *ad interim* Turchinov da parte della penisola, in quanto si riteneva che il cambio di leadership si fosse verificato in violazione delle disposizioni della Costituzione ucraina, che regola in maniera dettagliata i casi di *impeachment*. Per tale ragione, ed approfittando della instabilità venutasi a creare nel territorio ucraino a seguito dell'*Euromaidan*, la penisola manifestò la volontà di separarsi dall'Ucraina.

La notte del 27 febbraio, a Simferopoli, la capitale della Crimea, alcuni uomini armati fecero irruzione nei palazzi governativi, sequestrarono la sede del Parlamento crimeano e del Consiglio dei ministri e sostituirono la bandiera ucraina, issando quella russa. Se inizialmente la Federazione negò un suo coinvolgimento, affermando che tali uomini facevano parte delle forze locali crimeane di autodifesa, successivamente annunciò che si trattava di militari russi, i quali presero il nome di Omini Verdi. Con la loro presenza fu inoltre rimosso il Primo ministro Yatseniuk, il quale era stato nominato dal Presidente ucraino e al suo posto prese il potere un politico filo-russo, Sergey Aksynov, in qualità di nuovo capo del governo. Il 1° marzo, il Presidente Turchinov affermò che quanto accaduto nella penisola si trattava di un atto incostituzionale, in quanto la

³³ Il trattato di Perejaslav fu stipulato nel marzo 1654 a Perejaslav, in Ucraina, fra i cosacchi ucraini e lo zar di Russia Alessio I. Se inizialmente tale accordo era stato progettato al fine di garantire sostegno militare russo agli ucraini, vittime dei tentativi espansionisti polacchi, esso segnò il passaggio del territorio sotto l'influenza della Russia.

³⁴ The Kremlin, *Discorso del Presidente Putin, a seguito del referendum in Crimea*, 18 marzo 2014. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>

nomina di Primo ministro in Crimea deve avvenire tramite votazione congiunta del Presidente dell'Ucraina e del Parlamento crimeano. Nonostante il non riconoscimento da parte delle autorità ucraine di quanto si stava verificando nella penisola, l'11 marzo il Parlamento crimeano adottò una dichiarazione di indipendenza dall'Ucraina, la quale sarebbe diventata entrata in vigore qualora confermata dalla votazione popolare indetta per il 25 maggio (successivamente anticipato al 16 marzo su pressione del Presidente Putin)³⁵.

Nel frattempo, in considerazione della instabilità venutasi a creare nella Penisola, il Senato russo autorizzò il Presidente a dispiegare le truppe in territorio ucraino fino a quando non si sarebbe normalizzata la situazione politica nel Paese. Secondo il Ministro degli Esteri russo Lavrov, tale azione avrebbe dovuto garantire la sicurezza della popolazione russa residente in Crimea. Conseguentemente, le unità russe iniziarono a muoversi verso la penisola, a seguito anche della richiesta espressa dall'ex Presidente Yanukovich di assistenza per ripristinare l'ordine in Ucraina. E fu proprio alla presenza delle forze armate russe presenti sul territorio, che si tennero le votazioni per una maggiore autonomia della Crimea dall'Ucraina.

Il referendum ebbe luogo il 16 marzo, nonostante la dura reazione di Unione Europea e Stati Uniti, i quali adottarono un pacchetto di sanzioni volte a condannare le consultazioni. "Il voto offriva agli elettori due alternative: 1) L'indipendenza dall'Ucraina e l'annessione alla Russia; 2) Il ritorno alla Costituzione adottata dal popolo crimeano nel 1992, e annullata autoritariamente dal Governo di Kiev, che riconosceva alla Crimea una sostanziale e ampia autonomia, definendola uno Stato indipendente all'interno dell'Ucraina. La prima alternativa è stata votata dal 97% dei partecipanti alla consultazione"³⁶. "Il nuovo governo di Kiev considerò il referendum illegale perché, secondo la Costituzione dell'Ucraina, una eventuale secessione di una parte del territorio nazionale dovrebbe essere votata da tutti i cittadini ucraini, e non solo da coloro che abitano nella regione interessata. Secondo le autorità ucraine, quindi, il referendum fu frutto di un'occupazione militare da parte di forze filo-russe e non poteva essere riconosciuto valido senza l'approvazione di Kiev. Infatti, uomini armati tennero isolato il palazzo in cui si svolsero le consultazioni e fecero pressione sulla popolazione affinché andasse a votare. Anche l'OSCE e il G7 dichiararono di considerare il referendum illegale e non ne riconobbero il risultato. Secondo la Russia, al contrario, il referendum fu lo strumento con cui gli abitanti della Crimea decisero legittimamente del loro futuro: il governo russo sostenne inoltre che il nuovo governo di Kiev non aveva l'autorità di dichiarare illegale il referendum, visto che si insediò a seguito di un "colpo di stato" e per questo lui stesso era un governo illegale (la Russia riconosceva ancora Viktor Yanukovich come presidente legittimo dell'Ucraina)"³⁷.

Nonostante la comunità internazionale non riconobbe la votazione avvenuta il 16 marzo, sulla base degli esiti del referendum, "il 17 marzo il Parlamento crimeano proclamò la Repubblica di Crimea come stato sovrano e indipendente, nella quale la città di Sebastopoli avrebbe avuto uno status particolare. Venne inoltre formalizzata la richiesta di adesione alla Federazione Russa, annunciata la nazionalizzazione di alcuni beni di

³⁵ *Ibidem* 15

³⁶ *Ibidem* 15

³⁷ Il Post, *Il referendum sulla Crimea è "legale"?*, 2014, <https://www.ilpost.it/2014/03/17/referendum-crimea-legale/>

stato ucraini e lo smantellamento delle forze militari di Kiev. Il giorno successivo, il 18 marzo, il Presidente russo Putin firmò il decreto con cui riconosceva l'indipendenza della Crimea³⁸ e, in un discorso tenuto presso il Parlamento, affermò che *“nei cuori e nelle menti delle persone, la Crimea è sempre stata una parte inseparabile della Russia. Questa ferma convinzione si basa sulla verità e sulla giustizia ed è stata tramandata di generazione in generazione, nel tempo, in qualsiasi circostanza, nonostante tutti i drammatici cambiamenti che il nostro Paese ha attraversato durante l'intero XX secolo”*³⁹.

Quello stesso giorno, il presidente Putin firmò l'accordo di annessione della Crimea alla Federazione Russa, nonostante l'OSCE abbia condannato le azioni russe in quanto violavano gli impegni assunti all'interno dell'Organizzazione, nonché il diritto internazionale. A compimento di tale passaggio, il 19 marzo la Corte costituzionale russa approvò l'accordo di annessione della Crimea alla Federazione. Infine, per validare definitivamente tale atto, il 20 marzo la Duma ed il Senato⁴⁰, con un solo voto contrario, ratificarono l'Accordo, che entrò ufficialmente in vigore.

“L'intervento militare effettuato dalla Russia in Ucraina pare inequivocabilmente integrare i contorni di una violazione di principi consolidati del diritto internazionale generale, affermatasi dopo il 2° conflitto mondiale, in particolare, quello che vieta l'uso o la minaccia dell'uso della forza nei rapporti internazionali nonché acquisizioni territoriali o altri vantaggi realizzati su tale base, oltre che di specifici obblighi pattizi. Nel solenne discorso fatto davanti ai due rami del Parlamento russo, la Duma e il Senato, in occasione della firma del decreto di annessione della Repubblica di Crimea, il Presidente russo ha difeso l'azione svolta dal suo Paese nella crisi ucraina e, in particolare, il sostegno dato al referendum indipendentista in Crimea, rivendicandone la piena conformità con il diritto internazionale e contestando con argomentazioni diverse le accuse mossegli da una larga parte della comunità internazionale”⁴¹. Al fine di comprendere se l'azione russa possa essere considerata lecita, è necessario innanzitutto andare ad analizzare quanto affermato dal Trattato sullo stato e sulle condizioni della Flotta russa del Mar Nero, stipulato dalle parti nel 2010.

Come accennato nel paragrafo precedente, “tale patto accordava alla Russia il permesso di stanziare 25.000 uomini, 24 batterie di artiglieria, 132 veicoli blindati e 22 aerei militari sul territorio ucraino, riconoscendo inoltre alla flotta russa il diritto di stazionamento. Tuttavia, il trattato prevedeva anche una serie di obblighi per le forze russe. Esse infatti dovevano rimanere all'interno delle proprie basi e non uscire se non previa autorizzazione delle autorità ucraine; anche le esercitazioni militari dovevano avvenire all'interno delle basi, mentre la flotta russa stanziata nel Mar Nero poteva navigare in acque territoriali ucraine unicamente al fine

³⁸ *Ibidem* 15

³⁹ *Ibidem* 37

⁴⁰ Rispettivamente la Camera bassa e la Camera alta del parlamento russo.

⁴¹ *Ibidem* 15

di uscire dai porti di sosta. Infine, il trattato prevedeva una clausola, la quale affermava l'obbligo per le truppe russe di non interferire negli affari interni dell'Ucraina, rispettandone la sovranità⁴².

Tuttavia, stando ai fatti riportati precedentemente, è chiaro che tali obblighi non siano stati rispettati dalle truppe russe, le quali sono uscite dalle loro basi, andando a conquistare il controllo della penisola. Lo stesso Putin affermò che gli uomini sul campo non appartenevano alle forze locali, ma facevano parte delle truppe russe. Nonostante la manifesta violazione del diritto internazionale, il presidente russo giustificò le proprie azioni, affermando che lo scopo era quello di *“garantire condizioni adeguate affinché il popolo di Crimea possa esprimere liberamente la propria volontà”*. Al contrario, l'Ucraina e gli altri paesi occidentali ritennero tale atto come una violazione del diritto internazionale e soprattutto della sovranità, integrità e indipendenza di uno Stato.

Inoltre, secondo il diritto internazionale, la Crimea non è mai divenuta uno Stato indipendente; non poteva ritirarsi dall'Ucraina in quanto non erano soddisfatti gli stretti requisiti legali per il diritto alla secessione. Pertanto, dal punto di vista delle norme internazionali, la Crimea appartiene ancora all'Ucraina, indipendentemente dalla situazione di fatto. Poiché la penisola non è mai diventata uno Stato indipendente, non avrebbe potuto stipulare alcun trattato con la Russia senza che la sua adesione alla stessa fosse priva di effetti giuridici ai sensi del diritto internazionale. Questa opinione è stata espressa dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite: la Risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/68/262 del 27.3.2014 ha invitato gli Stati a non riconoscere alcuna modifica dello status della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli e con la presente si fa riferimento al concetto di non riconoscimento obbligatorio⁴³. La dottrina del non riconoscimento obbligatorio prevede che gli stati *“sono tenuti a non riconoscere, attraverso atti individuali o collettivi, la presunta statualità di un'entità territoriale efficace creata in violazione di una o più norme fondamentali del diritto internazionale”*⁴⁴.

Nonostante quindi l'indipendenza della Crimea venga considerata illegale e non valida da quasi la totalità della comunità internazionale e le azioni che hanno portato allo status attuale della situazione si siano svolte in violazione del diritto internazionale, in tale elaborato non verranno approfonditi gli esiti e le implicazioni di tale crisi. Questo perché, nonostante quanto accaduto, ovvero l'invasione militare del territorio di uno Stato sovrano e la successiva annessione unilaterale, della Crimea si parla sempre meno, quasi come se fosse stata tacitamente riconosciuta la sua “riunificazione” alla Russia. A sostegno di ciò, “la Crimea non è più argomento delle cancellerie europee. Non è mai sul tavolo quando di tratta con Putin, non fa parte dei protocolli di Minsk, non esiste alcun piano sul suo status giuridico. Si potrebbe quasi affermare che la Russia non subisca neanche

⁴² *Ibidem* 15

⁴³ General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 2014 – 68/262 Territorial integrity of Ukraine*, (Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 27 marzo 2014 – 68/262 Integrità territorial dell'Ucraina), 2014, <https://undocs.org/en/A/RES/68/262>

⁴⁴ Marxsen C., *The Crimea Crisis: an international law perspective* (La crisi in Crimea: una prospettiva di diritto internazionale), https://www.mpil.de/files/pdf4/Marxsen_2014_-_The_crimea_crisis_-_an_international_law_perspective.pdf

sanzioni per l'annessione militare di tre anni fa. I pacchetti di sanzioni, tra individuali e commerciali, che hanno effetti diretti su Mosca sono quelli legati al Donbas. E quelli interessa a tutti eliminarli il prima possibile, perché frenano il commercio con la Russia e sono alla base delle contro-sanzioni verso alcuni prodotti europei. Le sanzioni irrogate all'indomani dell'annessione della Crimea, invece, hanno effetti limitati al territorio della penisola. Paradossalmente, affossando l'economia della Crimea, finiscono per punire i cittadini crimeani, sia quelli che, più o meno legittimamente, ma in buona fede, hanno votato sì al referendum farsa, sia quelli che si sono sempre opposti all'annessione. Potremmo arrivare a dire che, essendo la Crimea formalmente territorio ucraino sotto il controllo illegittimo di Mosca, le sanzioni colpiscono l'Ucraina"⁴⁵.

Il periodo di lavoro svolto all'interno dell'OSCE, mi ha portato a percepire la stessa sensazione di "abbandono" della situazione in Crimea. Certamente, ogni volta che la crisi ucraina era inserita in agenda, i vari paesi, in primis l'Unione Europea, condannavano quanto accaduto nella penisola: *"condanniamo fermamente la chiara violazione della sovranità ucraina e dell'integrità territoriale a causa di atti di aggressione da parte delle forze armate russe dal febbraio 2014 e dell'annessione illegale della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli alla Federazione russa, che non riconosceremo. L'Unione europea rimarrà impegnata ad attuare pienamente la sua politica di non riconoscimento, anche attraverso misure restrittive"*⁴⁶.

Tuttavia, l'attenzione posta all'implementazione degli Accordi di Minsk i quali, come si vedrà nel prossimo capitolo, riguardano la regione del Donbas e all'attività del SMM, la Missione di Osservazione OSCE sul campo volta a monitorare la situazione nelle *Oblast* di Donetsk e Luhansk, mi hanno portato a credere che tacitamente la comunità internazionale abbia ormai considerato la situazione nella penisola come un dato di fatto. Dimostrazione di questo può derivare dalla constatazione che, nel 2018, il Fondo Monetario Internazionale, pubblicando i dati dell'andamento dell'economia regionale europea, abbia incluso le statistiche sull'occupazione, popolazione e rendimento del bilancio statale di Crimea e Sebastopoli all'interno della relazione sulla Russia⁴⁷. Un altro esempio deriva da una intervista al politico francese e membro del *Front National* Julien Rochedy, il quale ha affermato che *"voglio dire che tutti, incluso il presidente Macron, che ha*

⁴⁵ Elia D., *Dimenticare la Crimea*, East West, 2017, <https://eastwest.eu/it/opinioni/montagne-russe/dimenticare-la-crimea>

⁴⁶ *EU Statement on "Russia's Ongoing Aggression against Ukraine and Illegal Occupation of Crimea"*, OSCE Permanent Council No.1232 (Dichiarazione dell'UE su "L'aggressione permanente della Russia contro l'Ucraina e l'occupazione illegale della Crimea", Consiglio permanente dell'OSCE), 2019.

Testo originale: *"we strongly condemn the clear violation of Ukrainian sovereignty and territorial integrity by acts of aggression by the Russian armed forces since February 2014 and the illegal annexation of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol to the Russian Federation, which we will not recognise. The European Union will remain committed to fully implement its non-recognition policy, including through restrictive measures"*.

⁴⁷ Sputnik, *FMI nei suoi dati calcola la Crimea come parte della Russia*, Sputnik News, 2018, <https://it.sputniknews.com/mondo/201811166798231-FMI-Crimea-russia/>

parlato su questo argomento, considerano la Crimea russa, la stragrande maggioranza della popolazione è russa, sono russofoni e vogliono essere russi”⁴⁸.

3.2 Rivolte separatiste nella regione del Donbas

Come esplicito precedentemente, la crisi in Ucraina si sviluppò su due fronti, quello crimeano e quello della regione orientale del Donbas. A differenza del primo evento in cui la Federazione Russa inviò propri uomini sul territorio ucraino, in questo caso, almeno inizialmente, la Russia intervenne indirettamente, appoggiando e sostenendo, in particolare modo economicamente e militarmente, i ribelli separatisti. Questi ultimi, sulla base degli avvenimenti che si stavano verificando in Ucraina, a partire dal 30 marzo 2014 cominciarono a scendere in piazza per chiedere una maggiore autonomia. Il 6 aprile, nei due *Oblast* della regione, ovvero Donetsk e Lugansk, i manifestanti assalirono gli edifici governativi, prendendone il controllo. Nella prima provincia, i ribelli affermarono che se una sessione parlamentare straordinaria non fosse stata indetta al fine di discutere di un referendum simile a quello della penisola crimeana, avrebbero assunto il controllo del governo regionale con un “mandato popolare”, licenziandone i membri. Poiché questa richiesta non venne esaudita, i manifestanti tennero una riunione nel palazzo dell’Amministrazione statale Regionale e, votando a favore dell’indipendenza ucraina, dichiararono unilateralmente la nascita della Repubblica popolare autonoma di Donetsk. Nella seconda provincia, invece, le manifestazioni portarono alla elezione di Valerij Bolotov quale governatore del popolo. Successivamente, il 27 aprile, si ripeterono le sorti di Donetsk, con l’annuncio della nascita della Repubblica popolare autonoma di Lugansk.

In risposta a quanto stava accadendo, il Presidente ucraino *ad interim* Turchinov promise di avviare una azione anti-terroristica contro i movimenti separatisti della regione orientale.

Anche in questo caso, è necessario fare alcuni brevi cenni storici, al fine di comprendere la volontà di queste regioni di separarsi dall’Ucraina.

“L’industrializzazione della seconda metà del XIX secolo, la costante migrazione, volontaria e forzata, dalle parti più disparate dell’impero prima e dell’Unione Sovietica poi, la particolare durezza del terrore staliniano e il carattere industriale della regione, hanno definito la storia particolare del Donbas e la sua naturale diffidenza nei confronti di Mosca prima e di Kiev poi. Il punto centrale nell’identità regionale è divenuto così non un’auto-identificazione su base etnica o culturale, ma su quella economico-territoriale. L’idea di essere il cuore industriale del Paese, sfruttato e mai ricompensato a sufficienza ha favorito, infatti, il costante risentimento verso il centro di potere.

Negli anni della disgregazione dell’Unione Sovietica il senso di alienazione da Mosca, più che il sentimento di appartenenza all’Ucraina, aveva contribuito a mobilitare i minatori del Donbass in una serie di scioperi

⁴⁸ Sputnik, *Politico francese: in Francia tutti ritengono già la Crimea parte della Russia*, Sputnik News, 2019, <https://it.sputniknews.com/politica/201904207547467-politico-francese-tutti-ritengono-gia-la-crimea-parte-della-russia/>

spontanei nel 1989. Al referendum di dicembre 1991 Donetsk e Lugansk votarono a grande maggioranza per l'indipendenza ucraina, ma già a partire dal 1994 i rapporti con Kiev iniziarono a deteriorarsi. Più che la presenza di una consistente minoranza russa, fu l'idea che a un centro di potere che sfruttava la regione (Mosca) se ne fosse sostituito un altro (Kiev) ad avere contribuito al consolidamento elettorale del Partito Comunista negli anni '90 e alle crescenti domande di indipendenza e autonomia regionale⁴⁹.

La situazione nella regione del Donbas precipitò velocemente a causa dell'intervento di Russia ed Ucraina nella crisi. Il Ministro degli Affari Interni ucraino, Avakov, il 9 aprile affermò, secondo quanto riportato dall'agenzia di stampa statale Ukrinform, "*ci sono due modi opposti per risolvere questo conflitto. Un dialogo politico e l'approccio pesante. Siamo pronti per entrambi*". Tuttavia, fu scelta la seconda opzione.

Infatti, le autorità ucraine inviarono i propri uomini al fine di riprendere il controllo sulla regione, ma essi si scontrarono con i ribelli, supportati e riforniti dalla Russia. In realtà, la Federazione Russa dispiegò a sua volta sul territorio un elevato numero di soldati e mezzi, nonostante abbia sempre smentito un suo coinvolgimento diretto.

Di fronte alla escalation della situazione, il 17 aprile i Ministri degli Esteri di Ucraina e Russia, il Segretario di Stato americano e l'Alto Rappresentante della politica estera dell'Unione Europea si riunirono a Ginevra, al fine di raggiungere una soluzione volta a pacificare la situazione nel Donbas. Le parti riuscirono a giungere ad un compromesso su questioni cruciali, quali l'avvio di un processo di riforma costituzionale, il ritiro di armi e uomini, la liberazione degli edifici occupati; l'implementazione di tali misure sarebbe dovuta avvenire sotto il monitoraggio da parte di una *Special Monitoring Mission* dell'OSCE⁵⁰. Tuttavia, tale patto si rivelò ben presto inefficace, in quanto non portò alla sospensione degli scontri e delle violenze nell'est dell'Ucraina. Nel frattempo, l'11 maggio si tennero i referendum nelle province di Donetsk e Lugansk, che segnarono un risultato a favore dell'indipendenza. Se nella prima permasevano istanze filo-russe, volte alla riunificazione con Mosca, nel secondo emerse un atteggiamento più volto al federalismo, ma permanendo nell'orbita dell'Ucraina. "L'Unione Europea considerò illegali tali *referendum*, in quanto organizzati da soggetti privi di legittimità democratica, e non ne riconobbe il risultato. Nemmeno Kiev accettò i referendum separatisti nelle regioni dell'Ucraina dell'est, definendoli una "*farsa di propaganda senza conseguenze giuridiche*"; di contro, il Cremlino intese rispettare l'espressione della volontà della popolazione di quelle regioni"⁵².

Poco dopo, il 15 maggio, si tennero le elezioni presidenziali in Ucraina. Esse videro la vittoria al primo turno del leader Poroshenko. Tuttavia, al voto non parteciparono le autoproclamate Repubbliche di Donetsk e

⁴⁹ Bondarenko O., *Ucraina: alla ricerca delle cause della Guerra in Donbass*, East Journal, 2018, <https://www.eastjournal.net/archives/89247>

⁵⁰ U.S. Mission to International Organizations in Geneva, *Geneva Statement on Ukraine*, 2014, <https://geneva.usmission.gov/2014/04/18/text-of-the-geneva-statement-on-ukraine-released-by-the-us-eu-ukraine-and-russia/>

⁵¹ *Ibidem* 15

⁵² *Ibidem* 15

Lugansk. Infatti, come si legge sul sito di RBC.RU, “*gli attivisti separatisti della Repubblica di Donetsk hanno bloccato i preparativi ai seggi per l’elezione presidenziali in Ucraina*”⁵³.

Nonostante ciò, una volta al potere, il nuovo presidente non solo autorizzò la creazione di corridoi umanitari per permettere ai civili di fuggire da una situazione di conflitto che si stava deteriorando sempre di più ma, il 18 giugno, annunciò che le autorità ucraine erano disposte a “*cessare il fuoco in maniera unilaterale*” nella regione orientale. Due giorni dopo, il neo-eletto presidente Poroshenko presentò i 14 punti del suo piano di pace per l’Ucraina sud-orientale. “Tra questi figuravano: il disarmo, l’impunità per i separatisti che non si erano macchiati di gravi reati e la creazione di un corridoio per consentire ai “mercenari” di lasciare il Paese. Il Presidente ucraino prevedeva inoltre una riforma costituzionale per dare maggior potere alle regioni e per proteggere la lingua russa, l’elezione diretta dei governatori regionali ed elezioni locali e parlamentari anticipate. Inoltre, sempre per venire incontro agli abitanti dell’est russofono, Poroshenko prevedeva l’elaborazione di un programma di rilancio economico, volto alla creazione di posti di lavoro nelle regioni “separatiste”. Per avviare il suo progetto Poroshenko promise di ordinare alle truppe di Kiev di “cessare il fuoco in maniera unilaterale”, in modo che i miliziani filorusi avessero la possibilità di deporre, a loro volta, le armi. I separatisti avrebbero dovuto anche liberare i loro prigionieri e sgomberare tutti gli edifici amministrativi occupati, in modo da permettere agli organi del potere locali di tornare a lavorare regolarmente; avrebbero avuto quindi la possibilità di abbandonare il territorio ucraino attraverso un corridoio, mentre lungo il confine con la Federazione russa sarebbe stata creata una zona cuscinetto di 10 chilometri. Il Cremlino, pur affermando che in via generale si trattava di una “buona proposta”, bocciò il piano di pace di Kiev per quel che riguarda l’annuncio di tregua unilaterale ritenendo che il cessate il fuoco, così come proclamato, “sembrava piuttosto un ultimatum”. Per Mosca, mancava inoltre “l’elemento chiave”: la partecipazione dei separatisti ai negoziati di pace”⁵⁴.

Nonostante quindi l’intenzione da parte del nuovo Presidente, continuarono gli scontri e le violenze nell’est dell’Ucraina. Permase tuttavia la volontà, da entrambe le parti, di riuscire ad arrivare ad una risoluzione pacifica della crisi. Per tale ragione, i primi di luglio, si tenne a Berlino un incontro tra Russia, Ucraina, Germania e Francia, il cosiddetto “formato Normandia”⁵⁵ in cui le parti concordarono la necessità di un accordo sul cessate il fuoco. Al fine di perseguire tale obiettivo, la Federazione Russa propose inoltre la creazione di un Gruppo di Contatto Trilaterale, composto dai rappresentanti di Russia, Ucraina ed OSCE⁵⁶.

I combattimenti tuttavia continuarono, andando a creare sempre più una situazione di catastrofe umanitaria. Per tale ragione, “il 3 settembre, durante un colloquio telefonico, Putin e Poroshenko, di fronte all’aggravarsi della crisi, concordano sulla necessità di giungere ad una soluzione. Le parti si accordarono in gran parte sui

⁵³ Giangiulio G., *Donbass non vota per il presidente dell’Ucraina*, AGC Communication, 2014, <http://www.agccommunication.eu/86-geopolitica/7433-donbass-ucraina-elezioni>

⁵⁴ *Ibidem* 15

⁵⁵ Vedi capitolo 3 per la descrizione del formato Normandia.

⁵⁶ Vedi capitolo 3 per descrizione più approfondita del Gruppo Trilaterale di Contatto.

passi che avrebbero favorito al più presto il cessate il fuoco tra i reparti militari ucraini e i miliziani a sud-est del Paese. In particolare, Putin rese note le condizioni per la pace: 1. Il ritiro delle truppe ucraine dal sud-est; 2. La cessazione delle azioni militari dei ribelli; 3. L'esclusione dell'uso dell'aviazione contro i civili; 4. Il controllo internazionale pieno ed oggettivo del cessate del fuoco; 5. Lo scambio di prigionieri⁵⁷.

La volontà dei due leader di raggiungere una pace sostenibile e duratura nel Donbas si manifestò poco dopo con la firma, il 5 settembre, da parte del Gruppo di Contatto Trilaterale, del primo documento di pace che formò, con i due successivi, l'insieme degli Accordi di Minsk, volti al rispetto dei cessate il fuoco nel Donbas. Tali testi verranno analizzati nel dettaglio nel prossimo capitolo; tuttavia, anticipo già come, pochi giorni dopo la loro firma, il Ministero degli Esteri ucraino rese noto che il cessate il fuoco era già stato violato in oltre 1300 occasioni.

Come si evince dalla descrizione degli eventi che si sono susseguiti durante il 2014 nell'Ucraina orientale, la crisi nella regione del Donbas è una crisi che fin da subito si caratterizzò per la violenza con cui le parti decisero di intervenire. Questo ha comportato che, durante questi cinque anni, in cui non si è riusciti a trovare una soluzione pacifica per il conflitto, ci siano state conseguenze terribili per i civili e per gli uomini dispiegati sul territorio.

Proprio per la drammaticità di tale situazione, a differenza di quanto accaduto in Crimea, Russia e Ucraina, tramite la mediazione dell'OSCE, cercarono a più riprese di arrivare ad una risoluzione, tramite l'elaborazione degli Accordi di Pace e l'istituzione di una Missione Speciale di Osservazione OSCE.

Tuttavia, come verrà approfondito nel capitolo seguente, una serie di criticità legate a tali documenti hanno impedito il raggiungimento di una pace duratura e sostenibile nella regione, prolungando un conflitto che si caratterizza sempre più come crisi umanitaria.

⁵⁷ *Ibidem* 15

CAPITOLO SECONDO

Misure internazionali volte alla risoluzione della crisi

1. Accordi di Pace

A causa dell'impossibilità di raggiungere una tregua tra Ucraina e Russia, il conflitto nel Donbas si caratterizzò sempre più per l'alto numero di violenze e scontri, le cui conseguenze si riversarono maggiormente sulla popolazione civile. Si era giunti, quindi, ad una situazione di profonda crisi, che difficilmente lasciava presagire la possibilità di trovare rapidamente una soluzione congiunta tra le parti, le quali continuavano ad agire al fine di perseguire i propri interessi nazionali.

Per tale ragione, a seguito di una riunione informale in occasione della commemorazione del *D Day* in Normandia⁵⁸, il 6 giugno 2014 le autorità russe ed ucraine concordarono sull'obiettivo di istituire un gruppo, il cui compito sarebbe stato di facilitare il dialogo per giungere ad una risoluzione pacifica del conflitto che accontentasse entrambe le parti. Nacque così il Gruppo di Contatto Trilaterale (*TCG – Trilateral Contact Group*), composto dai rappresentanti di Ucraina, Russia ed OSCE. Si registrò quindi una dinamica positiva nella crisi ucraina che fece sperare in un miglioramento delle relazioni tra le due parti. Infatti, come affermato dal Ministro degli Esteri tedesco Frank-Walter Steinmeier, *“nel conflitto in Ucraina, per la prima volta dopo diversi mesi, vediamo una luce debole alla fine del tunnel. Non siamo ancora vicini alla risoluzione della crisi, tuttavia, dopo settimane e mesi intensi di sforzi diplomatici, finalmente [Russia ed Ucraina] comunicano direttamente tra loro”*⁵⁹.

Il Gruppo avviò fin da subito i contatti con i rappresentanti informali delle Repubbliche secessioniste di Donetsk e Lugansk al fine di discutere la possibilità di giungere ad una tregua del conflitto. Tale cooperazione portò alla elaborazione dell'insieme degli Accordi di Minsk.

Obiettivo del capitolo sarà quindi analizzare gli Accordi, scaturiti grazie alla nascita e al lavoro di mediazione del Gruppo di Contatto, volti alla realizzazione di una pace duratura e sostenibile nella regione del Donbas. L'insieme di tali documenti è costituito da: Protocollo di Minsk, o Minsk I, siglato il 5 settembre 2014; Memorandum del 2014, firmato il 19 settembre; Pacchetto di Misure per l'attuazione degli Accordi di Minsk, o Minsk II, approvato l'11 febbraio 2015.

⁵⁸ Intini E., *10 cose che forse non sapevi sul D-Day*, Focus, 2019, <https://www.focus.it/cultura/storia/cose-che-forse-non-sapevi-sul-d-day>.

“Nel gergo militare inglese, la D maiuscola di "D-Day" significa semplicemente "giorno", il giorno stabilito per una missione. Il codice "D-Day", quindi, era un'espressione generica che indicava l'inizio di una particolare manovra, e prima del 1944 venne usato in numerose altre occasioni. Dopo quella data si legò indissolubilmente allo Sbarco in Normandia, il cui segretissimo nome in codice era originariamente Overlord”.

⁵⁹ Grabskaya A., *Штайнмаєр: В українській кризі з'явилося слабке світло в кінці тунелю* (Steinmeier: “Nella crisi ucraina c'era una debole luce alla fine del tunnel”), DW Trend, 2014, <https://www.dw.com/uk/штайнмаєр-в-українській-кризі-з'явилося-слабке-світло-в-кінці-тунелю/a-17694258>

1.1 Protocollo di Minsk o Minsk I

Il primo documento di pace ad essere redatto, il 5 settembre 2014, fu il Protocollo di Minsk, conosciuto anche come Minsk I, dal nome della capitale bielorusa dove fu firmato. Esso fu frutto di una serie di incontri che si svolsero tra il 31 luglio e il 5 settembre.

Obiettivo del Protocollo era di porre un freno al conflitto nella regione orientale del Donbas. Alla fine dell'estate del 2014, infatti, nell'est dell'Ucraina, si era intensificata la guerra tra le Forze Armate ucraine e i ribelli delle Repubbliche di Donetsk e Lugansk. A causa dei continui attacchi da parte di DNR e LNR, nell'agosto 2014 l'Ucraina aveva quindi deciso di intraprendere una strada più di carattere diplomatico⁶⁰.

Il testo di tale documento richiama le misure fondamentali del Piano di Pace in 14 punti presentato dal Presidente ucraino Poroshenko nel giugno di quello stesso anno⁶¹.

Il Protocollo di Minsk si compone di 13 articoli, i quali possono essere suddivisi in quattro macro-aree⁶²:

1. Misure di sicurezza:

- “Assicurare un cessate il fuoco bilaterale immediato”;
- “Garantire il monitoraggio e la verifica da parte dell'OSCE del regime di non utilizzo delle armi”.
- “Rimuovere le formazioni militari illegali e l'equipaggiamento militare, nonché i militanti e i mercenari, dal territorio dell'Ucraina”;
- “Garantire un monitoraggio permanente sulla frontiera dello Stato ucraino-russo e la verifica dell'OSCE, nonché l'istituzione di una zona di sicurezza nelle regioni frontaliere dell'Ucraina e della Federazione russa”.

2. Composizione politica del conflitto:

- “Attuare il decentramento del potere, anche promulgando la legge dell'Ucraina sullo status provvisorio dell'autonomia locale in alcune aree delle regioni di Donetsk e Lugansk (legge sullo status speciale)”;
- “Assicurare lo svolgimento delle elezioni locali anticipate in conformità con la legge dell'Ucraina sullo status provvisorio dell'autonomia locale in alcune aree delle regioni di Donetsk e Lugansk (legge sullo status speciale)”.
- “Attuare una legge che vieti il perseguimento e la punizione di persone in relazione agli eventi che si sono verificati in alcune aree delle regioni dell'Ucraina di Donetsk e Lugansk”.

⁶⁰ Sokolov M., *Due anni di sforzi: la storia degli Accordi di Minsk*, Russia Beyond, 2016, https://it.rbth.com/mondo/2016/09/05/due-anni-di-sforzi-la-storia-degli-accordi-di-minsk_627241

⁶¹ Vedi capitolo 1 per un approfondimento sul Piano di Pace.

⁶² *Protocol on the outcome of consultations of the Trilateral Contact Group on joint steps aimed at the implementation of the Peace Plan of the President of Ukraine, P. Poroshenko, and the initiatives of the President of the Russian Federation, V. Putin*, (Protocollo sull'esito delle consultazioni del Gruppo di Contatto Trilaterale sulle fasi congiunte finalizzate all'attuazione del piano di pace del presidente dell'Ucraina P. Poroshenko, e sulle iniziative del presidente della Federazione russa, V. Putin), 2015, (https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_140905_MinskCeasfire_en.pdf)

- “Continuare un dialogo nazionale inclusivo”.
- “Fornire garanzie personali di sicurezza per i partecipanti alle consultazioni”.

3. Misure economiche:

- “Adottare un programma per la ripresa economica del Donbas e la ripresa delle attività vitali nella regione”.

4. Misure umanitarie:

- “Adottare misure volte a migliorare la situazione umanitaria nel Donbas”.
- “Rilasciare immediatamente tutti gli ostaggi e le persone detenute illegalmente”.

Le parti, sulla base del testo presentato, giunsero quindi alla elaborazione di una soluzione del conflitto, basata principalmente sul rispetto del cessate il fuoco ed il ritiro delle truppe e degli armamenti dalla regione del Donbas.

Tuttavia, nonostante il Protocollo, come si vedrà nei prossimi paragrafi, fu seguito da un Memorandum aggiuntivo volto a descrivere più dettagliatamente le condizioni per il raggiungimento di una tregua, non è riuscito a portare ad una risoluzione della crisi.

L’Accordo ebbe come unica conseguenza la riduzione dei combattimenti per pochi mesi, fino a quando non perse del tutto la sua efficacia tra il dicembre 2014 e il gennaio 2015.

Come si legge nel rapporto del *SMM* (Missione Speciale di Monitoraggio in Ucraina) dell’OSCE intitolato “Società Civile e la Crisi in Ucraina”, *“la maggior parte degli intervistati riteneva che finora questi documenti non fossero riusciti a fornire alcun risultato, come si può vedere dal proseguo dei combattimenti nonostante l'accordo di cessate il fuoco. Le ragioni principali del fallimento sono state percepite come mancanza di impegno da parte delle parti e contatti insufficienti tra gli attori del conflitto”*⁶³⁶⁴.

Le cause del fallimento di tale documento verranno analizzate più in dettaglio nei prossimi paragrafi; tuttavia, riprendendo le parole dell’analista politico Kostiantyn Zadrykana, il fallimento del Protocollo derivò dal fatto che Minsk I non accontentò nessuno dei due schieramenti: la Russia ed i separatisti non erano sicuri che i loro interessi sarebbero stati soddisfatti se le truppe fossero state ritirate, mentre la leadership ucraina temeva di non essere in grado di rimanere al potere se le disposizioni politiche fossero state attuate⁶⁵. Il mancato raggiungimento di una soluzione che accontentasse entrambe le parti, portò fin da subito il rilancio dei

⁶³ Vedi capitolo 4 per la descrizione della Missione Speciale di Osservazione OSCE in Ucraina.

⁶⁴ *SMM, Thematic Report: the Civil Society and the Crisis in Ukraine* (Rapporto tematico: Società Civile e Crisi in Ucraina), 2015, <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/141046?download=true>

Testo originale: *“most respondents believed these documents had so far failed to bring any results, as could be seen from continuing fighting despite the ceasefire agreement. The main reasons for the failure were perceived to be lack of commitment from the sides, and insufficient contacts amongst the conflict actors”*.

⁶⁵ Euromaidan Press, *Everything you wanted to know about the Minsk peace deal, but were afraid to ask* (Tutto quello che volevi sapere sull'accordo di pace di Minsk, ma avevi paura di chiedere), <http://euromaidanpress.com/minsk-agreements-faq/#q7>

combattimenti. Le forze separatiste filo-russe ripresero quindi le ostilità dopo che Minsk I fu firmato, apparentemente al fine di costringere l'Ucraina a portare a termine le disposizioni politiche dell'Accordo.

1.2 Memorandum del 2014

Il 19 settembre 2014 fu siglato un Memorandum, composto da nove articoli, che portava avanti le disposizioni del Protocollo di Minsk. La firma è avvenuta a seguito di un ulteriore incontro tra il Gruppo Trilaterale di Contatto e i rappresentanti delle province di Donetsk e Lugansk. L'allora presidente in esercizio dell'OSCE Burkhalter definì il Memorandum un passo significativo verso la sostenibilità del cessate il fuoco ed un contributo importante agli sforzi per risolvere pacificamente la crisi nell'Ucraina orientale⁶⁶. Tale documento illustra, infatti, più dettagliatamente i parametri per l'attuazione degli impegni presenti nel precedente accordo, al fine di instaurare un cessate il fuoco sostenibile.

Le disposizioni presenti nel testo prevedono le seguenti indicazioni:

1. Istituire una zona di smilitarizzazione di 30 km;
2. Vietare le offensive e l'uso dell'aviazione militare;
3. Delineare l'ambito per una missione OSCE.

Una delle misure più importanti fu l'istituzione di una zona di smilitarizzazione, definita anche come “zona grigia” o “linea di contatto”. Per la sua realizzazione venne stabilita una linea tra le formazioni armate che funge da punto di riferimento per il ritiro del personale militare e di tutti i tipi di armi e munizioni. Da tale linea di contatto, all'interno di un'area di 15 chilometri su entrambi i lati, non vi sarebbero dovute essere quindi unità militari o le loro attrezzature. Qualsiasi azione offensiva, in tale zona, sarebbe stata inoltre proibita.

⁶⁶ OSCE, *Memorandum on stabilizing ceasefire another important step towards de-escalation*, OSCE Chairperson-in-Office says (Il memorandum sulla stabilizzazione del cessate il fuoco rappresenta un altro passo importante verso la de-escalation, afferma il Presidente in esercizio dell'OSCE), 2014, <https://www.osce.org/cio/123808>



Nel documento, tuttavia, non vi sono riferimenti ad alcune controverse questioni politiche presenti nel Protocollo di Minsk, come ad esempio ciò che concerne le elezioni in Donbas. E furono proprio le votazioni nella regione una delle cause del rinnovato inasprimento dei rapporti tra le parti.

Infatti, il 2 novembre vennero indette delle consultazioni elettorali nelle regioni controllate dai separatisti, quasi certamente avvenute grazie al sostegno russo. Tuttavia, tale votazione non solo fu condannata da Unione Europea, Stati Uniti e Nazioni Unite, ma trovò una forte opposizione anche da parte del Presidente ucraino Poroshenko. Egli, infatti, minacciò un intervento armato contro i separatisti nel caso si fossero ripetute loro nuove iniziative e non riconobbe le elezioni, ritenute non conformi a quanto previsto dal Protocollo di Minsk. Di conseguenza, il Presidente propose al Parlamento ucraino di revocare lo statuto speciale accordato al Donbas il 16 settembre, come parziale attuazione del Protocollo. Tramite tale legge, le regioni di Donetsk e Lugansk si erano viste garantire per tre anni uno status di autonomia, all'interno del quale era prevista la facoltà di istituire forze di polizia e condurre elezioni a livello locale. Furono, però, gli stessi filo-russi ad ostacolare tale progetto di legge, i quali hanno dichiarato di non essere interessati ad una autonomia limitata, poichè il loro obiettivo era di mantenere l'indipendenza. Come affermato infatti dal vice primo ministro dell'autoproclamata Repubblica popolare di Donetsk, *“la regione del Donbas non ha più nulla a che fare con l'Ucraina, godiamo già della completa autodeterminazione”*⁶⁷.

Un'altra legge approvata sempre dal Parlamento ucraino, inoltre, concesse l'amnistia per “i partecipanti agli eventi di Donetsk e Lugansk”, che non avrebbero potuto essere perseguibili, a meno che non fossero

⁶⁷ La Repubblica, *Ucraina sfida i separatisti: status speciale alle regioni del sud-est*, 2014, https://www.repubblica.it/esteri/2014/09/16/news/ucraina_est_amnistia_separatista_russia_statuto-95877319/?refresh_ce

responsabili di “omicidi, stupro e terrorismo”. L’ammnistia, tuttavia, non riguardò i responsabili dell’abbattimento del volo malese del 17 luglio 2014⁶⁸⁶⁹. Tale episodio, infatti, sconvolse la comunità internazionale per l’elevato numero di vittime civili. Furono 295 i morti, che rappresentarono una conseguenza accidentale, ma assolutamente devastante, degli scontri che si stavano verificando nella regione. Proprio a causa della gravità di tale incidente, la notizia si diffuse in tutto il mondo, permettendo ai cittadini di cominciare ad essere coscienti di quello che stava accadendo in Ucraina.

1.3 Pacchetto di misure per l'attuazione degli accordi di Minsk o Minsk II

Le elezioni tenutesi nella regione del Donbas e le continue violazioni del cessate il fuoco registrate dal *SMM* anche successivamente alla firma del Protocollo di Minsk e del Memorandum del 2014 rivelarono la mancanza di volontà delle parti, soprattutto dei gruppi di ribelli secessionisti, di attuare le misure concordate. In particolare, il 13 gennaio 2015, la tregua fu messa a dura prova dagli intensi combattimenti avvenuti nei pressi dell’aeroporto di Donetsk e dai bombardamenti che si verificarono in tutto il territorio della città e nei dintorni. I militari ucraini credevano di poter riconquistare il controllo del Donbas occupato, mentre al contrario i ribelli speravano di poter espandere il loro territorio. Tuttavia, come affermato da Evseev, vice direttore dell’Istituto dei Paesi del CSI (Comunità degli Stati Indipendenti), *“come risultato, dopo gli ennesimi scontri e le centinaia di vittime da entrambe le parti, [i militari ucraini e le forze separatiste] sono giunti a capire che per simili obiettivi le forze non erano sufficienti, né da un lato, né dall’altro”. L’Ucraina quindi si affidò nuovamente alla diplomazia*⁷⁰.

L’11 febbraio 2015 il Gruppo di Contatto Trilaterale insieme ai rappresentanti di Donetsk e Lugansk si riunì nuovamente nella capitale bielorusa e, dopo una lunga notte di negoziati, firmò il secondo accordo di pace, conosciuto anche come “Pacchetto di misure per l’attuazione degli accordi di Minsk” o Minsk II. Proprio a causa del perpetrarsi del conflitto, lo scopo del nuovo accordo era di rilanciare gli sforzi di Minsk I. Per tale ragione, il Pacchetto di Misure non è altro che una riproposizione del Protocollo, solo in maniera più dettagliata sull’iter da seguire per attuare quelle misure volte a una risoluzione pacifica del conflitto.

⁶⁸ Camera dei Deputati, *La crisi russo-ucraina: cronologia degli avvenimenti*, Servizio Studi, 2016, <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/ES0460.pdf>

⁶⁹ “Il 17 luglio 2014 un Boeing 777 della Malaysia Airlines è stato abbattuto da un missile ed è precipitato nell’est dell’Ucraina, non lontano da Donetsk dove erano in corso gli scontri tra i gruppi di separatisti filo-russi e l’esercito ucraino. I governi di Russia ed Ucraina si sono accusati vicendevolmente dell’incidente, scaricando la responsabilità dell’accaduto sulla controparte”. Per ulteriori approfondimenti, rimando al seguente articolo: Ferraresi M., *Chi ha abbattuto l’aereo malese?*, Il Foglio, 2014, <https://www.ilfoglio.it/articoli/2014/07/17/news/chi-ha-abbattuto-l-aereo-malese-75104/>

⁷⁰ *Ibidem* 60

Tuttavia, come osservò il commentatore politico Paul Niland, *"l'unica ragione per cui Minsk II fu necessario è che la Russia si è rifiutata di rispettare gli impegni di Minsk I. Il punto 1 di entrambi gli accordi è lo stesso, un immediato cessate il fuoco. Questo non è stato rispettato"*⁷¹.

Proprio perché le parti non hanno attuato tali misure, il nuovo documento, composto da 13 articoli, impose degli obblighi, soprattutto di carattere temporale, più stringenti per la realizzazione delle stesse, come⁷²:

- “Immediato e completo cessate del fuoco nelle zone di conflitto delle regioni di Donetsk e Lugansk, e una sua rigorosa attuazione a partire dalle 00 h 00 min. (tempo di Kiev) del 15 febbraio 2015”;
- “Il ritiro delle armi pesanti deve iniziare non oltre il secondo giorno dopo il cessate il fuoco e terminare entro 14 giorni”.
- “Nel primo giorno dopo il ritiro, avviare un dialogo sulle modalità delle elezioni locali in conformità con la legge ucraina e la legge dell’Ucraina “Sull’ordine temporaneo del governo locale in alcune regioni di Donetsk e Lugansk”.
- “Ripristinare il pieno controllo del confine di Stato dell’Ucraina da parte del governo in tutta la zona di conflitto che dovrà iniziare dal primo giorno dopo lo svolgimento delle elezioni locali ed essere completato dopo una soluzione politica globale entro la fine del 2015”.
- “La riforma costituzionale in Ucraina con l’entrata in vigore, entro la fine del 2015, di una nuova costituzione, intesa come elemento chiave di decentramento, nonché l’adozione della legge permanente sullo status speciale delle singole regioni di Donetsk e Lugansk”.

Ad una prima lettura del nuovo accordo di pace sembrerebbe che le parti fossero realmente intenzionate ad una risoluzione definitiva del conflitto, tramite il rispetto del cessate il fuoco, il ritiro delle armi e la realizzazione di elezioni nelle province di Donetsk e Lugansk. Tuttavia, così come era stato per il Protocollo di Minsk, anche in questo secondo caso gli intenti prefissati non si tradussero in iniziative reali e concrete. Quasi una settimana dopo la firma del nuovo Accordo di Pace, infatti, furono registrate più di 300 violazioni del cessate il fuoco. Si era quindi giunti ad un punto in cui ulteriori sforzi diplomatici sarebbero risultati infruttuosi a meno che non fossero sostenuti in modo credibile da ulteriori azioni⁷³.

1.4 Addendum del 2015

Il Gruppo Trilaterale di Contatto ha continuato a lavorare, e continua tuttora, al fine di raggiungere un accordo per il cessate il fuoco. Per tale ragione, a causa delle continue violazioni che si stavano registrando nonostante il raggiungimento dell’Accordo dell’11 febbraio, il 29 settembre 2015, il sotto-gruppo del TCG per le questioni

⁷¹ *Ibidem* 65

⁷² Meneguzzo F., *Ucraina, il testo in italiano del nuovo accordo di Minsk*, Il Primato Nazionale, 2015, <https://www.ilprimatonazionale.it/esteri/testo-in-italiano-accordo-di-minsk-ucraina-16775/>

⁷³ Coppola F., *The Minsk Ceasefire Has Failed. What Now For Ukraine?* (Il cessate il fuoco di Minsk è fallito. Cosa ora per l’Ucraina?), Forbes, 2015, <https://www.forbes.com/sites/francescoppola/2015/02/22/the-minsk-ceasefire-has-failed-what-now-for-ukraine/#1e0666126d14>

riguardanti la sicurezza ha elaborato un *Addendum* al Pacchetto di Misure di Minsk. Tale testo prevede il ritiro di una serie di armamenti e mezzi, quali: carri armati, artiglieria con calibro inferiore ai 100 mm, mortai fino a 120 mm di calibro. Il Capo della Missione Speciale di Monitoraggio OSCE in Ucraina (SMM), Ertugrul Apakan, accolse la realizzazione di tale documento aggiuntivo con grande positività, affermando che *“spero che questo sia un passo verso la pace, la normalizzazione e la stabilizzazione nell'interesse della popolazione ucraina. Invito tutte le parti a dedicare il loro pieno impegno al processo di pace”*⁷⁴.

Nonostante il costante impegno, portato avanti soprattutto dall'OSCE, di giungere ad una pace duratura, l'incapacità delle parti di elaborare un documento contenente misure di effettiva realizzazione e la continua violazione delle stesse comportò il proseguo del conflitto. Le conseguenze di tale situazione si riversano principalmente sui civili e sugli uomini presenti sul campo. Stando infatti ai dati raccolti dalla Missione di Monitoraggio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite in Ucraina, da aprile 2004 a fine 2018 si sono registrate più di 13.000 vittime di guerra⁷⁵.

Obiettivo dei prossimi paragrafi sarà dunque di analizzare la serie di problematiche e criticità che hanno caratterizzato gli Accordi di Pace, impedendone la concreta realizzazione, al fine di comprendere quali siano state le cause dietro il mancato successo di tali documenti, che rappresentano l'unico strumento esistente per la graduale riduzione delle ostilità

2. Attori coinvolti nei negoziati sugli Accordi

Una prima complessità relativa agli Accordi di Pace riguarda gli attori coinvolti nei negoziati. La discussione sul Protocollo di Minsk del 2014 ebbe avvio tramite una conversazione telefonica tra il Presidente russo Putin e quello ucraino Poroshenko. Successivamente la questione fu portata all'interno dei lavori del formato Normandia tra i rappresentanti di Ucraina, Russia, Germania e Francia⁷⁶. Le decisioni assunte sono state poi discusse e concordate nel Gruppo di Contatto Trilaterale, insieme ai rappresentanti delle Repubbliche secessioniste, il quale le ha redatte e firmate.

Come ha osservato il commentatore politico Paul Niland, *“la ragione per questa struttura a due livelli di negoziazioni e firmatari è che qualsiasi negoziato diretto con le persone che nominalmente guidano i cosiddetti DNR e LNR (rispettivamente Repubblica Autonoma di Donetsk e Lugansk) conferirebbe loro legittimazione immeritata”*. Infatti, “DNR” e “LNR” non sono riconosciuti da nessun paese come Stati indipendenti, nemmeno dalla Russia, la quale è stata sostenitrice della loro creazione. Per tale ragione, in tutti

⁷⁴ *Chief Monitor of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine welcomes agreement on withdrawal of heavy weapons and military equipment* (Il capo monitor della Missione speciale di monitoraggio dell'OSCE in Ucraina accoglie con favore l'accordo sul ritiro di armi pesanti e attrezzature militari), 2015

⁷⁵ Sargentini M., *L'Onu: in Ucraina 13mila morti per la guerra del Donbas*, Corriere della Sera, 2019, <http://lepersoneeladignita.corriere.it/2019/01/22/lonu-in-ucraina-13mila-morti-per-la-guerra-del-donbas/>

⁷⁶ Il formato Normandia è un gruppo diplomatico di rappresentanti di alto livello di quattro Paesi (Ucraina, Russia, Francia e Germania) istituito il 6 giugno 2014 al fine di risolvere la guerra in Ucraina orientale.

e tre i testi degli Accordi di Pace, viene utilizzata l'abbreviazione ORDLO, per indicare "alcune aree di Donetsk e Lugansk Oblast" o "particolari distretti"⁷⁷.

Nonostante, inoltre, la presenza di differenti attori coinvolti, le parti degli Accordi sono unicamente due. Infatti, la presenza di Germania, Francia ed OSCE ebbe meramente la funzione di mediazione dei negoziati. Tuttavia, nei documenti non è definito chi dovrebbe assumere ed adempiere gli obblighi previsti. In particolare, i testi si riferiscono a "entrambe le parti" o "bilaterali" senza alcuna specificità. Ciò ha provocato accuse reciproche dal momento che l'Ucraina considera le parti come "Ucraina e Federazione Russa", mentre la Russia come "Ucraina e DNR/LNR". Questa duplice interpretazione dei testi può essere letta nei discorsi che settimanalmente le due parti tengono durante il Consiglio Permanente dell'OSCE⁷⁸:

- Federazione Russa, Consiglio Permanente del 17 febbraio 2015, *"esortiamo tutte le parti coinvolte nel conflitto interno all'Ucraina - i rappresentanti di Kiev, Donetsk e Lugansk - a rispettare rigorosamente gli impegni assunti. La Russia è pronta a facilitare attivamente questo processo"*⁷⁹.
- Ucraina, Consiglio Permanente del 26 febbraio 2015: *"la prontezza della Federazione Russa e dei gruppi armati illegali sostenuti dalla Russia di rispettare i loro impegni sarà cruciale per l'attuazione degli accordi di Minsk e per l'intero processo di pace. Chiediamo alla Federazione Russa di prendere immediatamente provvedimenti pratici per la piena attuazione degli accordi di Minsk e per ripristinare il rispetto delle norme di diritto internazionale e dei principi e impegni dell'OSCE. Esortiamo la Russia a fermare l'aggressione contro l'Ucraina e invertire l'annessione della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli"*⁸⁰.

⁷⁷ Euromaidan, *Eastern Ukraine Statelets "effectively controlled" by Russia* (Staterelli dell'Ucraina orientale controllati effettivamente dalla Russia), Euromaidan Press, 2018, <http://euromaidanpress.com/2018/04/24/donbas-republics-effectively-controlled-by-russia-pace-resolution/>

⁷⁸ OSCE, *Consiglio Permanente*, <https://www.osce.org/it/permanent-council>.

"Il Consiglio permanente è il principale organo decisionale per le consultazioni politiche regolari e per la gestione dell'attività operativa ordinaria dell'OSCE nei periodi che intercorrono tra le riunioni del Consiglio dei ministri. Esso esegue, nell'ambito delle sue competenze, i compiti definiti e le decisioni adottate dal Vertice e dal Consiglio dei ministri. Le riunioni del Consiglio permanente hanno luogo una volta alla settimana a Vienna. Esse sono convocate e presiedute dal Presidente in esercizio o dal suo/dalla sua rappresentante. Il Consiglio permanente è composto da delegati dei 57 Stati partecipanti".

⁷⁹ *Statement by Mr. Andrey Kelin, Permanent Representative of the Russian Federation, at the 1040th (Special) meeting of the OSCE Permanent Council on the situation with the implementation of the Minsk agreements* (Dichiarazione di Andrey Kelin, rappresentante permanente della Federazione Russa, in occasione della 1040a riunione (speciale) del Consiglio permanente dell'OSCE sulla situazione con l'attuazione degli accordi di Minsk), 17 febbraio 2015.

Testo originale: *"we urge all the parties involved in the internal Ukrainian conflict – the representatives of Kyiv, Donetsk and Luhansk – to rigorously honour the commitments they have undertaken. Russia is prepared to actively facilitate this process"*.

⁸⁰ *Statement on "Russia's ongoing aggression against Ukraine and violations of OSCE principles and commitments", as for delivery by the Delegation of Ukraine to the 1041th meeting of the Permanent Council* (Dichiarazione su "La continua aggressione della Russia contro l'Ucraina e le violazioni dei principi e degli impegni dell'OSCE", in merito alla delibera della delegazione dell'Ucraina alla 1041a riunione del Consiglio permanente), 26 febbraio 2015, <https://mfa.gov.ua/en/news-feeds/foreign-offices-news/33868-zajava-delegaciji-ukrajini-shhodo-trivajuchoji-agresiji-proti-ukrajini-z-boku-rosiji-ta-porushennya-principiv-ta-zobovjazany-v-ramkah-obse>

Testo originale: *"readiness of the Russian Federation and the Russia-backed illegal armed groups to abide by their commitments will be crucial for implementation of the Minsk agreements and for the entire peace process. We call on the Russian Federation to take immediate practical steps towards full implementation of the Minsk agreements as well as restoring respect for the norms of*

La differente visione su chi siano gli attori coinvolti negli Accordi è testimonianza di come la Russia non si senta parte del conflitto, avendo sempre negato il suo coinvolgimento nell'Est dell'Ucraina.

Questo si ricollega con il secondo elemento di complessità, derivante appunto dalla ambigua posizione assunta dalla Federazione Russa. “Nonostante essa sia accusata dal governo ucraino e da Stati terzi di sostenere con proprie forze ed armi i ribelli, Mosca ha cercato di apparire nel corso dei negoziati nel ruolo di “terzo” mediatore. Tale atteggiamento ha trovato un riscontro formale nella Dichiarazione congiunta dei Capi di Stato di Francia, Germania, Russia ed Ucraina, adottata lo stesso giorno del Pacchetto di Misure. Nella dichiarazione si legge, infatti, che il Presidente russo s’impegna, negli stessi termini degli altri Capi di Stato ad usare la propria “influenza” sulle parti del Pacchetto medesimo per facilitarne l’esecuzione”⁸¹. Da tale dichiarazione appare quindi che la Russia abbia più un ruolo nell’agevolazione e nell’aiuto all’implementazione di tali misure, piuttosto che rappresentare una delle due parti avente “l’obbligo” di attuare gli impegni assunti.

Gli stessi accordi di Minsk non considerano la Federazione Russa parte del conflitto e quindi non impongono alcun obbligo a Mosca. Un esempio di questo lo si può vedere in relazione al punto 10 del Protocollo. Esso prevede il ritiro di tutti i "gruppi armati illegali e le attrezzature militari, nonché i combattenti e i mercenari". Da tale testo, non appare alcun riferimento diretto alle truppe e ai volontari russi. Considerando però il sostegno politico e militare della Russia per i separatisti, più volte confermato dalle stesse autorità russe, questo crea uno squilibrio che continua a sovvertire l'attuazione degli Accordi.

3. Criticità degli Accordi di Pace

Quando si discute delle cause della mancata attuazione degli Accordi di Minsk e della difficoltà di giungere ad una pace in relazione al conflitto nell'Ucraina dell'Est, è necessario innanzitutto premettere che ciò deriva dalla differente prospettiva che le parti hanno della situazione.

Infatti, Russia ed Ucraina sostengono narrative reciprocamente esclusive. Kiev considera l'annessione della Crimea e il conflitto nel Donbas come elementi di una guerra di aggressione russa. La Russia e i separatisti dei territori contesi, al contrario, ritengono che la crisi nell'Est dell'Ucraina rappresenti una guerra civile con un background etnopolitico. A conferma di questo, in ogni documento ufficiale OSCE in cui le parti discutono della situazione nel Paese, la Federazione Russa utilizza il termine “*Ukrainian crisis*”, mentre l'Ucraina fa riferimento al “*conflict in Donbas*”. Questo perché la Federazione Russa ritiene che la situazione nel Donbas abbia cause interne e per tale ragione sia circoscritta al territorio ucraino, mentre per il governo di Kiev si tratta di un vero e proprio conflitto di carattere internazionale, in quanto scaturito dal sostegno e dall’invio di truppe russe.

international law and the OSCE principles and commitments. We urge Russia to halt aggression against Ukraine and reverse the annexation of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol”.

⁸¹ Starita M., *Gli Accordi di Minsk tra politica e diritto: prime considerazioni*, SIDI Blog, 2015, <http://www.sidiblog.org/2015/02/24/gli-accordi-di-minsk-tra-politica-e-diritto-prime-considerazioni/>

Qui si seguito, sono riportati alcuni esempi, tratti da discorsi che i rappresentanti di Russia ed Ucraina hanno tenuto durante gli incontri del Consiglio Permanente, a conferma della differente percezione che le parti hanno della situazione in Ucraina:

- Federazione Russa, Consiglio Permanente del 16 aprile 2015: *“il processo di pace in Ucraina è attualmente in una fase estremamente critica, che richiede misure chiare ed attente da tutte le parti interessate per attuare l'intero pacchetto di misure per l'attuazione degli accordi di Minsk in modo completo e coerente. Consideriamo la disponibilità a rispettare rigorosamente lo spirito e la lettera di questi accordi come una prova dell'impegno per una risoluzione pacifica della crisi interna ucraina*⁸².
- Ucraina, Consiglio Permanente del 21 maggio 2015: *“oggi stiamo entrando nel sesto anno della aggressione continua della Russia contro l'Ucraina. È iniziata con l'occupazione illegale della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli e poi è cresciuto fino a diventare un'invasione militare diretta e un'occupazione illegale di parti della regione dell'Ucraina del Donbas. Sono stati istituiti e utilizzati numerosi formati e meccanismi per facilitare la risoluzione del conflitto avviato dalla Russia*⁸³.

Queste narrative non consentono né terreno comune né possibilità di compromesso. Infatti, è chiaro che una differente visione della situazione comporta una diversa interpretazione delle modalità di risoluzione della stessa.

Nell'atto pratico, tuttavia, il fallimento degli Accordi di Minsk deriva dal fatto che nessuna delle misure contenute nei testi è mai stata attuata in maniera completa. In particolar modo, il regime di cessate il fuoco (punto 1), presente in tutti e tre i documenti come assunto prioritario per una sospensione degli scontri, non è mai stato rispettato, ma anzi ogni giorno si registrano violazioni. Ed è proprio il non rispetto del cessate il

⁸² *Statement by Mr. Andrey Rudenko, Deputy Permanent Representative of the Russian Federation, at the 1047th meeting of the OSCE Permanent Council on the situation in Ukraine and the need to implement the Minsk agreements* (Dichiarazione di Andrey Rudenko, rappresentante permanente aggiunto della Federazione Russa, in occasione della 1047a riunione del Consiglio permanente dell'OSCE sulla situazione in Ucraina e la necessità di attuare gli accordi di Minsk), 16 aprile 2015.

Testo originale: *“the peace process in Ukraine is currently in an extremely critical phase, requiring clear and careful steps from all the parties involved to implement the entire Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements fully and consistently. We regard the readiness to comply strictly with the spirit and the letter of these agreements as a test of the commitment to a peaceful resolution of the internal Ukrainian crisis”*.

⁸³ *Statement by the Delegation of Ukraine at the 72nd Joint FSC-PC Meeting on Lessons Learned from Conflict Resolution* (Dichiarazione della Delegazione Ucraina alla 72esima riunione congiunta FSC-PC sulle lezioni apprese dalla risoluzione del conflitto), 2019

Testo originale: *“today, we are entering the sixth year of Russia's ongoing aggression against Ukraine. It started with illegal occupation of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol and then grew to a direct military invasion and illegal occupation of parts of the Donbas region of Ukraine. A number of formats and mechanisms were established and employed to facilitate resolution of the conflict started by Russia”*.

fuoco a rappresentare una delle principali cause di debolezza; infatti la modalità di funzionamento degli Accordi prevede che se il punto 1 non viene attuato, l'intero documento è destinato a decadere.

“Il Pacchetto infatti è costituito da un insieme di misure che non hanno vita autonoma, ma che si reggono l'una sull'altra, delineando una sorta di processo “a catena”, in cui il rispetto della prima è condizione per il rispetto della successiva e via discorrendo. È intuitivo che il meccanismo qui rapidamente descritto rischia d'incepparsi con una certa facilità, ove non sia sorretto dalla comune volontà delle parti su tutti i passaggi del procedimento. Tuttavia, i diversi casi di violazione del cessate il fuoco, così come l'impossibilità di attuare una serie di misure, come descritto nei prossimi paragrafi, non permettono di essere certi che esista una simile comunità d'intenti”⁸⁴.

Come affermato dal professor Olexiy Haran, “*Minsk II è contraddittorio, con una sequenza di passaggi poco chiara e quindi considerata da molti esperti come non implementabile. I passi più facili da attuare (se c'è volontà politica) sono il cessate il fuoco (clausola 1), il ritiro delle armi (clausola 2 e 3) e lo scambio di "ostaggi" sul principio "tutto per tutti" (clausola 6). C'era un chiaro calendario per queste clausole. Tuttavia, non sono stati implementati*”⁸⁵.

I prossimi paragrafi andranno quindi ad analizzare, più nel dettaglio, le motivazioni dietro la mancanza di una piena attuazione degli Accordi di Minsk.

3.1 Prime discrepanze nel titolo

Un primo aspetto da considerare è sicuramente il modo in cui i tre documenti di Minsk sono stati intitolati. Le loro designazioni, infatti, portano a due importanti conclusioni. In primo luogo, asseconda la convinzione secondo cui la Federazione Russa non sia parte del conflitto. In secondo luogo, indica che gli Accordi di pace di Minsk del settembre 2014 e del febbraio 2015 sono essenzialmente identici, suggerendo che le lezioni del fallito Minsk I non sono state prese in considerazione.

Infatti, il primo accordo di Minsk si intitola “Protocollo sui risultati delle consultazioni del Gruppo di Contatto Trilaterale rispetto ai passi comuni volti all'attuazione del piano di pace del Presidente dell'Ucraina Poroshenko e le iniziative del Presidente della Russia Putin”. Pertanto, sottolinea che il suo testo si basi sulle proposte dei due leader. Tuttavia, il riconoscimento delle iniziative del presidente russo nel titolo formale del Protocollo di Minsk è particolarmente degno di nota⁸⁶. Infatti, considerando che l'Ucraina, così come quasi la totalità dei paesi della comunità internazionale, attribuisce la responsabilità degli avvenimenti scaturiti nel suo territorio all'intervento russo, inserire un riferimento nel titolo alle proposte di Putin per risolvere la crisi avvalsa la sua posizione, che lo vede non parte del conflitto. Tenuto conto di questo e del fatto che il

⁸⁴ *Ibidem* 81

⁸⁵ *Ibidem* 65

⁸⁶ Nikoslky A., *План Путина по урегулированию конфликта на Украине* (Il Piano di Putin per risolvere il conflitto in Ucraina), Russian News Agency, 2014, <https://tass.ru/info/1418600>

coinvolgimento militare della Russia nell'Ucraina orientale non è mai stato riconosciuto in nessuno dei tre testi, Mosca appare più come un mediatore piuttosto che una delle due parti.

Inoltre, i titoli dei seguenti due documenti “Memorandum sull’attuazione delle disposizioni del Protocollo di Minsk I” e “Pacchetto di Misure per l’attuazione degli Accordi di Minsk”, dimostrano che la visione dei testi è rimasta la stessa e che, in linea di principio, Minsk II non apporta nulla di nuovo. Infatti, il contenuto, la composizione e le clausole fondamentali sono quasi identici: cessate il fuoco, ritiro di armi pesanti, rimozione di combattenti stranieri dal territorio ucraino, monitoraggio OSCE, elezioni locali. L’accordo del 2015 ha affrontato solo un problema che tentava di risolvere uno dei motivi di fallimento del trattato di pace del 2014: la sequenza di attuazione delle sue disposizioni, anche se vedremo che non ebbe molto successo⁸⁷.

3.2 Impossibilità delle richieste

Il particolare contesto che portò alla negoziazione degli Accordi giocò un ruolo fondamentale. L’urgenza, da parte ucraina, di sospendere l’occupazione dei propri territori, portò il Paese ad accettare delle richieste, avanzate dalla controparte, non vantaggiose. Anche la Russia, tuttavia, ritenendo che tali documenti avrebbero rappresentato una soluzione temporanea, e non definitiva, per la risoluzione pacifica del conflitto, assunse degli impegni i quali non avrebbero potuto essere soddisfatti.

Il governo di Kiev risulta infatti impossibilitato ad implementare il punto 11 degli Accordi. Esso prevede che l’Ucraina modifichi la propria costituzione al fine di assegnare uno status speciale ai territori separatisti. Nonostante i cambiamenti costituzionali siano stati elaborati, la loro approvazione richiede una maggioranza di due terzi del Parlamento ucraino, la quale risulta di difficile realizzazione.

Come affermato da Thomas De Waal, *“l'accordo del febbraio 2015 richiede ai suoi firmatari promesse che non possono mantenere. Il governo di Kiev ha approvato una legge sullo status speciale per le regioni orientali dell'Ucraina di Donetsk e Lugansk, ma non vincerà mai i 300 voti nel parlamento ucraino di cui ha bisogno per approvare la legislazione. Kiev ha anche accettato le elezioni in quelle regioni senza impegni chiari su chi li gestisce e come”*⁸⁸.

Inoltre, le autorità di Mosca hanno accolto il pieno monitoraggio del confine russo-ucraino e il ritorno delle due regioni alla sovranità ucraina. Tuttavia, questo significherebbe per la Russia cedere la propria capacità di destabilizzare l’Ucraina a proprio piacimento⁸⁹.

Infine, è evidente come i rappresentanti delle Repubbliche autonome di Donetsk e Lugansk non avrebbero mai acconsentito alla attuazione dei seguenti punti: punto 4, il quale prevede elezioni locali sotto la legislazione

⁸⁷ Peters B., *The Grand Stalemate of the Minsk Agreements* (Il grande stallo degli accordi di Minsk), Konrad Adenauer Stiftung, 2019, <https://www.kas.de/documents/252038/4520172/The+Grand+Stalemate+of+the+Minsk+Agreements.pdf/fc13c8d8-d7e3-7041-b959-a94282b3f8af?version=1.0&t=1549899307207>

⁸⁸ Dempsey J., *Judy Asks: Can the Minsk Agreement Succeed?* (Judy chiede: l'accordo di Minsk può avere successo ?), Carnegie Europe, 2017, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/68084>

⁸⁹ *Ibidem* 65

ucraina nei territori occupati; punto 9, il quale presume il pieno ripristino del controllo statale ucraino sulle frontiere del paese. I separatisti ucraini orientali, infatti, non sono pronti a cedere la loro illusione di potere⁹⁰. È chiaro che, essendo obiettivo dei ribelli ottenere la piena indipendenza dei territori occupati e non riconoscendo più il ruolo centrale dell'autorità ucraina, essi non avrebbero mai potuto accettare il pieno ripristino del controllo di Kiev, in quanto ciò avrebbe vanificato tutti gli sforzi fatti fino a quel momento.

Se quindi, come è stato precedentemente descritto, il funzionamento di Minsk II si basa su un processo causale, in cui l'attuazione di una misura presuppone l'implementazione della successiva, l'impossibilità da parte di Ucraina, Russia e Repubbliche separatiste di conformarsi a diversi impegni assunti con gli Accordi di Pace, va ad impedire l'intero andamento di tutto il testo.

3.3 Tempistiche nell'attuazione delle misure

Una delle maggiori problematicità degli Accordi di Minsk riguarda le tempistiche con cui le misure devono essere attuate.

Il Protocollo di Minsk non fa alcun riferimento alla sequenza di attuazione. Allo stesso modo, anche il Memorandum specifica solo alcune informazioni temporali, tra cui i tempi per il ritiro di armi pesanti (entro un giorno dall'adozione del Memorandum), il divieto di voli di aerei militari (non appena il Memorandum è adottato) e lo spiegamento della missione di monitoraggio dell'OSCE (entro un giorno dall'adozione).

Proprio per le mancanze presenti nei due testi precedenti, l'Accordo del 2015 risulta essere maggiormente dettagliato. Nonostante ciò, mostra alcuni difetti importanti.

In primo luogo, la sequenza di applicazione delle disposizioni, sebbene datata, è interconnessa e, quindi, non del tutto chiara. Ad esempio, l'accordo di Minsk II prevede che il governo dell'Ucraina possa iniziare il "ripristino del pieno controllo del confine di stato a partire dal giorno 1 dopo le elezioni locali"; il dialogo sulle modalità delle elezioni locali, a sua volta, doveva iniziare il primo giorno dopo il ritiro delle armi pesanti; il ritiro doveva iniziare al più tardi il giorno 2 del cessate il fuoco", e il cessate il fuoco doveva iniziare il 15 febbraio 2015. Come menzionato in precedenza, il cessate il fuoco non è entrato in vigore il 15 febbraio, come era previsto dall'accordo di pace. Di conseguenza, poiché tutte le disposizioni sono collegate a questa data, ha comportato interpretazioni diverse della sequenza e dell'attuazione degli Accordi.

In secondo luogo, a causa dell'inceppamento del meccanismo di attuazione delle misure, le due parti hanno avanzato reciprocamente richieste di implementazione, le quali rispondono ad interessi nazionali. La Russia, infatti, richiede all'Ucraina di implementare la parte politica dei documenti prima che vengano attuate le misure di sicurezza. Concretamente, ciò significa che Kiev dovrebbe modificare la propria Costituzione e indire le elezioni nelle Repubbliche popolari, prima di stabilire un accordo di cessate il fuoco.

Come si legge nel discorso tenuto dalla Federazione Russa durante il Consiglio Permanente del 12 marzo 2015: *“gli aspetti politici dell'accordo - un'amnistia completa, i preparativi per le elezioni comunali e*

⁹⁰ *Ibidem* 88

l'attuazione della riforma costituzionale in Ucraina - rivestono un significato particolare. Non ci sarà stabilità a meno che questi problemi non siano risolti"⁹¹.

Tuttavia, il governo di Kiev si è rifiutato di indire, e successivamente riconoscere, le elezioni nelle Repubbliche popolari, affermando che è prioritario prima di ogni cosa porre fine al conflitto, rispettare il cessate il fuoco e ritirare le armi e le truppe dal Donbas. Infatti, per il Paese la sicurezza rappresenta una urgenza e per tale ragione richiede che le misure di salvaguardia siano implementare prima di attuare le altre parti dell'Accordo.

Questo emerge dal discorso tenuto dalla delegazione dell'Ucraina: *"incoraggiamo ulteriori discussioni sotto la Presidenza austriaca su come garantire la sicurezza prima, durante e dopo le elezioni locali nel Donbas come elemento chiave per la risoluzione politica del conflitto, che sarà possibile solo dopo che saranno stati messi in atto tutti i requisiti di sicurezza necessari"*⁹².

In conclusione, quindi, nonostante una normativa più specifica sul caso, anche con il terzo accordo di pace non si è riuscito a risolvere la disputa sulle tempistiche di attuazione delle disposizioni di Minsk.

Nell'autunno 2016 il Ministro degli Esteri tedesco Frank Walter Steinmeier e il Presidente in esercizio dell'OSCE, hanno diffuso una proposta per risolvere queste contraddizioni.

La "formula di Steinmeier" descrive in dettaglio una sequenza complessa di ritiro delle truppe ed elezioni nei territori contestati. Essa infatti prevede che venga concesso al Donbas uno status speciale temporaneo nel giorno delle elezioni, mentre la regione riceverà uno statuto speciale permanente dopo che l'OSCE abbia emesso un rapporto che conferma le votazioni come lecite. Tale meccanismo è stato successivamente approvato dal formato Normandia nel corso di un incontro svoltosi il 19 ottobre 2016 a Berlino. Durante tale riunione, i capi di Stato e di Governo dei quattro Paesi hanno convenuto sulla necessità di preparare una tabella di marcia per l'attuazione di Minsk II.

Tuttavia, le misure previste nella "formula Steinmeier" non sono state attuate, né le parti hanno mai elaborato una *road map*.

⁹¹ *Statement by Mr. Andrey Kelin, Permanent Representative of the Russian Federation, at the 1044th meeting of the OSCE Permanent Council on the situation in Ukraine and the need to implement the Minsk agreements* (Dichiarazione di Andrey Kelin, rappresentante permanente della Federazione Russa, in occasione della 1044a riunione del Consiglio permanente dell'OSCE sulla situazione in Ucraina e sulla necessità di attuare gli accordi di Minsk), 12 marzo 2015. Testo originale: *"the political aspects of the settlement – a complete amnesty, preparations for municipal elections and the implementation of constitutional reform in Ukraine – are of particular significance. There will be no stability unless these problems are solved"*.

⁹² *Statement by the delegation of Ukraine at the UN Security Council Briefing by the Chairperson-in-Office of the OSCE* (Dichiarazione della Delegazione ucraina al briefing del Presidente in esercizio dell'OSCE al Consiglio di Sicurezza dell'ONU), 2017, <https://ukraineun.org/en/press-center/171-statement-by-the-delegation-of-ukraine-at-the-un-security-council-briefing-by-the-chairperson-in-office-of-the-osce/>

Testo originale: *"we encourage further discussions under the Austrian Chairmanship on how to provide for security before, during and after local elections in Donbas as a key element of political settlement of the conflict, which will be possible only after all the necessary security prerequisites are put in place"*.

3.4 Interessi in gioco

Gli interessi personali di Russia ed Ucraina giocano un ruolo fondamentale nell'attuazione degli Accordi. A tal proposito, vengono riportate le parole dello scienziato politico ucraino Kostiantyn Zadyraka, il quale ha delineato i seguenti vantaggi che le parti hanno tratto dalla negoziazione dei documenti di pace:

“L'Ucraina ha firmato il Protocollo di Minsk nel pieno delle ostilità e dopo una sconfitta militare. Dopo diversi mesi di successo dell'offensiva ucraina contro i separatisti russi nel Donbas, una invasione diretta dell'esercito russo ha invertito la tendenza. L'Ucraina ha subito una devastante sconfitta a Ilovaisk nell'agosto 2014 e l'area non controllata dal governo ucraino si è espansa rapidamente. Così, il Paese è entrato nei colloqui di pace dopo una sconfitta militare e sotto la minaccia di un intervento russo.

Al contempo, la partecipazione della Russia all'Accordo può essere spiegata dal desiderio di sollevare, almeno in parte, le sanzioni economiche che l'UE, gli USA e altri paesi hanno introdotto dopo l'annessione della Crimea nel marzo 2014, dimostrando interesse per una soluzione pacifica. Inoltre, la Russia mirava a preservare la sua influenza politica sull'Ucraina. Pertanto, obiettivo della Federazione era di creare un conflitto congelato o di riportare il Donbas in Ucraina, ma con uno "status speciale". Questo "status speciale" deriva dall'idea di fare dell'Ucraina una federazione, dove le decisioni strategiche di politica estera, come l'UE o l'adesione alla NATO, sarebbero impossibili senza l'accordo di tutti i suoi membri.

Inoltre, i separatisti delle Repubbliche secessioniste di Donetsk e Lugansk, nonostante abbiano sostenuto in più occasioni di essere rappresentanti di paesi autonomi e il loro obiettivo è l'indipendenza, hanno mostrato una totale subordinazione alla Russia, in quanto gli Accordi prevedono solo una qualche forma di libertà. Per tale ragione, dopo essere stati quasi sconfitti dalle forze ucraine prima dell'invasione russa, hanno accettato il minimo garantito per loro: amnistia, sicurezza personale e possibilità di essere eletti.

Infine, anche se non sono parte del conflitto, alcuni paesi dell'Unione Europea parteciparono anch'essi agli accordi di Minsk. I loro interessi nel trattato erano di normalizzare le relazioni con la Russia e mantenere il governo filo-occidentale dell'Ucraina al potere. Questo spiega perché i leader dei paesi dell'Unione Europea, Germania e Francia, furono i principali iniziatori degli Accordi di Minsk⁹³.

Stando quindi all'analisi avanzata da Zadyraka, le ragioni che portarono le parti ad avviare i negoziati per l'elaborazione degli Accordi furono quasi esclusivamente di carattere personale. Nessuno degli attori coinvolti mostrò la reale intenzione di porre fine ad un conflitto il quale stava assumendo contorni drammatici per le conseguenze che si riversavano sulla popolazione e sugli uomini presenti sul campo. Al contrario, gli unici interessi che mossero i vari paesi erano esclusivamente di tipo economico e politico. Per tale ragione è chiaro che non vi fosse una concreta volontà di attuare le disposizioni concordate, soprattutto alla luce di quanto affermato precedentemente, ovvero che molte delle stesse erano di impossibile implementazione per le parti.

⁹³ Zadyraka C., *Мінські угоди: історія, інтереси, перспективи* (Accordi di Minsk: storia, interessi, prospettive), Commons, 2016, <https://commons.com.ua/en/minski-ugodi-istoriya-interesi-perspektivi/>

3.5 Status legale degli Accordi

Una ulteriore problematica fondamentale deriva dallo status giuridico degli Accordi.

In tutti e tre i casi, i documenti sono stati firmati dai rappresentanti del Gruppo di Contatto Trilaterale, ed in particolare l'Ambasciatore Heide Tagliavini, quale rappresentante dell'OSCE, il secondo Presidente ucraino Leonid Kučma, l'Ambasciatore russo in Ucraina Mikhail Zurabov, e dai due rappresentanti delle autoproclamate Repubbliche di Donetsk e Lugansk, rispettivamente Aleksandr Zakharchenko e Igor Plotnitsky.

Tuttavia, Kučma fu autorizzato dal presidente Poroshenko a rappresentare l'Ucraina nel Gruppo di Contatto Trilaterale, ma non a firmare i trattati internazionali a nome del Paese, come richiesto dalla legislazione ucraina. Allo stesso modo, l'Ambasciatore Zurabov, a capo della Missione russa in Ucraina, aveva diritto di negoziare il testo di un accordo. Egli, però, non aveva nessun'altra autorizzazione di procedere con la ratifica del documento. Infatti, secondo la legislazione russa, la possibilità di firmare un trattato a nome dello Stato spetta esclusivamente al Presidente. In sintesi, quindi, Kučma e Zurabov non avevano l'autorità di firmare un accordo internazionale legalmente vincolante. Pertanto, gli Accordi di Minsk non sono documenti giuridicamente inderogabili, ma piuttosto rappresentano un impegno politico⁹⁴. Come affermato da Nadiya Volkova, avvocato del Centro per le controversie strategiche dell'Unione dei diritti umani di Helsinki, *“gli Accordi di Minsk non hanno uno status giuridico internazionale e pertanto non fanno parte della legislatura ucraina”*⁹⁵.

Il carattere non vincolante degli Accordi può essere visto anche in maniera positiva, in quanto la flessibilità era in grado di assicurare un maggiore successo degli stessi. Infatti, da un lato, ha permesso di coinvolgere i leader autoproclamati delle Repubbliche popolari senza riconoscerli, cosa importante per l'Ucraina, la Germania e la Francia. D'altra parte, non imponeva alcun obbligo legalmente vincolante alla Russia che, come visto, continua a negare il suo coinvolgimento diretto nel conflitto e si sarebbe evidentemente rifiutata di firmare un vero e proprio trattato internazionale.

Tuttavia, il carattere "soft" degli Accordi non significa che essi non debbano essere implementati a causa di una mancanza di inderogabilità degli stessi, come invece è accaduto. Significa principalmente che la non conformità avrà conseguenze politiche piuttosto che legali. Gli obiettivi e le finalità per i quali sono stati elaborati, ovvero porre fine alla critica situazione nel Donbas, rimangono gli stessi e per tale motivo la non attribuzione dello status giuridico internazionale di tali documenti non dovrebbe fungere da espediente per non attuarli.

⁹⁴ *Ibidem* 87

⁹⁵ *Ibidem* 65

4. Stato di attuazione degli Accordi

A causa delle criticità descritte nei paragrafi precedenti, l'attuazione degli Accordi di Minsk è considerata fallimentare. Le violazioni del cessate il fuoco sono rimaste costanti, con ciascuna delle parti che accusa l'altra della responsabilità del mancato rispetto del regime. Le vittime, sia civili che militari, si registrano regolarmente e gli osservatori dell'OSCE riferiscono che non vi è ancora stato il ritiro dal territorio delle armi pesanti.

Le conseguenze umanitarie della guerra sono drammaticamente evidenti. Quello che una volta era un'emergenza temporanea nell'Ucraina orientale rischia di trasformarsi in una situazione di povertà permanente e sottosviluppo con tutte le conseguenze negative associate. La sicurezza alimentare nella regione di conflitto si è deteriorata costantemente, con il declino più drastico visto negli ultimi tre anni. La percentuale della popolazione delle Repubbliche popolari senza accesso all'alimentazione bilanciata è aumentata dal 40% nel 2016 all'86% nel 2017. Anche nelle aree lungo la linea di contatto controllata da Kiev la percentuale è di circa il 55%. Le organizzazioni umanitarie indicano un aumento della prevalenza di sintomi tipici di povertà strutturale come l'abuso di droghe, l'alcolismo e la prostituzione e un accesso limitato all'assistenza sanitaria e all'istruzione scolastica⁹⁶.

Seppur quindi, sulla base dei fatti riportati, è evidente che gli Accordi di Minsk non abbiano portato la pace nel Donbas, senza la loro elaborazione e senza l'intervento dei vari organismi dell'OSCE la situazione sarebbe ulteriormente peggiorata. Come disse l'ex Presidente ucraino Yanukovich durante una intervista *“una cattiva pace è meglio di una buona guerra”*.

Infatti, nonostante le varie problematiche descritte che ne hanno impedito la piena e completa attuazione, alcune disposizioni dei trattati, anche se minori, sono state soddisfatte almeno in parte.

La richiesta del Protocollo che ha registrato maggiori progressi è stata lo scambio di ostaggi. Malgrado non sia stato rispettato a pieno il principio *“tutto per tutti”* concordato con il primo accordo di pace, sono stati effettuati diversi scambi di prigionieri e *“persone detenute illegalmente”*. Tuttavia, ancora centinaia di uomini sono in prigionia nel Donbas occupato, molto spesso con accuse di falsi crimini, utilizzati a scopi di propaganda.

Inoltre, il parlamento ucraino, il 31 agosto 2015, in conformità con le disposizioni di carattere politico presenti negli Accordi, ha adottato degli emendamenti costituzionali per il decentramento, che includevano un riferimento alle *“specificità dell'esecuzione della governance locale in alcuni disretti delle Oblast di Donetsk e Lugansk”*. Nonostante l'intento delle autorità di dare attuazione alle disposizioni, il voto, avvenuto alla presenza dell'inviato speciale degli Stati Uniti nel Paese, Victoria Nuland, è stato visto da molti ucraini come una inaccettabile pressione estera sull'Ucraina. Fuori dal palazzo del Parlamento, si sono riuniti numerosi nazionalisti che, scontrandosi con la polizia, provocarono morti e feriti. Poiché gli emendamenti richiedono

⁹⁶ Fischer S., *The Donbas Conflict. Opposing Interests and Narratives, Difficult Peace Process* (Il conflitto di Donbas. Interessi e narrative contrapposti, processo di pace difficile), Research Paper for German Institute for International and Security Affairs, 2019, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP05/#hd-d16096e620>

un secondo voto per diventare legge, visto il dissenso della popolazione, difficilmente le autorità ucraine si pronunceranno a favore.

Inoltre, il Gruppo di Contatto Trilaterale lavora costantemente per concordare il cessate il fuoco più volte all'anno, tipicamente durante le vacanze di Natale, Pasqua e all'inizio dell'anno accademico nelle scuole. Nonostante il regime non venga rispettato rigorosamente, quasi sempre le ostilità sono state ridotte per brevi periodi di tempo. In più, come verrà più dettagliatamente descritto nei prossimi capitoli, il ruolo attribuito all'OSCE nel conflitto, sebbene non abbia portato ad una risoluzione della crisi, ha permesso di limitarne le conseguenze ed evitare una più drammatica escalation della situazione.

In conclusione, quindi, nel corso di questo capitolo sono emerse numerose criticità che hanno impedito la piena e completa realizzazione degli Accordi di Pace. Seppur differenti tra loro, tali problematiche possono essere ricondotte ad una medesima causa di fondo: la mancanza di volontà politica delle parti di giungere ad una reale risoluzione pacifica del conflitto.

Infatti, la vera ragione per cui le misure non sono state attuate è che esse non si conformano con gli interessi, di varia natura, che muovono i paesi. Questo atteggiamento, tuttavia, ha impedito il raggiungimento di una tregua nel Donbas, e chi ne ha pagato il prezzo più caro è stata la popolazione di queste aree. Al contempo, senza gli Accordi di Pace e senza l'apparente dialogo che Russia ed Ucraina portano avanti all'interno dei vari organi dell'OSCE, la situazione sarebbe stata certamente molto più drammatica.

Per tale ragione, obiettivo del prossimo capitolo sarà analizzare il ruolo che l'OSCE, ed i suoi organi, svolgono all'interno del conflitto russo-ucraino, al fine di comprendere se realmente il suo compito di piattaforma di dialogo e di intervento, seppur non militare, abbia permesso il contenimento della crisi e se potrà rappresentare in futuro la premessa necessaria per giungere definitivamente ad una pace duratura e sostenibile.

CAPITOLO TRE

Ruolo peculiare dell'OSCE, unica presenza internazionale

1. Ruolo dell'OSCE nella sicurezza europea

L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa rappresenta l'unica presenza internazionale in Ucraina, non militare ma civile, volta a fornire un foro di discussione per la risoluzione della crisi e per la gestione di tutti quegli ambiti ad essa connessi. Prima di analizzare gli organismi coinvolti nel monitoraggio, mediazione ed intervento nel conflitto, è necessario fare una digressione al fine di comprendere il ruolo di tale Organizzazione.

1.1 Nascita ed attività dell'OSCE

L'OSCE è la più grande organizzazione di sicurezza regionale del mondo. Composta da 57 Stati partecipanti, essa rappresenta un foro di dialogo, allo scopo di assicurare stabilità, pace e democrazia all'interno della sua area.

Le sue origini risalgono al periodo della Guerra Fredda. Nel 1973 venne indetta ad Helsinki una prima riunione, la Conferenza per la Cooperazione e lo Sviluppo in Europa (CSCE), destinata a creare un punto di contatto e di negoziato tra Est ed Ovest. Dopo oltre due anni di regolari incontri, nel 1975, i Capi di Stato e di Governo dei 35 Paesi partecipanti si riunirono nella capitale finlandese e firmarono "l'Atto finale di Helsinki"⁹⁷. "Il documento, che conteneva una serie di impegni fondamentali su questioni politico-militari, economiche e ambientali e nel campo dei diritti umani, divenne il fulcro del cosiddetto processo di Helsinki"⁹⁸. Nel testo vennero inseriti dieci principi cardine (ragione per la quale l'Atto finale prende anche il nome di Decalogo) per regolare il comportamento degli Stati nei confronti dei loro cittadini e fra di loro. Tra questi principi, risultano: eguaglianza sovrana, non ricorso all'uso della forza, integrità territoriale degli Stati, inviolabilità delle frontiere.

"Fino al 1990, la CSCE consisteva principalmente in una serie di incontri e di conferenze che elaboravano ed ampliavano gli impegni degli Stati partecipanti, rivedendone periodicamente l'attuazione, al fine di mantenere aperto il dialogo tra i due poli concorrenti"⁹⁹. Tuttavia, con la fine della Guerra fredda, l'obiettivo per il quale la Conferenza era stata istituita venne meno. Per tale ragione, "il Vertice di Parigi del novembre 1990 ebbe come scopo quello di imprimere un nuovo corso alla CSCE. Da tale incontro, scaturì la Carta di Parigi per una nuova Europa, con la quale la Conferenza venne chiamata a svolgere il proprio ruolo nella gestione del cambiamento storico in atto in Europa e a rispondere alle nuove sfide del periodo successivo alla Guerra fredda"¹⁰⁰. A tal fine fu dotata di strutture permanenti, tra cui un Segretariato e istituzioni specifiche, e furono

⁹⁷ CSCE, *Atto finale*, 1975, <https://www.osce.org/it/mc/39504?download=true>

⁹⁸ OSCE, *Storia*, <https://www.osce.org/it/history>

⁹⁹ *Ibidem* 98

¹⁰⁰ CSCE, *Carta di Parigi per una Nuova Europa*, 1990, <https://www.osce.org/it/mc/39519?download=true>

stabilite le prime missioni sul terreno¹⁰¹. “Nell’ambito di questo processo di istituzionalizzazione, nel dicembre 1994, per decisione del Vertice di Budapest dei Capi di Stato e di Governo, il nome venne cambiato da CSCE ad OSCE”¹⁰².

Fin dal momento della sua istituzione, l’OSCE si è adoperata al fine di garantire pace, stabilità e democrazia all’interno della sua regione. Tramite un dialogo costante con e tra i suoi Stati partecipanti, l’Organizzazione elabora linee guida e soluzioni pratiche e concrete che i paesi devono impegnarsi ad implementare per far fronte ad una serie di minacce. L’OSCE, infatti, affronta quotidianamente problematiche che possono avere un impatto sulla sicurezza comune, dovendosi conformare costantemente ai mutamenti che nel corso degli anni hanno portato alla creazione di nuove sfide o a modifiche strutturali di quelle vecchie.

Per far fronte alle stesse, l’Organizzazione ha adottato un approccio globale e comprensivo, che si sviluppa su tre dimensioni: politico-militare, economica ed ambientale, umana. Come si legge sul sito ufficiale dell’Organizzazione, per ciò che concerne la prima dimensione, “la priorità dell’OSCE è di assicurare maggiore cooperazione, trasparenza, dialogo ed apertura tra gli Stati partecipanti; ha inoltre sviluppato il regime più avanzato al mondo di controllo degli armamenti e di misure volte al rafforzamento della fiducia. Gli ambiti in cui essa principalmente opera riguardano la riforma del settore della sicurezza e lo stoccaggio e distribuzione di armi di piccolo calibro e di munizioni convenzionali. Anche la dimensione economica risulta fondamentale al fine di garantire la sicurezza nella regione. Il buongoverno, la lotta alla corruzione, la sensibilizzazione delle tematiche ambientali, sono tutti ambiti in cui l’OSCE si trova ad operare e che permettono di creare un ambiente resiliente alle varie minacce. Infine, il rispetto e la tutela dei principi cardini della dimensione umana rappresentano anch’essi un elemento essenziale per la stabilità dell’area. L’Organizzazione aiuta i suoi Stati partecipanti a rafforzare le istituzioni democratiche, a indire elezioni libere, ad assicurare il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali. Ad un livello più ampio, l’OSCE è chiamata a far fronte a minacce di carattere transfrontaliero, come i cambiamenti climatici, terrorismo, criminalità organizzata, traffico di armi, persone e stupefacenti. A tal fine, promuove una maggiore cooperazione tra gli Stati, include la società civile ed opera in contatto con altre organizzazioni internazionali e regionali”¹⁰³.

Tramite quindi un approccio globale, che include diversi ambiti all’interno del più vasto concetto di sicurezza, “l’OSCE è riuscita a svolgere un ruolo fondamentale nell’aprire la via alla sicurezza e alla stabilità in tutta la sua regione verso la fine del ventesimo secolo e ha contribuito ad importanti trasformazioni democratiche

¹⁰¹ OSCE, *Che cos’è l’OSCE*, <https://www.osce.org/it/whatistheosce/factsheet?download=true>

¹⁰² Si è riunito a Budapest, il 6 dicembre 1994, il Vertice della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, allo scopo di valutare il recente passato, considerare il presente e guardare al futuro. Durante tale incontro, sono state adottate dieci Decisioni, tra le quali: *Potenziamento dell’OSCE*, *Questioni regionali* (conflitto Nagorno-Karabakh, Georgia, Moldavia), *Ulteriore sviluppo della capacità OSCE nella prevenzione dei conflitti e nella gestione della crisi*, *Ulteriori compiti del Foro OSCE di cooperazione per la sicurezza*, *Codice di Condotta relativo agli aspetti politico-militari della sicurezza*, *Dimensione Umana*, *Dimensione Economica*.

¹⁰³ *Ibidem* 101

nella sua area geografica. Oggi la cooperazione ha sostituito il confronto di un tempo ed è più probabile che minacce alla sicurezza e alla stabilità nella regione OSCE sorgano quali conseguenze negative e destabilizzanti di sviluppi che attraversano una delle tre dimensioni, piuttosto che in seguito a gravi conflitti armati”¹⁰⁴. Le tematiche infatti maggiormente discusse durante le riunioni settimanali e le conferenze tematiche organizzate dall’OSCE riguardano principalmente questioni quali la libertà di espressione e di stampa, la violenza contro le donne nonché contro minoranze etniche e religione, la corruzione e il traffico di stupefacenti. “Tuttavia, nel contempo, esistono ancora nell’area dell’Organizzazione conflitti irrisolti che continuano a destare serie preoccupazioni e per i quali la ricerca di soluzioni negoziate rimane un’alta priorità”¹⁰⁵. Esempi di questi sono la guerra del Nagorno Karabakh, tra Azerbaijan ed Armenia, in conflitto in Georgia ed ovviamente la crisi in Ucraina.

Per ciò che concerne il nostro caso di studio, ovvero il conflitto russo-ucraino, l’OSCE si trova ad essere l’unica presenza internazionale, non militare ma civile, sul campo. Questo perché, nonostante le violazioni del diritto internazionale che giustificherebbero un possibile intervento delle Nazioni Unite, tale Organizzazione, ed in particolare il Consiglio di Sicurezza (CdS), si trova paralizzata ed incapace di agire, in quanto la crisi riguarda direttamente un membro permanente¹⁰⁶¹⁰⁷. Per tale ragione, e per il fatto che il conflitto coinvolge due suoi Stati partecipanti, andando così a creare instabilità nell’area, l’OSCE è stata chiamata ad intervenire al fine di giungere ad una risoluzione pacifica della crisi. “Quale intesa regionale ai sensi del Capitolo VIII dello Statuto delle Nazioni Unite l’OSCE è uno strumento chiave di preallarme, prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi e ricostruzione post-conflittuale nella sua regione”¹⁰⁸¹⁰⁹¹¹⁰. Tramite quindi tale accordo di

¹⁰⁴ OSCE, *Strategia dell’OSCE per affrontare le minacce alla sicurezza e alla stabilità nel ventunesimo secolo*, <https://www.osce.org/it/mc/17507?download=true>

¹⁰⁵ *Ibidem* 104

¹⁰⁶ Greppi E., *Alla luce dell’escalation degli ultimi giorni in Ucraina, cosa può fare l’ONU?*, ISPI, <https://www.ispionline.it/en/node/9943>

¹⁰⁷ “Il Consiglio di Sicurezza è un organo delle Nazioni Unite con responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Esso è composto da 15 membri. Cinque di essi, ovvero Cina, Francia, Federazione Russa, Gran Bretagna e Stati Uniti, sono membri permanenti; gli altri dieci vengono eletti dall’Assemblea con un mandato biennale. Particolarità di tale organo, che ne ha causato molto spesso anche la paralisi operativa, consiste nel potere di veto attribuito ai membri permanenti. Essi hanno quindi la facoltà, nel caso di votazioni relative a questioni procedurali, di bloccare, tramite un voto negativo, o veto, l’approvazione di una decisione del Consiglio”.

¹⁰⁸ *Ibidem* 106

¹⁰⁹ Il Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite riguarda gli Accordi regionali. Per un maggior approfondimento, rimando al seguente sito: http://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=onucarta

¹¹⁰ OSCE, *Security Community – n° 2|2016*, The OSCE Magazine, 2014, <https://www.osce.org/magazine/122525?download=true>

Con il crollo del Sistema bipolare della Guerra Fredda, vi fu l’esplosione di conflitti armati locali e regionali, il quale ha condotto le Nazioni Unite a riconoscere la propria incapacità di assumersi la piena responsabilità nel fornire pace e sicurezza in tutto il mondo. Per tale ragione, ha iniziato a sviluppare rapporti di collaborazione con le organizzazioni regionali.

partenariato, l'OSCE sostiene l'impegno profuso delle Nazioni Unite a favore della pace e della sicurezza a livello regionale¹¹¹.

Inoltre, la responsabilità dell'Organizzazione nel conflitto le è stata attribuita anche dalla Risoluzione 2202 (2015) del Consiglio di Sicurezza. Nella convinzione che la sospensione delle ostilità nelle regioni orientali dell'Ucraina possa essere raggiunta solo attraverso una soluzione pacifica, il 17 febbraio 2015 il CdS adottò all'unanimità tale risoluzione con la quale si invitano tutte le parti a dare piena attuazione al Pacchetto di Misure per l'attuazione degli Accordi di Minsk¹¹². Il Consiglio di Sicurezza, con tale decisione, ha inglobato l'Accordo sulla crisi in Ucraina del 2015. Siccome quest'ultimo prevede la responsabilità dell'OSCE di monitorare il rispetto delle misure previste dagli Accordi, adottando tale testo all'interno di una sua decisione, l'organo delle Nazioni Unite ha conferito all'Organizzazione ulteriore legittimità di intervento nella crisi.

1.2 L'OSCE in Ucraina

Nonostante, a partire dalla crisi del 2014, l'intervento dell'OSCE in territorio ucraino sia stato cospicuo, con un elevato numero di esperti e risorse dispiegate, in realtà già negli anni precedenti l'Organizzazione ha dovuto fronteggiare le sfide che l'Ucraina stava affrontando come nuovo Stato indipendente e come uno dei paesi post-totalitari dell'Europa orientale. La protezione dell'integrità territoriale, la tutela dei diritti umani, il rafforzamento delle istituzioni democratiche sono state tra le prime aree di intervento in cui l'OSCE si è trovata ad operare.

Nel 1994, l'Organizzazione (al tempo ancora CSCE) ha istituito la sua prima missione in Ucraina con uffici a Kiev e Simferopoli¹¹³. L'obiettivo principale consisteva nella prevenzione di una possibile crisi nella penisola di Crimea. A quel tempo, infatti, esisteva una reale minaccia di separatismo e conflitto etnico nella regione. Una volta che la sfida è stata superata e l'Ucraina ha evitato con successo qualsiasi seria crisi territoriale od etnica, la rappresentanza dell'OSCE in Ucraina si è abbassata a livello di Coordinatore di progetto (PCU)¹¹⁴, che ha iniziato il suo lavoro nel 1999. Questa diminuzione di intervento rifletteva la decrescente preoccupazione dell'OSCE in relazione ai progressi che si stavano verificando in Ucraina e le tendenze positive nello sviluppo del paese dall'inizio degli anni '90. Da allora, il Coordinatore si è concentrato sui seguenti settori chiave: 1. Democratizzazione e buon governo; 2. Stato di diritto e diritti umani; 3. Programma economico-ambientale e politico-militare; 4. Promozione di elezioni libere e corrette attraverso Missioni di osservazione.

¹¹¹ OSCE, *Cooperazione con organizzazioni internazionali regionali e sub-regionali*, <https://www.osce.org/it/partnerships>

¹¹² Consiglio di Sicurezza, *Unanimously Adopting Resolution 2202 (2015), Security Council Calls on Parties to Implement Accords Aimed at Peaceful Settlement in Eastern Ukraine* (Adottando all'unanimità la risoluzione 2202 (2015), il Consiglio di sicurezza invita le parti ad attuare gli accordi finalizzati alla soluzione pacifica nell'Ucraina orientale), United Nations – Meetings Coverage and Press Releases, 2015, <https://www.un.org/press/en/2015/sc11785.doc.htm>

¹¹³ CSCE, *Rapporto annuale CSCE*, 2014, <https://www.osce.org/it/secretariat/14572?download=true>

¹¹⁴ Vedi paragrafo 2 per un maggiore approfondimento sul Coordinatore di Progetto

Dal 1994 al 2004 l'attività più importante dell'OSCE in Ucraina ha riguardato proprio quest'ultimo punto ed è stata collegata agli sforzi dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)¹¹⁵ per promuovere elezioni libere ed eque nei paesi post-comunisti. L'ODIHR ha intrapreso le sue Missioni in Ucraina durante le elezioni presidenziali degli anni 1994, 1999 e 2004, nonché di quelle parlamentari del 1998, 2002, 2006, 2007. Le conclusioni di tali Missioni sono state particolarmente importanti nel fornire legittimità alle elezioni, un'indicazione di eventuali carenze e il miglioramento generale della legislazione e delle pratiche elettorali. Le Missioni di Osservazione sono state fondamentali, come abbiamo visto, durante la campagna elettorale del 2004 quando il secondo turno è stato giudicato non democratico, dando un forte impulso alla Rivoluzione Arancione. Al contrario, per quanto riguarda il ballottaggio ripetuto il 26 dicembre, furono segnalati miglioramenti per ciò che concerne una copertura mediatica equilibrata e le condizioni della campagna in generale. Il successo di questo secondo turno ha quindi dimostrato chiaramente che le Missioni di Osservazione possono avere successo se gli osservatori nazionali vengono assistiti da esperti stranieri.

Dopo le elezioni presidenziali del 2004, l'OSCE non ha cessato la sua attività di monitoraggio delle elezioni. Inoltre, il Coordinatore dei Progetti OSCE in Ucraina ha continuato a lavorare a stretto contatto con le autorità ucraine per attuare progetti che mirano alla prevenzione della tratta di esseri umani, al rafforzamento del perseguimento penale e alla criminalizzazione, e alla facilitazione dell'assistenza alle vittime. Inoltre, tra le attività di protezione dei diritti umani, l'OSCE ha contribuito all'azione e alle politiche contro la tortura¹¹⁶. Come affermato dal Coordinatore di Progetto OSCE in Ucraina, l'Ambasciatore James F. Schumaker: *“infine, la mia terza osservazione è che i progetti intrapresi dall'ufficio del coordinatore del progetto hanno offerto vantaggi reali all'Ucraina e hanno contribuito positivamente alla cooperazione tra l'Ucraina e i suoi partner internazionali”*¹¹⁷.

Tale paragrafo ha avuto la finalità di mostrare come l'Organizzazione sia sempre stata presente in Ucraina, al fine di aiutare il paese ad affrontare le sfide emerse dal momento della sua indipendenza ed a conformarsi agli standard e agli impegni OSCE. Tramite questa breve digressione è stato dimostrato come sia stato possibile raggiungere risultati positivi e tangibili, grazie all'intervento della Organizzazione ed a una proficua collaborazione con le autorità ucraine.

Le Missioni e i vari progetti istituiti a partire dal 2014, quindi, non rappresentano la prima interazione tra le due parti. Tuttavia, se nel passato questa cooperazione ha portato a progressi concreti e l'OSCE è stata in grado

¹¹⁵ Vedi paragrafo 2 per un maggiore approfondimento sull'ODIHR

¹¹⁶ EU-Russia Centre, *Russia, the OSCE and European Security* (Russia, OSCE e Sicurezza Europea), 2009, http://alleuropa.ru/filesserver/2009/38/Review_XII.pdf

¹¹⁷ *Remarks by the OSCE Project Co-ordinator in Ukraine, Ambassador James F. Schumaker, to the Diplomatic Academy of Ukraine* (Osservazioni del coordinatore del progetto OSCE in Ucraina, ambasciatore James F. Schumaker, presso l'Accademia diplomatica di Ucraina), 29 novembre 2005.

di operare sul territorio, nel prossimo paragrafo emergerà come questo sia al contrario stato difficoltoso in relazione all'attuale crisi.

2. Panoramica sugli organismi coinvolti nel monitoraggio e la risoluzione della crisi

Come è emerso nel paragrafo precedente, l'OSCE ha da sempre operato in Ucraina per sostenere il paese a crescere in maniera democratica, rispettando i principi cardine dell'Organizzazione. Per tale ragione non stupisce che, con lo scoppio della crisi nel 2014, l'OSCE abbia reagito tempestivamente al fine di giungere ad una risoluzione pacifica.

Tuttavia, a causa della complessità di tale conflitto, che coinvolge le tre dimensioni rientranti nel concetto di sicurezza OSCE, l'intervento dell'Organizzazione è stato notevole, sia a livello di risorse dispiegate¹¹⁸, sia a livello di organismi coinvolti nella sua gestione. Infatti, sono diversi gli attori che operano al fine di limitare le conseguenze di tale conflitto e di raggiungere una pace sostenibile e duratura in Ucraina. Essi possono essere raggruppati in quattro categorie, in base all'obiettivo che perseguono e alla loro struttura¹¹⁹:

Mediazione e negoziazione

- Gruppo di Contatto Trilaterale (TCG)
- Formato Normandia (N4)

Missioni sul campo

- Missione di Osservazione OSCE in Ucraina (SMM)
- Coordinatore di progetti in Ucraina (PCU)

Diritti e libertà

- Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR)
- Alto Commissario per le Minoranze Nazionali

Ulteriori organi OSCE coinvolti nella gestione della crisi

- Assemblea Parlamentare (PA)
- Presidenza in esercizio (CiO)

Tale paragrafo ha quindi la finalità di andare ad analizzare il modo in cui l'OSCE, attraverso i suoi organismi, interviene nel conflitto, soprattutto in relazione al TCG e al SMM, al fine di valutarne l'operato e comprendere se ciò che sta attuando ha portato ad un miglioramento della situazione e possa rappresentare la base necessaria per giungere ad una risoluzione della crisi.

¹¹⁸ OSCE, *Rapporto annuale*, 2017, <https://www.osce.org/it/annual-report/2017?download=true>

Secondo il Rapporto annuale OSCE del 2017, per il periodo 1° aprile 2017 – 31 marzo 2018, per la Missione di Monitoraggio sono stati impiegati 105.501.500 euro del budget, e 1160 membri del personale; per il Coordinatore di progetti in Ucraina, invece, 3.598.00 euro di budget (in aggiunta a 2.797.831 euro di impegni fuori bilancio) ed un personale di 76 persone.

¹¹⁹ OSCE, *Comunità di Sicurezza – n° 3|2016*, The OSCE Magazine, 2016, <https://www.osce.org/it/magazine/315836?download=true>

2.1 Mediazione e negoziazione

2.1.1 Gruppo di Contatto Trilaterale (TCG) e Formato Normandia (N4)

Durante la descrizione degli eventi principali della crisi e del tentativo di risolverla tramite l'elaborazione degli Accordi di Minsk, sono emersi due attori fondamentali, il Formato Normandia e il Gruppo di Contatto Trilaterale.

Come precedentemente accennato, il 6 giugno 2014, ai margini della commemorazione dello sbarco in Normandia, la cancelliera tedesca Angela Merkel, insieme all'allora presidente francese François Hollande, ha tenuto il primo incontro tra il presidente russo Vladimir Putin e il neoeletto presidente ucraino Petro Poroshenko. Lo sforzo diplomatico ha portato alla creazione del formato Normandia, a livello di capi di stato e di governo e/o ministri degli esteri. Lo stesso giorno, l'N4 ha deciso di istituire il Gruppo di Contatto Trilaterale, composto dai rappresentanti di Ucraina, Russia ed OSCE.

Se l'N4 funge da garante politico del processo di Minsk ed affronta questioni ad alto livello, il TCG rappresenta un organo di convocazione trilaterale che riunisce i due principali negoziatori provenienti da Russia ed Ucraina ed accompagnati dal Rappresentante speciale dell'OSCE; esso offre inoltre una piattaforma di dialogo per i quattro gruppi di lavoro di cui esso è composto, incaricati di affrontare rispettivamente questioni di sicurezza, politiche, umanitarie ed economiche. I round di discussione dei gruppi di lavoro costituiscono l'unico formato in cui i rappresentanti di Kiev e delle aree non controllate comunicano direttamente tra loro.

Mentre i contesti politici in Ucraina, Russia ed Occidente non sono stati favorevoli alla realizzazione degli incontri del N4 dal 2016, le riunioni del TCG e dei gruppi di lavoro hanno avuto luogo quasi ogni due settimane a Minsk. Questo perché, come visto nel capitolo precedente, la sequenza dell'attuazione delle questioni politiche e di sicurezza ostacola i progressi sostanziali verso la risoluzione del conflitto. Al contrario, all'interno dei gruppi di lavoro per le questioni umanitarie ed economiche, sono stati fatti maggiori sforzi ed ottenuti risultati positivi per alleviare la situazione delle popolazioni colpite.

Il TCG rappresenta, quindi, uno dei principali attori in grado di mediare tra le parti coinvolte per il raggiungimento di soluzioni di compromesso che possano portare alla risoluzione della crisi in Ucraina. Tuttavia, due sono i principali ostacoli che ne frenano il buon funzionamento.

In primo luogo, come esplicito precedentemente, la natura ambigua degli Accordi di Minsk e la mancanza di volontà politica di entrambe le parti di giungere ad una soluzione per l'attuazione delle misure del documento di pace rappresentano il primo grande impedimento per l'implementazione di quelle norme fondamentali che potrebbero garantire una tregua nel territorio. A prova di ciò, viene riportata parte di una Dichiarazione della Federazione Russa durante un incontro settimanale del Consiglio Permanente (PC): *“siamo obbligati a notare che non c'è stata alcuna svolta nel lavoro del gruppo di lavoro sulle questioni di sicurezza. Non è stato*

*possibile concordare un nuovo calendario per il disimpegno delle forze nella Stanytsia Luhanska. Anche la discussione su nuove aree di disimpegno rimane bloccata”*¹²⁰.

In secondo luogo, parte del problema risiede nella composizione dei due formati di mediazione. Infatti, mentre i separatisti sono rappresentati nel Gruppo di Contatto Trilaterale, essi non hanno accesso al formato Normandia, nel quale quindi le questioni politiche sono negoziate senza la partecipazione di Donetsk e Lugansk. Tuttavia, anche all'interno del TCG, le autorità ucraine si rifiutano di dialogare con i rappresentanti delle Repubbliche separatiste, andando così ulteriormente a complicare i lavori di mediazione e negoziazione. La Federazione Russa accusa costantemente la controparte ucraina di questo impedimento; infatti, come si legge da un discorso tenuto dal Rappresentante Permanente russo all'OSCE durante un PC, *“i risultati della riunione del TCG tenutasi ieri a Minsk hanno dimostrato ancora una volta la riluttanza del governo ucraino a cercare seriamente soluzioni e a discutere con i rappresentanti di alcune aree delle regioni di Donetsk e Lugansk questioni che destano particolare preoccupazione”*¹²¹.

Nonostante le difficoltà riscontrate, è necessario sottolineare l'importanza del TCG e del lavoro dei suoi sottogruppi i quali, riunendosi settimanalmente, portano avanti continuamente i propri sforzi nel tentativo di assicurare l'attuazione degli Accordi di Minsk, in particolare in relazione al rispetto del cessate il fuoco, e di permettere un miglioramento della situazione economica e umanitaria.

Il Gruppo infatti, raccomanda ogni anno il rispetto di una tregua, seppur temporanea, in prossimità delle feste natalizie e pasquali, e prima dell'inizio delle attività scolastiche, al fine di garantire un momento di pace e tranquillità alle famiglie. Nonostante tale cessate il fuoco non sia mai rispettato a pieno, durante tali festività nella quasi totalità dei casi è stato possibile raggiungere una riduzione delle ostilità. Come si legge infatti dal Report del Rappresentante Speciale dell'OSCE, Sajdik, dopo l'incontro del Gruppo Trilaterale di Contatto del 19 giugno 2018: *“il gruppo di lavoro sulla sicurezza ha rilevato una significativa riduzione del numero di violazioni del cessate il fuoco durante le vacanze recenti”*¹²².

¹²⁰ *Statement by Mr. Alexander Lukashevich, Permanent Representative of the Russian Federation, at the 1155th meeting of the OSCE Permanent Council* (Dichiarazione di Alexander Lukashevich, rappresentante permanente della Federazione Russa, in occasione della 1155a riunione del Consiglio permanente dell'OSCE), 2017.

Testo originale: *“we are obliged to note that there has been no breakthrough in the work of the Working Group on Security Issues either. It was not possible to agree on a new time-frame for the disengagement of forces in Stanytsia Luhanska. The discussion on new disengagement areas also remains blocked”*.

¹²¹ *Ibidem* 120

Testo originale: *“the results of the TCG meeting in Minsk yesterday once again demonstrated the Ukrainian Government's unwillingness to seriously look for solutions and to discuss with the representatives of certain areas of the Donetsk and Luhansk regions matters that are of special concern to them”*.

¹²² *Press Statement of Special Representative of OSCE Chairperson-in-Office Sajdik after Meeting of Trilateral Contact Group on 18 January 2018* (Dichiarazione alla stampa del Rappresentante speciale del Presidente in esercizio dell'OSCE Sajdik dopo l'incontro del Gruppo di contatto trilaterale il 18 gennaio 2018), 2018

Inoltre, i gruppi di lavoro del TCG si riuniscono periodicamente al fine di trovare, seppur con le difficoltà riscontrare, soluzioni politiche al conflitto e misure per alleviare la situazione umanitaria ed economica in Ucraina.

Come precedentemente esplicitato, i Gruppi di lavoro sulle questioni politiche e di sicurezza sono quelli che trovano maggiori ostacoli nel raggiungimento dei propri obiettivi, a causa di mancanza di volontà politica tra le parti che ne impedisce una soluzione compromissoria. Nonostante ciò, tali gruppi portano avanti costantemente i loro sforzi per riuscire, tramite il dialogo e il confronto tra gli attori coinvolti, a sbloccare le situazioni più controverse.

In particolare, il Gruppo di lavoro politico continua la discussione sull'attuazione della formula di Steinmeier, l'amnistia e le modalità delle elezioni locali a Donetsk e Lugansk, come previsto dagli Accordi di Minsk. Il Gruppo di lavoro sulla sicurezza, invece, discute per l'elaborazione di misure volte a garantire un cessate il fuoco globale e sostenibile, nonché sulle problematiche del disimpiego delle forze e l'attuazione dello sminamento umanitario. Come si legge in uno dei comunicati stampa del Rappresentante Speciale OSCE in Ucraina, Sajdik, dopo l'incontro del Gruppo di Contatto Trilaterale dell'11 luglio 2018, *“la ripresa del cessate il fuoco deve essere accompagnata da una serie concreta di azioni, vale a dire il ritiro di armi pesanti, il disimpegno e lo sminamento. Questi aspetti particolari sono stati affrontati dal coordinatore del gruppo di lavoro sulla sicurezza e dal capo monitor della missione speciale di monitoraggio dell'OSCE in Ucraina, l'ambasciatore Ertugrul Apakan. Il gruppo di lavoro sulle questioni politiche ha inoltre preso in considerazione l'attuazione della cosiddetta formula di Steinmeier, l'amnistia e le modalità delle elezioni locali in CADR e CALR”*¹²³.

Al contrario, gli altri due sotto-gruppi del TCG sono riusciti maggiormente ad ottenere risultati concreti, a seguito del loro costante impegno di dialogo e risoluzione della crisi, anche grazie ad una situazione di lavoro maggiormente favorevole.

Il Gruppo per le questioni umanitarie discute principalmente ciò che concerne lo scambio di detenuti e le azioni necessarie al miglioramento delle condizioni per l'attraversamento della linea di contatto. Relativamente al primo aspetto, sono stati raggiunti alcuni esiti molto favorevoli; infatti, stando alle parole dell'Ambasciatore Sajdik, *“accolgo sinceramente il trasferimento odierno di persone condannate da determinate aree della regione di Donetsk al territorio controllato dal governo ucraino. È il secondo trasferimento questa settimana di persone condannate prima dell'inizio del conflitto nel 2014. Ieri, tali*

¹²³ *Press Statement of Special Representative of OSCE Chairperson-in-Office Sajdik after Meeting of Trilateral Contact Group on 11 July 2018* (Dichiarazione alla stampa del Rappresentante speciale del Presidente in esercizio dell'OSCE Sajdik dopo l'incontro del Gruppo di contatto trilaterale l'11 luglio 2018), 2018.

Testo originale: *“the recommitment to the ceasefire needs to be matched by a concrete set of actions, namely the withdrawal of heavy weapons, disengagement, and demining. These particular aspects were addressed by the Co-ordinator of the Security Working Group and Chief Monitor of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Ambassador Ertugrul Apakan. The Working Group on Political Issues further considered the implementation of the so-called ‘Steinmeier formula’, amnesty and modalities of local elections in CADR and CALR”*.

detenuti sono stati trasferiti da alcune aree della regione di Lugansk (CALR). Tutti scontano la pena nelle istituzioni penitenziarie sul territorio controllato dal governo ucraino. Esprimo ancora una volta il mio profondo apprezzamento ai lati per i loro sforzi costruttivi. Le persone condannate hanno avuto l'opportunità di scontare la pena residua più vicina alle loro famiglie e ai loro parenti"¹²⁴.

Al contempo, il Gruppo per le questioni economiche lavora principalmente per la ricerca di soluzioni ai problemi relativi all'approvvigionamento idrico su entrambi i lati della linea di contatto e al miglioramento delle comunicazioni tra le due parti basate sul sistema Vodafone, come si può sempre leggere dalle parole di Sajdik: *"il gruppo di lavoro economico si è concentrato sulle questioni relative alle consegne di acqua nei sistemi di approvvigionamento "Karbonyt" e "Voda Donbasa", nonché sul miglioramento delle comunicazioni mobili Vodafone-Ucraina in alcune aree delle regioni di Donetsk e Lugansk"*¹²⁵.

In conclusione, quindi, insieme al SMM, il Gruppo di Contatto Trilaterale rappresenta uno degli attori fondamentali e più attivi nella ricerca di una risoluzione al conflitto in Ucraina. Certamente, come abbiamo visto, le difficoltà che si trova ad affrontare sono numerose, e questo ostacola la buona riuscita del suo operato. Nonostante ciò, l'assenza di tale istituzione avrebbe reso la situazione ancora più tragica. Infatti, grazie al suo intervento, il TCG ha innanzitutto permesso la realizzazione degli Accordi di Pace i quali, seppur con le diverse criticità precedentemente discusse, rappresentano un punto di partenza e soprattutto di confronto e dialogo tra le parti. Inoltre, la realizzazione di regimi di cessate il fuoco temporanei, il tentativo di elaborare soluzioni umanitarie, lo scambio di detenuti, gli sforzi in relazione alle infrastrutture idriche necessarie alla vita quotidiana delle persone, hanno permesso non una risoluzione della crisi, ma almeno un alleviamento delle tragiche conseguenze che essa sta avendo nel territorio ucraino.

¹²⁴ *Press release OSCE Chair's Special Representative Sajdik welcomes transfer of convicted persons from CADR to the territory controlled by the government of Ukraine* (Comunicato stampa Sajdik, rappresentante speciale del presidente dell'OSCE, accoglie con favore il trasferimento di persone condannate dal CADR al territorio controllato dal governo ucraino), 2018.

Testo originale: *"I sincerely welcome today's transfer of convicted persons from certain areas of Donetsk region to the territory controlled by the government of Ukraine. It is the second transfer this week of persons convicted before the beginning of the conflict in 2014. Yesterday, such detainees were transferred from certain areas of Luhansk region (CALR). They will all serve their sentence in penitentiary institutions on the territory controlled by the government of Ukraine. I once again express my deep appreciation to the sides for their constructive efforts. Convicted persons have received the opportunity of serving the remaining term of their sentence closer to their families and relatives"*.

¹²⁵ *Press Statement of Special Representative of OSCE Chairperson-in-Office Sajdik after Meeting of Trilateral Contact Group on 6 November 2018* (Dichiarazione alla stampa del rappresentante speciale del Presidente in esercizio dell'OSCE Sajdik dopo l'incontro del Gruppo di contatto trilaterale il 6 novembre 2018), 2018

2.2 Missioni sul campo

“Le operazioni sul terreno assistono i paesi ospitanti nell’attuazione pratica dei loro impegni OSCE e nello sviluppo di capacità a livello locale attraverso progetti che rispondono alle loro esigenze. Tali attività includono, ad esempio, iniziative volte a sostenere il sistema giudiziario, i diritti delle minoranze nazionali, la riforma legislativa, lo stato di diritto e la libertà dei mezzi d’informazione. Alcune operazioni contribuiscono inoltre al sistema di preallarme e alla prevenzione dei conflitti. Conformemente ai rispettivi mandati, alcune missioni svolgono anche un’attività di monitoraggio e di notifica degli sviluppi sul campo, che consente loro di gestire le crisi e di svolgere un ruolo fondamentale nel contesto post-conflittuale.

Ogni operazione è gestita dal Centro OSCE per la prevenzione dei conflitti (CPC)¹²⁶, che ha il compito di pianificare, riorganizzare e, alla fine, chiudere le Missioni sul terreno. Il CPC svolge un ruolo cruciale nel sostenere e coordinare le attività sul campo, fornendo analisi e consulenze sulle politiche e fungendo da collegamento tra le operazioni sul terreno, il Segretariato e la Presidenza dell’OSCE”¹²⁷.

Nonostante ogni Missione presenti elementi di carattere individuale, esistono una serie di caratteristiche comuni. Due sono essenzialmente i requisiti affinché una Missione possa essere istituita: autorizzazione dello Stato partecipante nel quale si disporrà la Missione; approvazione per *consensus* del mandato e del budget da parte del Consiglio Permanente. Generalmente, le operazioni hanno una durata che varia dai 6 ai 12 mesi; tuttavia, attraverso il voto del PC, il mandato può essere esteso in base alla necessità di mantenere tale Missione sul campo. Quest’ultima è costituita da personale OSCE e da esperti qualificati provenienti dagli Stati partecipanti.

Al fine di gestire e monitorare la situazione di crisi in Ucraina, l’OSCE ha istituito due operazioni sul campo, delle quali verrà discusso nei prossimi due sotto-paragrafi: la Missione Speciale di Monitoraggio in Ucraina e il Coordinatore di progetti OSCE.

2.2.1 Missione Speciale di Monitoraggio in Ucraina (SMM)

“La Missione Speciale di Monitoraggio dell’OSCE in Ucraina (SMM – *OSCE Special Monitoring Mission*) è stata dispiegata il 21 marzo 2014, a seguito di una richiesta all’Organizzazione da parte del governo dell’Ucraina e dell’approvazione, tramite consenso, di tutti i 57 Stati partecipanti all’OSCE.

L’SMM è una missione civile disarmata, presente sul campo 24 ore su 24, 7 giorni su 7, in tutte le regioni dell’Ucraina. I suoi compiti principali sono di osservare e riferire in modo imparziale e obiettivo sulla situazione sul terreno e facilitare il dialogo tra tutte le parti coinvolte nella crisi, al fine di ridurre le tensioni”¹²⁸.

¹²⁶ “Per affrontare il ciclo del conflitto, l’Organizzazione si avvale della sua rete di operazioni sul terreno e del Centro per la prevenzione dei conflitti (CPC). Il CPC funge da punto di contatto per il preallarme in tutta l’area OSCE, favorisce il dialogo, incoraggia la mediazione ed altri sforzi volti alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti”. <https://www.osce.org/it/Conflict-prevention-and-resolution>

¹²⁷ OSCE, *Dove siamo*, <https://www.osce.org/it/where-we-are>

¹²⁸ OSCE, *OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine* (Missione Speciale di Monitoraggio OSCE in Ucraina), <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine>

Infatti, come stabilisce la decisione n°1117 del Consiglio Permanente del 2014, “*il Consiglio permanente decide di incaricare la Missione speciale di monitoraggio, operando secondo i principi di imparzialità e trasparenza, di: raccogliere informazioni e riferire sulla situazione della sicurezza; stabilire e riferire fatti in risposta a specifici incidenti e segnalazioni di incidenti, compresi quelli relativi a presunte violazioni dei principi e degli impegni fondamentali dell’OSCE; monitorare e sostenere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali; facilitare il dialogo sul campo per ridurre le tensioni e promuovere la normalizzazione della situazione; riferire su eventuali restrizioni alla libertà di movimento della missione; stabilire contatti con le autorità locali, regionali e nazionali, la società civile, i gruppi etnici e religiosi e i membri della popolazione locale*”¹²⁹.

Essendo stata istituita a marzo 2014, la Missione è stata dispiegata prima che il conflitto assumesse i contorni di una vera e propria battaglia militare e prima della firma degli Accordi di Minsk. Per tale ragione, le sue iniziali dimensioni si limitavano a 100 monitor civili, stanziati in 9 delle città più importanti, tra cui Donetsk e Lugansk. Quando, tuttavia, a seguito dell’intensificarsi della crisi, è stato firmato il Protocollo di Minsk nel settembre 2014 il quale stabilisce il ruolo formale dell’OSCE nel monitoraggio dei diversi aspetti relativi alla sicurezza, l’SMM ha ampliato il numero di osservatori da 100 a circa 700 unità. Conformemente poi al successivo Pacchetto di Misure elaborato nel febbraio 2015, che autorizza l’SMM ad utilizzare tutti i mezzi tecnologici per svolgere le sue attività, la Missione ha iniziato ad operare tramite l’utilizzo di veicoli aerei senza equipaggio e senza armi (UAV), per l’ottenimento di immagini satellitari, e di attrezzature avanzate, quali telecamere per la visione notturna e fotocamere statiche per migliorare la capacità di monitorare il cessate il fuoco nelle aree ad alto rischio¹³⁰.

La militarizzazione del conflitto in alcune parti dell’Ucraina orientale, insieme alla firma dei primi accordi di pace, ha quindi portato all’ampliamento della portata del mandato del SMM, che è rimasto l’unico attore internazionale incaricato di monitorare il cessate il fuoco.

L’SMM, presente sul campo stabilmente, aggiorna giornalmente e mensilmente gli organi dell’Organizzazione e gli Stati partecipanti di quanto accade in territorio ucraino. In particolare, l’attività della Missione si focalizza sui seguenti aspetti: verifica del ritiro di armi pesanti, monitoraggio del cessate il fuoco, mediazione e facilitazione del dialogo, controllo della presenza di mine nonché di danni alle infrastrutture civili e lungo la linea di contatto.

¹²⁹ Consiglio Permanente, *Decision n°117 Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*, 2014, <https://www.osce.org/pc/116747?download=true>

¹³⁰ Tanner F., *Sustaining Civilian Missions in Conflict Zone: The Case of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine* (Sostegno alle missioni civili nella zona di conflitto: il caso della Missione speciale di monitoraggio dell’OSCE in Ucraina), Swiss Peace, 2018, https://www.swisspeace.ch/assets/publications/downloads/Policy-Briefs/6656f90042/Sustaining-Civilian-Missions-in-Conflict-Zones-Policy-Brief-18-swisspeace-fred_tanner.pdf

Relativamente al ritiro di armi pesanti, il Memorandum di Minsk prevede la smobilitazione di sistemi di artiglieria oltre i 100 mm dalla linea di contatto; con il Pacchetto di misure, questo requisito è stato confermato ed ulteriormente esteso alle armi pesanti, incaricando inoltre l'OSCE del monitoraggio e della verifica. Per consentire all'Organizzazione di adempiere a tale compito, il Capo della Missione ha richiesto che entrambe le parti forniscano garanzie di libertà, movimento, sicurezza e protezione dei monitor del SMM, nonché lo scambio di dati pertinenti, come informazioni dettagliate sull'hardware militare soggetto a ritiro, percorsi di prelievo e aree di raccolta al di fuori delle zone di esclusione. Sebbene l'SMM non abbia mai ricevuto le informazioni di base richieste, ha comunque ottenuto l'accesso ad un elevato numero di aree di detenzione di armi pesanti al di fuori delle zone di esclusione ed è stata in grado di svolgere attività di verifica.

Tuttavia, la Missione deve affrontare una serie di limitazioni, molte delle quali sono al di fuori del suo controllo. La prima e la più cruciale riguarda la summenzionata mancanza di informazioni di base. In secondo luogo, nonostante le attività di formazione, permangono limitazioni intrinseche per quanto riguarda le competenze del personale del SMM. Conformemente al suo mandato, i monitor della Missione sono civili provenienti da una vasta gamma di esperienze professionali. Sebbene molti siano ex funzionari militari, la Missione non ha unità di ispettori specializzati nel controllo degli armamenti per svolgere compiti di verifica. In terzo luogo, l'SMM deve coprire un'area molto estesa di circa 100 km di profondità di una linea di contatto lunga 420 km. Allo stesso tempo, il suo movimento all'interno di quest'area è limitato. Il pericolo derivante da mine, ordigni inesplosi (UXO) e altri resti di guerra esplosivi (ERW) impedisce all'SMM di intraprendere pattuglie notturne. Inoltre, entrambe le parti hanno talvolta limitato il movimento del personale e hanno negato alla Missione l'accesso alle aree di detenzione di armi pesanti. Sebbene l'uso di UAV e satelliti possa in qualche modo affrontare la questione dell'accesso, gli inceppamenti e le condizioni meteorologiche avverse hanno spesso limitato l'operatività di tali sistemi.

Nonostante queste limitazioni, l'SMM ha avuto un enorme successo nelle sue attività di verifica. Nelle sue relazioni quotidiane accessibili al pubblico, la Missione ha regolarmente riferito della presenza e dell'uso di armi pesanti all'interno delle zone di esclusione nonché delle discrepanze rispetto alle armi registrate nelle aree di detenzione al di fuori di queste ultime, sottolineando chiaramente che nessuna delle parti ha pienamente adempiuto ai propri obblighi ai sensi degli Accordi di Minsk¹³¹.

Un altro compito chiave per l'SMM è il monitoraggio del regime del cessate il fuoco, inteso come verifica del non uso di armi da parte degli attori coinvolti nel conflitto. L'SMM include nei suoi rapporti quotidiani solo le violazioni del cessate il fuoco che ha direttamente osservato e verificato. Ciò significa che le uniche situazioni che si qualificano come osservazioni dirette derivano dai monitor che hanno sentito o visto il fuoco delle armi, i risultati di bombardamenti come crateri o infrastrutture distrutte, e immagini degli UAV gestiti dall'OSCE. Tutte queste informazioni si riflettono nei rapporti del SMM disponibili al pubblico che, grazie

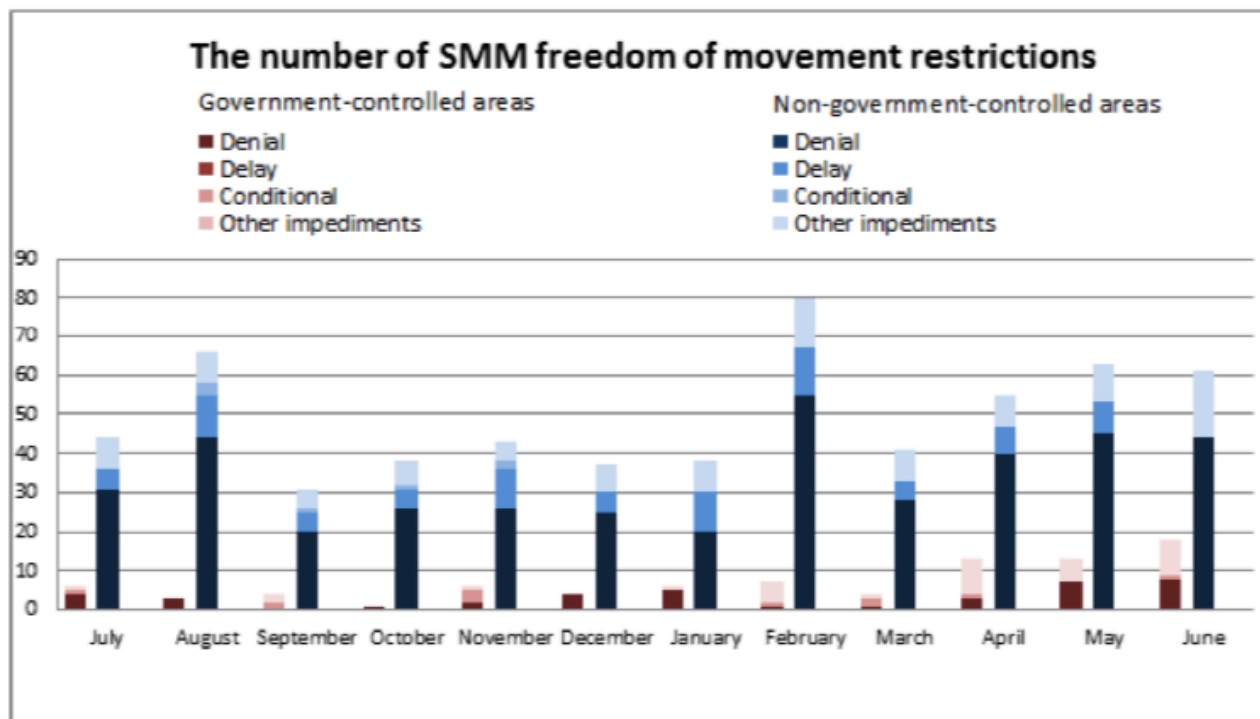
¹³¹ Keukirch C., *The Special Monitoring Mission to Ukraine in Its Second Year: Ongoing OSCE Conflict Management in Ukraine* (La Missione speciale di monitoraggio in Ucraina nel suo secondo anno: gestione continua dei conflitti dell'OSCE in Ucraina), IFSH, 2016, <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/15/Neukirch-en.pdf>

all'imparzialità riconosciuta dell'OSCE, sono diventati la fonte di informazioni più importante e attendibile sulle violazioni del cessate il fuoco. Nonostante i report della Missione funzionano come un efficace sismografo sull'intensità effettiva del conflitto, essi non forniscono un resoconto completo delle violazioni del cessate il fuoco.

Per motivi di sicurezza, alle pattuglie del SMM è impedito di presidiare i punti di osservazione statica durante le ore di buio. L'SMM ha anche rifiutato, sempre per le stesse ragioni, le richieste di entrambe le parti di stabilire una presenza permanente nei punti caldi sottoposti a bombardamenti regolari. Le pattuglie di terra infatti continuano ad essere ostacolate dal pericolo di mine, UXO e altri ERW e sono costrette ad affrontare le restrizioni alla loro libertà di movimento imposte da entrambe le parti, come riportato dall'SMM in una sezione separata nei suoi rapporti giornalieri. Come si legge, ad esempio, nel Rapporto tematico 2018 della Missione dal titolo “Restrizioni alla libertà di movimenti del SMM e altri impedimenti all’adempimento del suo mandato”, *“dal 1 ° luglio 2017 al 30 giugno 2018, l'SMM ha incontrato restrizioni della sua libertà di movimento e altri impedimenti all'adempimento del proprio mandato 758 volte, di cui l'87% si è verificato in aree non controllate dal governo - oltre che osservato la potenziale presenza di mine e ordigni inesplosi (UXO). Il numero di libertà di movimento e altri impedimenti rappresenta una diminuzione approssimativa del 20%, rispetto a quella registrata nei 12 mesi precedenti, mentre è aumentato il rapporto tra tali restrizioni e altri impedimenti nelle aree non controllate dal governo rispetto alle aree controllate dal governo (dal 72% all'87%). Da luglio a dicembre 2017, il numero di restrizioni è diminuito rispetto ai sei mesi precedenti (da circa 480 a circa 310 occasioni), mentre è aumentato a circa 450 da gennaio a giugno 2018”*¹³².

¹³² *Thematic Report: restrictions of SMM's freedom of movement and other impediments to fulfilment of its mandate (July 2017 – June 2018)* (Rapporto tematico: restrizioni alla libera circolazione di SMM e altri impedimenti all'adempimento del proprio mandato (luglio 2017 - giugno 2018), 2018.

Testo originale: *“from 1 July 2017 to 30 June 2018, the SMM encountered restrictions of its freedom of movement and other impediments to the fulfilment of its mandate 758 times, of which 87 per cent occurred in areas not controlled by the Government – in addition to observed or potential presence of mines and unexploded ordnance (UXO). The number of freedom of movement and other impediments represent an approximate 20 per cent decrease, compared with that recorded in the previous 12 months, while the ratio of such restrictions and other impediments in non-government-controlled areas compared with government-controlled areas increased (from 72 per cent to 87 per cent). From July to December 2017, the number of restrictions decreased compared with the previous six months (from about 480 to about 310 occasions), whereas it increased to about 450 from January to June 2018”*.



In varie occasioni, le pattuglie del SMM sono state fermate sotto la minaccia di armi da fuoco o con colpi di avvertimento sparati in aria da personale armato. A causa della sua dipendenza dalla sicurezza fornita dalle parti, l'SMM fa sempre più fatica a svolgere tutti i pattugliamenti necessari.

Alla luce di queste varie restrizioni alle unità di terra della Missione, gli UAV rappresentano una risorsa fondamentale per lo svolgimento delle attività di monitoraggio del cessate il fuoco di notte o in aree inaccessibili ai monitor. Inoltre, gli UAV sono stati anche impiegati per fornire copertura alle pattuglie di terra che entrano in aree particolarmente pericolose. Tuttavia, oltre a limitazioni che possono derivare da inceppamenti del sistema o avverse condizioni meteorologiche, gli UAV affrontano anche minacce dirette. L'SMM ha subito un forte blocco del collegamento del segnale video e del sistema GPS dei suoi UAV su entrambi i lati della linea di contatto. Gli UAV del SMM sono stati inoltre più volte abbattuti da spari provenienti da est e ovest della linea. A causa di tali interferenze, l'OSCE ha finora perso diversi UAV, portando ad ulteriori interruzioni delle operazioni dell'Organizzazione. Come si legge da una Dichiarazione dell'Unione Europea durante il PC del 2 maggio 2019: *“siamo profondamente preoccupati e condanniamo il continuo bersaglio e blocco delle risorse tecniche del SMM. Il 19 aprile un UAV a lungo raggio del SMM si è schiantato vicino alla linea di contatto nella regione di Donetsk molto probabilmente a causa di una interferenza. Questo è il terzo caso nell'arco di un anno ed è estremamente inquietante. Inoltre, il 25 aprile un UAV di medio raggio si è schiantato nei pressi di Asov non controllata dal governo e due mini-UAV sono stati oggetto di fuoco di armi leggere nella stessa posizione il 27 aprile. Siamo profondamente preoccupati per le perdite che hanno un impatto negativo sostanziale sull'efficacia operativa dell'SMM.”*¹³³.

¹³³ EU Statement on “Russia’s Ongoing Aggression against Ukraine and Illegal Occupation of Crimea” at the OSCE Permanent Council No. 1226 (Dichiarazione dell’UE sull’aggressione in corso della Russia contro l’Ucraina e l’occupazione illegale della Crimea), 2019.

Date le attuali limitazioni alle pattuglie terrestri e aeree, l'SMM non è quindi in grado di rilevare ogni violazione del cessate il fuoco. Allo stesso tempo, però, la Missione fornisce un buon resoconto dei bombardamenti, pubblicando preziosi rapporti su entrambe le parti. La capacità del SMM di fornire relazioni periodiche su ciò che accade nel territorio, anche se non in maniera completa, ha contribuito ad alimentare gli sforzi internazionali per fermare i combattimenti¹³⁴.

Quelle presentate sono solo due delle importanti attività che l'SMM svolge sul campo in Ucraina. Infatti, a fianco ad operazioni di carattere più militare, la Missione presenta anche una forte componente relativa alla dimensione umana, in base alla quale è incaricata di controllare e tutelare il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché la situazione quotidiana della popolazione civile, tramite la verifica delle condizioni lungo la linea di contatto e delle infrastrutture residenziali e di approvvigionamento.

In conclusione, quindi, nonostante le numerose limitazioni presentate che ostacolano l'operato della Missione, i risultati ottenuti dal SMM nell'attuale contesto politico e di sicurezza sono notevoli. I rapporti sulle violazioni del cessate il fuoco, inclusa la presenza e l'uso di armi pesanti nelle zone di esclusione, rappresentano una fonte importante ed affidabile per i media e i decisori internazionali. Come sottolineato, per motivi di sicurezza e per limitazioni tecniche, l'SMM non è in grado di riferire e analizzare ogni violazione del cessate il fuoco, ma la sua presenza è sufficientemente ampia e tecnicamente sofisticata da garantire che le principali tendenze e movimenti militari siano catturati e segnalati. Ciò aumenta la trasparenza e aiuta ad associare determinati costi politici alle violazioni del cessate il fuoco, un fattore importante nel più ampio processo di gestione della crisi¹³⁵.

2.2.2 Coordinatore di progetti OSCE in Ucraina (PCU)

“Il Coordinatore dei progetti OSCE in Ucraina (PCU – *Project Co-ordinator in Ukraine*) svolge attività di supporto alle riforme e aiuta il Paese ad affrontare le questioni legate alla recente crisi. I suoi progetti contribuiscono in maniera attiva a significative trasformazioni, importanti per garantire il futuro stabile e democratico dell'Ucraina. Il Coordinatore ha un approccio multidimensionale e si occupa di progetti che riguardano una vasta gamma di iniziative, come ad esempio la riforma costituzionale, giudiziaria e penale, l'educazione ai diritti umani e allo stato di diritto, la promozione del dialogo come strumento per affrontare le

Testo originale: “*we are deeply concerned about and we condemn the continued targeting and jamming of the SMM’s technical assets. On 19 April an SMM long-range UAV crashed near the contact line in the Donetsk region most probably as a result of jamming. This is the third case over one year and extremely disturbing. Further, on 25 April a mid-range UAV crashed near non-government controlled Asov and two mini-UAVs were subject to small arms fire at the same location on 27 April. We are deeply concerned about the losses which have a substantial negative impact on the operational effectiveness of the SMM*”.

¹³⁴ *Ibidem* 132

¹³⁵ *Ibidem* 132

crisi e attuare riforme, la riabilitazione psicologica e sociale delle persone colpite dalla crisi, la sicurezza delle frontiere, la libertà dei media, le elezioni, il buongoverno e la parità di genere”¹³⁶.

Il coordinatore, quindi, ha elaborato ed attuato una serie di progetti, relazionati a più ambiti di pertinenza, volti a una gestione della crisi nel paese:

- **Prevenzione e risoluzione del conflitto:** mentre sono state messe in atto molteplici misure e meccanismi dell'OSCE per aiutare a risolvere la crisi in Ucraina e nei dintorni, il Coordinatore dei progetti, in linea con il suo mandato, concentra i suoi sforzi sull'assistenza alle parti interessate ucraine nell'affrontare le conseguenze e nel consolidare la coesione sociale nel paese in periodi difficili. A livello nazionale, il Coordinatore promuove il dialogo come strumento di prevenzione e risoluzione dei conflitti. Per raggiungere questo obiettivo, fornisce assistenza per rafforzare la comunità ucraina di mediatori e facilitatori del dialogo attraverso la formazione e lo sviluppo di materiali e strumenti di apprendimento. Il Coordinatore sostiene gli eventi di dialogo tra il governo centrale e le comunità colpite dalla crisi nell'Ucraina orientale e lavora per migliorare la sicurezza dei civili che attraversano la linea di contatto¹³⁷.
- **Controllo delle armi:** l'attuale crisi in Ucraina e nei dintorni ha portato alla contaminazione, in vaste aree delle regioni di Donetsk e Lugansk, di resti esplosivi, comprese le mine antiuomo. Esso rappresenta un grave rischio per la vita umana e un handicap per lo sviluppo sociale ed economico. Numerosi oggetti esplosivi si trovano ancora in altre regioni dell'Ucraina, eredità della Seconda Guerra Mondiale, esercitazioni e scorte di munizioni dell'era sovietica. Per aiutare a far fronte a queste sfide, il Coordinatore del progetto aiuta a introdurre regolamenti politici e standard di azione di sminamento. Inoltre, assiste nel garantire un approccio coordinato di tutte le agenzie coinvolte. Ulteriori sforzi mirano a sviluppare la capacità istituzionale e tecnica delle istituzioni, in particolare nella gestione delle informazioni. Per aumentare la sicurezza delle persone nelle aree colpite dalla crisi, il Coordinatore aiuta a garantire che le aree pericolose siano chiaramente contrassegnate e facilita il dialogo tra le comunità locali e gli attori coinvolti nello sminamento¹³⁸.
- **Riforma e cooperazione nel settore della sicurezza:** il controllo civile e parlamentare del settore della sicurezza e il rispetto delle agenzie di sicurezza per i diritti umani sono fondamentali per lo sviluppo di un'Ucraina democratica e stabile. Il Coordinatore del progetto assiste il Parlamento, il ministero della Difesa e del servizio di sicurezza per apprendere e introdurre le migliori pratiche internazionali in questo ambito. Tali sforzi comprendono lo sviluppo di strumenti giuridici, corsi di formazione, seminari di sensibilizzazione e riunioni con il coinvolgimento della società civile, la promozione della

¹³⁶ OSCE, *Coordinatore dei progetti OSCE in Ucraina*, <https://www.osce.org/it/where-we-are>

¹³⁷ OSCE, *Conflict prevention and resolution* (Prevenzione e risoluzione del conflitto), <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/conflict-prevention-and-resolution>

¹³⁸ OSCE, *Arms control* (Controllo delle armi), <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/arms-control>

cooperazione con le pertinenti istituzioni di altri paesi e gruppi di riflessione internazionali. Il Coordinatore collabora inoltre con le guardie di frontiera per combattere il terrorismo e il traffico di armi, osservando nel contempo gli impegni in materia di diritti umani. Il rafforzamento della capacità delle autorità nel monitoraggio dei flussi finanziari per prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo è un'altra importante area di lavoro per il Coordinatore che aiuta a sviluppare un piano d'azione nazionale e istituire un sistema di valutazione del rischio¹³⁹.

- Buon governo: l'interazione tra le istituzioni statali e il pubblico è vitale per l'attuazione di riforme fondamentali e per lo sviluppo sostenibile dell'Ucraina. Il Coordinatore assiste il Consiglio nazionale per le riforme, un organo consultivo all'interno del ramo esecutivo del paese, creato per pianificare e monitorare i cambiamenti e per coinvolgere una cerchia più ampia di parti interessate nel dialogo sulla sostanza delle modifiche proposte, anche attraverso strumenti digitali, nonché per fornire supporto alle iniziative che rafforzano la sostenibilità delle organizzazioni della società civile. Il Coordinatore sostiene un partenariato più forte tra il governo e la popolazione, attraverso politiche che promuovono progetti comuni e consultazioni pubbliche. Il Coordinatore aiuta inoltre l'Ucraina a introdurre soluzioni di *e-governance* che forniscono servizi amministrativi ai cittadini in modo più efficiente e migliorano la responsabilità, in particolare nei settori della gestione del territorio, delle costruzioni e delle autorizzazioni ambientali¹⁴⁰.

I progetti sopra citati rappresentano solo alcuni dei molteplici interventi che fanno parte dell'approccio comprensivo del PCU per la gestione e risoluzione della crisi ucraina. Esso, infatti, prevede attività nel campo in tutte e tre le dimensioni facenti parte del concetto globale di sicurezza dell'OSCE, le quali rappresentano in eguale modo pilastri importanti nel raggiungimento e nel mantenimento di una pace duratura e sostenibile. Infatti, è necessario che la risposta alla crisi sia multi-settoriale e non si concentri unicamente su una risoluzione di tipo militare e politico. Il rafforzamento della *governance*, la *rule of law*, la lotta alla tratta di esseri umani, l'uguaglianza di genere rappresentano aree in cui il PCU garantisce il suo sostegno e che, a fianco di aspetti quali un accordo di cessate il fuoco, la de-militarizzazione, il ritiro dai territori occupati e lo sminamento, costituiscono l'unico modo per permettere la realizzazione di una pace stabile, che possa durare nel tempo.

Il PCU persegue i suoi obiettivi in stretta collaborazione con le autorità ucraine, al fine di aiutare il paese ad affrontare le sfide legate alla crisi ed attuare le riforme necessarie per un miglioramento della situazione nel Paese. Sulla base del Rapporto Annuale 2018 stipulato dall'OSCE, il Coordinatore di Progetto ha facilitato l'ottenimento di differenti risultati positivi nel territorio ucraino:

¹³⁹ OSCE, *Reform and co-operation in the security sector* (Riforma e cooperazione nel settore della sicurezza), <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/reform-and-cooperation-in-the-security-sector>

¹⁴⁰ OSCE, *Good governance* (Buon governo), <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/good-governance>

- Nel dicembre 2018, il Parlamento ucraino ha adottato una legge, la quale stabilisce un quadro per l'avvio di un processo di sminamento umanitario e la distribuzione delle responsabilità di tale percorso tra le istituzioni statali. Tale norma risulta fondamentale, in quanto la presenza di un elevato numero di mine nel territorio rappresenta una delle principali cause di pericolo per la popolazione civile e per gli uomini presenti sul campo. Il Coordinatore ha fornito competenze internazionali ed ha facilitato i dialoghi tra le agenzie e le comunità maggiormente affette da tale problema, in modo che tutte le voci fossero ascoltate.
- Grazie agli sforzi pluriennali del Coordinatore per assistere il paese nella digitalizzazione dei servizi amministrativi per la prevenzione della corruzione e per fornire un sistema migliore alla popolazione, ad oggi l'Ucraina, sulla base dell'indagine sulle *e-government* delle Nazioni Unite, ha dimostrato un alto tasso di attuazione di tale servizio. Le soluzioni elettroniche introdotte con il supporto del Coordinatore a livello nazionale nei settori dell'edilizia, della gestione del territorio e dei permessi per i rifiuti industriali vengono continuamente modernizzate dal governo e sempre più utilizzate dagli ucraini.
- “Il Coordinatore ha assistito l'Ucraina nei suoi sforzi volti a garantire la giustizia e lo stato di diritto e a riformare la magistratura, concentrandosi sulle principali istituzioni giudiziarie, i tribunali supremi e superiori. Ha inoltre sostenuto l'apertura delle porte della Corte costituzionale affinché i cittadini cerchino di proteggere i propri diritti e libertà costituzionali. Il coordinatore ha promosso un dialogo inclusivo di esperti nel processo di elaborazione di atti legislativi chiave, in particolare nuovi codici procedurali commerciali, civili e amministrativi. Ciò ha contribuito alla loro rapida adozione da parte del Parlamento nell'ottobre 2017. Gli esperti dell'OSCE hanno partecipato all'elaborazione della legge sulla Corte costituzionale dell'Ucraina recentemente adottata, che ha attivato un meccanismo di denuncia costituzionale, uno strumento che consente ai cittadini di presentare ricorso contro atti governativi che limitano i diritti umani e le libertà. Questi sviluppi hanno spianato la strada al lancio di una nuova Corte suprema in Ucraina”¹⁴¹.

2.3 Diritti e libertà

L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) e l'Alto commissario per le minoranze nazionali (HCNM) rappresentano istituzioni, all'interno dell'Organizzazione, volte ad aiutare gli Stati partecipanti a rispettare gli impegni assunti, in particolare in relazione alla Dimensione umana.

Tutti e due gli organi sono nominati dal Consiglio ministeriale dell'OSCE ed informano regolarmente il Consiglio Permanente e il Presidente in esercizio in merito alle loro attività quotidiane. Queste istituzioni, grazie ad un budget separato all'interno del Bilancio Unificato dell'OSCE, godono in un alto grado di autonomia che permette loro di svolgere un lavoro più efficiente nell'Organizzazione. Infatti, come affermato da Brichambaut, ex Segretario Generale dell'OSCE, “*le istituzioni autonome (ODIHR, HCNM) sono una delle*

¹⁴¹ OSCE, *Annual Report 2018* (Rapporto annale 2018), <https://www.osce.org/annual-report/2018?download=true>

maggiori risorse in quanto sono autorizzate ad operare secondo i loro mandati con interferenze minime da parte degli Stati partecipanti in alcune delle aree più sensibili di competenza dell'Organizzazione. Queste istituzioni, quindi, offrono il lavoro più efficace per l'OSCE"¹⁴².

2.3.1 Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)

“Dal Documento di Helsinki del 1992 emerge come l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR – *Office for Democratic Institutions and Human Rights*) rappresenta l'organo designato dall'OSCE ad occuparsi della Dimensione Umana ed ha come obiettivo principale il monitoraggio delle elezioni politiche nei paesi dell'Organizzazione. Nel testo si legge come “sotto le direttive generali [...] e in aggiunta ai suoi compiti esistenti, enunciati nella Carta di Parigi per una Nuova Europa e nel Documento di Praga sull'Ulteriore Sviluppo delle Istituzioni e delle Strutture CSCE, l'ODIHR in quanto istituzione principale nel campo della Dimensione Umana contribuirà a controllare l'attuazione degli impegni in tale settore”¹⁴³.

L'ODIHR, quindi, in base al rafforzamento del ruolo attribuitogli dal Documento del 1992, fornisce sostegno, assistenza e competenza agli Stati partecipanti e alla società civile per promuovere la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani, la tolleranza e la non discriminazione; osserva le elezioni, esamina la legislazione e consiglia i governi su come sviluppare e sostenere le istituzioni democratiche; conduce programmi di formazione per funzionari governativi e di polizia e organizzazioni non governative su come promuovere e monitorare i diritti umani”¹⁴⁴.

L'ODIHR ha svolto un ruolo importante nella reazione dell'OSCE alla crisi in Ucraina e nei suoi dintorni fin dall'inizio, a cominciare dalla Missione di valutazione dei diritti umani dispiegata nel paese nel marzo 2014, in cooperazione con l'Alto commissario dell'OSCE per le minoranze nazionali. Tale Missione ha portato l'ODIHR a stabilire ampie consultazioni con gli attori della società civile, organizzare seminari concentrandosi sul tema della sicurezza e fornire formazione ai membri del SMM per il monitoraggio e la tutela dei diritti umani. Nel luglio del 2015 l'Ufficio ha inoltre condotto una Missione di *follow-up* per valutare la situazione umanitaria in territorio ucraino; oltre ad esaminare quali delle prime raccomandazioni della HCNM erano state attuate dalla primavera del 2014, il *follow-up* ha anche valutato un ampio spettro di diritti umani che avrebbero potuto essere ulteriormente compromessi dal panorama politico radicalmente mutevole dell'Ucraina.

L'ODIHR ha inoltre dispiegato Missioni di osservazione elettorale a lungo termine per le elezioni presidenziali e parlamentari anticipate del 2014, così come per le ultime elezioni presidenziali svoltesi nel marzo/aprile

¹⁴² Karaaslan H., *The Organization for Security and Cooperation in Europe in the Post-Cold World Era: an analysis of its comprehensive approach to security* (L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa nell'era mondiale post-fredda: un'analisi del suo approccio globale alla sicurezza), Middle East Technical University, 2015, <http://etd.lib.metu.edu.tr/upload/12618794/index.pdf>

¹⁴³ CSCE, *CSCE Documento di Helsinki 1992*, <https://www.osce.org/it/mc/39533?download=true>

¹⁴⁴ OSCE, *OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights* (Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani), <https://www.osce.org/odihhr>

2019. Tali Missioni, dopo un lungo periodo di monitoraggio che ebbe inizio già durante la campagna elettorale, hanno pubblicato relazioni finali che rivelarono la chiara determinazione da parte delle autorità a tenere votazioni in linea con gli impegni OSCE e altri standard internazionali e, nella maggioranza del paese, nel rispetto delle libertà fondamentali. Come si legge infatti nei due rapporti conclusivi elaborati dall'ODIHR, il primo in relazione alle elezioni presidenziali del 2014 e il secondo a quelle del 2019:

- Le elezioni *"sono state caratterizzate da un'elevata affluenza alle urne e dalla chiara determinazione delle autorità a tenere quella che era una vera elezione in gran parte in linea con gli impegni internazionali e nel rispetto delle libertà fondamentali nella stragrande maggioranza del paese. Ciò, nonostante il clima di sicurezza ostile in due regioni orientali e i crescenti tentativi di far deragliare il processo da parte di gruppi armati in queste parti del paese."*¹⁴⁵
- *"Le elezioni presidenziali del 2019 in Ucraina sono state competitive e si sono svolte nel rispetto delle libertà fondamentali"*¹⁴⁶.

Pertanto, cooperando a stretto contatto con la Missione speciale di monitoraggio, nonché con il Coordinatore dei progetti OSCE in Ucraina e altri attori internazionali, l'ODIHR svolge un ruolo particolarmente attivo in Ucraina. Esso può essere suddiviso in cinque aree di azione:

- Dialogo sulla dimensione umana: l'ODIHR attribuisce grande importanza al suo ruolo di principale canale istituzionale dell'OSCE per i contatti con la società civile. Dall'aprile 2015, il progetto dell'ODIHR dal nome *"Rafforzare il dialogo tra la società civile e le principali parti interessate del governo sulle questioni relative alla dimensione umana in Ucraina"* ha avuto come obiettivo la promozione della comunicazione e della cooperazione tra le parti per affrontare le questioni chiave in materia di diritti umani in Ucraina, in linea con gli impegni dell'OSCE. Gli attori interessati hanno beneficiato di eventi di formazione, seminari e riunioni in tutto il paese; essi si sono incentrati sul monitoraggio dei diritti umani, sulla *governance* democratica e sul processo legislativo, sulla tolleranza e sulla non discriminazione.
- Elezioni: l'ODIHR si è mostrato disponibile a fornire il suo sostegno all'Ucraina per migliorare ulteriormente il processo elettorale e le questioni relative alle elezioni. L'Ufficio è inoltre pronto a svolgere un'attività di osservazione elettorale per monitorare le elezioni locali in alcune parti delle regioni di Donetsk e Lugansk, in attesa di un accordo tra le parti in conformità con il Pacchetto di misure di Minsk.

¹⁴⁵ ODIHR; *Rapporto finale dell'ODIHR sulle elezioni presidenziali del 25 maggio 2014 in Ucraina*, <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549?download=true>

¹⁴⁶ ODIHR, *Dichiarazione preliminare dell'ODIHR sulle elezioni presidenziali del 21 aprile 2019*, <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/417821?download=true>

- Libert  di religione o di credo: nel 2015 e 2016, il progetto dell'ODIHR per migliorare la sicurezza delle comunit  religiose o di credo si   concentrato sulla costruzione della capacit  della societ  civile e delle istituzioni statali pertinenti di elaborare norme in materia di libert  di religione o di credo, misure in risposta ai crimini di odio e promozione del dialogo interreligioso.
- Tolleranza e non discriminazione: sviluppare la capacit  della societ  civile di identificare, monitorare e rispondere ai crimini ispirati dall'odio e dialogare con le pertinenti strutture statali   parte integrante dell'impegno dell'ODIHR in Ucraina.
- Supporto legislativo: su richiesta dell'Ucraina, l'ODIHR continua a rivedere i progetti di legge sulle questioni relative alla dimensione umana per valutarne la conformit  agli standard internazionali e tenere seminari sull'elaborazione di politiche, pianificazione legislativa e valutazione¹⁴⁷.

Sebbene l'attivit  dell'ODIHR, cos  come vedremo quella delle altre istituzioni relazionate alla Dimensione Umana, possa sembrare apparentemente non connessa con la risoluzione della crisi in Ucraina, in quanto non mira a ricercare una risposta al conflitto, in realt  essa svolge un ruolo fondamentale in tal senso. Infatti, all'interno del concetto globale di sicurezza dell'OSCE, la Dimensione umana rappresenta uno dei suoi tre pilastri fondamentali. Qualora alla base di ogni societ  non vi sia il rispetto dei diritti umani e delle libert  fondamentali, la tutela delle minoranze nazionali, istituzioni democratiche forti,   impossibile riuscire a garantire una pace stabile e duratura all'interno del paese. Come affermato da Ingibj rg S lr n G slad ttir, direttrice dell'ODIHR, *“i diritti umani sono veramente inseparabili dalla nozione di sicurezza. Non pu  esserci sicurezza sostenibile senza rispetto per i diritti umani e istituzioni democratiche resilienti, in quanto una cultura della democrazia   in definitiva una cultura della pace”*¹⁴⁸.

A fianco quindi ad una gestione e risoluzione del conflitto di tipo pi  politico,   altrettanto importante avere istituzioni che si occupino delle basi fondamentali di ogni societ  democratica che possano permettere, una volta raggiunta una tregua, di poter garantire il mantenimento della pace e della sicurezza nel lungo termine.

2.3.2 Alto Commissario delle Minoranze Nazionali (HCNM)

L'Alto Commissario delle Minoranze Nazionali (HCNM – *High Commissioner on National Minorities*) ha il compito di intervenire in una situazione se, a suo giudizio, ci sono tensioni che coinvolgono minoranze nazionali che potrebbero trasformarsi in conflitto e compromettere conseguentemente la pace e la stabilit  nell'area OSCE. L'Alto Commissario fornisce, quindi, un allarme tempestivo e, in caso di ostilit  etniche e di crisi, un'azione immediata. Il mandato   essenzialmente duplice: contenere e ridurre i contrasti e avvisare gli Stati partecipanti dell'OSCE e le strutture esecutive quando una situazione minaccia di svilupparsi oltre un livello che l'Alto Commissario non   in grado di contenere con i mezzi diplomatici a sua disposizione.

¹⁴⁷ OSCE, *ODIHR in Ukraine* (ODIHR in Ucraina), <https://www.osce.org/odihr/ukraine/factsheet?download=true>

¹⁴⁸ OSCE, *ODIHR in Ukraine* (ODIHR in Ucraina), <https://www.osce.org/odihr/ukraine>

L'approccio del HCNM alla prevenzione dei conflitti comprende gli sforzi per favorire l'integrazione di diverse società multietniche, rendendole più coese, resilienti e stabili. Secondo l'Alto Commissario, infatti, la costruzione di società inclusive è essenziale per una pace sostenibile¹⁴⁹.

Per quanto concerne la situazione in Ucraina, l'Alto commissario dell'OSCE per le minoranze nazionali ha costantemente elaborato e sostenuto politiche equilibrate ed inclusive volte a rafforzare la coesione sociale nel territorio, anche nei settori della lingua e dei diritti delle minoranze nazionali. Inoltre, ha da sempre prestato particolare attenzione alla situazione dei tatars della Crimea e degli ucraini nella penisola¹⁵⁰¹⁵¹. Infatti, il coinvolgimento dell'Alto Commissario dell'OSCE in territorio ucraino ebbe inizio molto tempo prima dello scoppio della crisi. Il primo HCNM, Max van der Stoep, fu coinvolto in tensioni interetniche in Ucraina tra una sostanziale minoranza russa e il governo ucraino durante tutto l'ultimo decennio del secolo scorso. In seguito alla disintegrazione dell'URSS e all'indipendenza ucraina nel 1991, iniziarono a sorgere ostilità mentre il paese cercava di stabilire una propria identità dopo anni di influenza esterna. In particolare, queste relazioni contrastanti furono causate dalla storica dominazione russa sull'Ucraina, nonché dallo status della Crimea e dal reinsediamento dei tatars. Il lavoro dell'Alto Commissario durante questo periodo è stato considerato ampiamente riuscito nel ridurre i contrasti e nel fornire soluzioni pacifiche. Il successo dell'attività fu dovuto in gran parte alla sua capacità di costruire un rapporto di fiducia con le parti interessate e di affrontare tutte le questioni sulla base dell'imparzialità¹⁵².

Il coinvolgimento dell'Alto Commissario in Ucraina, tuttavia, è ripreso in maniera particolarmente attiva con lo scoppio della crisi del 2014. L'HCNM si è fin da subito recato in territorio ucraino per valutare la situazione della popolazione ed in particolare modo nella penisola di Crimea. Infatti, sulla base del rapporto della Missione di osservazione congiunta ODIHR/HCNM è emerso come: *“abbiamo scoperto in Crimea che gli ucraini e i tatars di Crimea che hanno apertamente sostenuto l'integrità territoriale dell'Ucraina, hanno rifiutato la cittadinanza russa o non hanno sostenuto le autorità di fatto si trovavano in una posizione particolarmente vulnerabile. Dall'annessione della Crimea, le comunità tatarica e ucraina di Crimea sono state*

¹⁴⁹ OSCE, *High Commissioner on National Minorities*, <https://www.osce.org/hcnm/33317?download=true>

¹⁵⁰ “Tatars di Crimea è il termine usato per identificare le popolazioni turche tradizionalmente stanziate sulla costa settentrionale del Mar Nero, ed in particolare modo nella penisola di Crimea. Da sempre ritenuti come sudditi di seconda categoria, i cui scarsi diritti vennero ridotti ancora di più nel corso del tempo, con la nascita dell'Unione Sovietica i tatars di Crimea vissero persecuzioni atroci. Nel maggio del 1944 tutta la popolazione tatarica crimeana, pretestuosamente accusata di collaborare con gli invasori nazi-fascisti, fu deportata in Asia centrale. Quasi la metà morì durante gli interminabili viaggi e il lavoro nei campi di prigionia, e ai sopravvissuti fu concesso di ritornare nella propria terra solo con l'inizio della *perestrojka* a metà degli anni '80”. Per un maggiore approfondimento, rimando al seguente sito: Pallard C., *Tatars: il popolo della Crimea*, East Journal, 2014, <https://www.eastjournal.net/archives/40529>

¹⁵¹ *Ibidem* 130

¹⁵² *The Possibilities and Limitations of Preventive Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Ukraine* (Possibilità e limiti dell'azione preventiva: l'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali in Ucraina), 2012

sottoposte a una crescente pressione e controllo sull'espressione pacifica della loro cultura e delle loro opinioni politiche”¹⁵³.

Compito degli Alti Commissari che si sono succeduti dallo scoppio della crisi, rispettivamente Astrid Thors e Lamberto Zannier, è stato quindi quello di ottenere una panoramica completa di quanto stava accadendo all'interno del territorio e agire di conseguenza. Innanzitutto, questo è avvenuto tramite la raccolta di informazioni relative alla situazione delle minoranze nazionali in Ucraina, anche provenienti da fonti quali organizzazioni non governative e mass media. Per avvalorare poi tali notizie, i Commissari hanno effettuato visite in loco allo scopo di accertare i fatti e promuovere il dialogo tra le parti¹⁵⁴. Come affermato da Astrid Thors, “durante le mie visite è di fondamentale importanza per me ottenere informazioni di prima mano sulla situazione sul campo e valutare il potenziale di conflitti futuri”¹⁵⁵. Durante tali incontri, essi hanno più volte ribadito la necessità di promuovere politiche equilibrate, inclusive e differenziate che rendano giustizia della complessità del paese e della sua ricca diversità etnica, linguistica e regionale.

Infine, essi hanno fornito agli Stati partecipanti OSCE coinvolti consulenza riguardo alla normativa in materia di minoranze e di relazioni interetniche. Sulla base dei fatti, gli Alti Commissari hanno elaborato raccomandazioni e linee guida per migliorare il quadro della politica delle minoranze. In relazione all'Ucraina, hanno sottolineato il bisogno di una architettura istituzionale più forte per attuare gli impegni in materia di diritti delle minoranze e promuovere l'integrazione della sua diversa popolazione.

Particolare attenzione ha poi avuto la situazione nella Repubblica autonoma di Crimea. Numerosi rapporti hanno documentato tendenze drammatiche a seguito dell'annessione illegale russa, comprese le pressioni su coloro che si rifiutano di accettare la "nuova realtà" e un soffocamento delle fonti di dissenso. I residenti della Crimea sono stati costretti a prendere la cittadinanza russa e a consegnare i loro passaporti ucraini, in quanto il rifiuto avrebbe comportato una serie di conseguenze negative¹⁵⁶.

Inoltre, nell'aprile del 2019, è stato dato avvio ad un processo di “passaportizzazione” nella regione del Donbas. “Il presidente russo Putin ha infatti firmato un decreto sulla procedura semplificata per l'acquisizione della cittadinanza russa per gli abitanti dei territori occupati nel Donbas. Un secondo decreto ha poi successivamente allargato tale procedura anche ad altre categorie di cittadini ucraini”¹⁵⁷.

¹⁵³ OSCE, *ODIHR and HCNM report identifies widespread human rights violations, discrimination and legal irregularities in Crimea* (Il rapporto ODIHR e HCNM identifica diffuse violazioni dei diritti umani, discriminazione e irregolarità legali in Crimea), 2015, <https://www.osce.org/odihr/182526>

¹⁵⁴ OSCE, *Alto Commissario sulle Minoranze Nazionali*, <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Alto-Commissario-sulle-minoranze-nazionali/284>

¹⁵⁵ *Statement address by Astrid Thors, OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1062nd Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council* (Discorso di dichiarazione di Astrid Thors, Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali alla 1062a riunione plenaria del Consiglio permanente dell'OSCE), 2015, <https://www.osce.org/pc/173196?download=true>

¹⁵⁶ *Ibidem* 139

¹⁵⁷ *Ukraine Crisis, I passaporti russi come nuova tappa dell'occupazione del Donbas: il messaggio che Putin invia a Zelenskyi*, Ukraine Crisis Media Center, 2019, <http://uacrisis.org/it/71957-passaporti-russi-occupazione-donbas>

La questione delle minoranze nazionali in Ucraina ha radici molto profonde e una complessità tale da non poter essere esplicitata in poche righe. Tuttavia, è importante sottolineare come, nonostante la difficoltà nella gestione della tematica, sulla base del Rapporto dell'Alto Commissario OSCE Lamberto Zannier presentato durante il Consiglio Permanente nel maggio 2019, sono stati raggiunti una serie di successi in tale ambito¹⁵⁸:

- Il 25 aprile 2019 il Parlamento ucraino ha adottato un disegno di legge dal nome “garantire il funzionamento dell'Ucraino come lingua di Stato”. Obiettivo dello stesso è di promuovere la conoscenza della lingua di Stato come strumento chiave per facilitare l'integrazione e la coesione sociale. Infatti, secondo la legge, *"l'ucraino come lingua di stato è uno strumento di comunicazione interetnica, garantisce la protezione dei diritti umani di tutti i cittadini ucraini indipendentemente dalla loro origine etnica e contribuisce all'unità nazionale e alla sicurezza nazionale"*¹⁵⁹.
- Al contempo, il Parlamento ucraino ha adottato una legislazione speciale separata, in conformità con gli obblighi dell'Ucraina ai sensi della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, la quale garantisce ai rappresentanti delle minoranze nazionali il diritto di acquisire l'istruzione prescolare e primaria nella loro lingua madre nelle istituzioni educative statali o comunali, assicurando così il diritto delle minoranze nazionali e delle popolazioni indigene all'uso delle loro lingue¹⁶⁰.
- Infine, il Parlamento ucraino ha approvato una riforma, la quale prevede l'estensione del periodo di attuazione dell'art. 7 della legge sull'istruzione fino al 2023. Tale articolo, dal titolo “lingua dell'istruzione”, adottato nel 2017, mira a garantire a tutti i bambini l'opportunità di raggiungere un livello adeguato di conoscenza della lingua statale. Pertanto, l'articolo è volto a uniformare le possibilità dei cittadini ucraini, indipendentemente dalla nazionalità, di far valere i loro diritti costituzionali in Ucraina sia nell'accesso all'istruzione superiore che nel mercato del lavoro¹⁶¹.

¹⁵⁸ *Report address by OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1229th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council* (Relazione dell'intervento dell'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali alla 1229^a riunione plenaria del Consiglio permanente dell'OSCE), 2019, <https://www.osce.org/permanent-council/420572?download=true>

¹⁵⁹ *Statement on the Law of Ukraine “On ensuring the functioning of Ukrainian as the state language” as delivered by Ambassador Ihor Prokopchuk, Permanent Representative of Ukraine to the International Organizations in Vienna to the 1229th meeting of the Permanent Council* (Dichiarazione sulla legge ucraina "Garantire il funzionamento dell'ucraino come lingua di stato" pronunciata dall'ambasciatore Ihor Prokopchuk, rappresentante permanente dell'Ucraina presso le organizzazioni internazionali di Vienna alla 1229^a riunione del Consiglio permanente), 2019, <https://www.osce.org/permanent-council/421790?download=true>

¹⁶⁰ *Ibidem* 141

¹⁶¹ Ministero dell'Istruzione e della Salute ucraina, *Roadmap for implementation of the article 7 “language of education” of the law of Ukraine “on education”* (Tabella di marcia per l'attuazione dell'articolo 7 "lingua dell'istruzione" della legge ucraina "sull'istruzione"), 2018, <https://mon.gov.ua/eng/news/dorozhnya-karta-implementaciyi-statti-7-mova-osviti-zakonu-ukrayini-pro-osvituroadmap-implementation-article-7-language-education-law-ukraine-education>

2.4 Ulteriori organi OSCE coinvolti nella gestione della crisi

2.4.1 Assemblea Parlamentare

“L’Assemblea Parlamentare (PA – *Parliamentary Assembly*) dell’OSCE rappresenta la dimensione parlamentare dell’Organizzazione. Istituita durante il Vertice di Parigi del 1990 per promuovere un maggiore coinvolgimento dei parlamentari nazionali nell’OSCE, la PA è composta ad oggi da 320 membri. Il suo compito è di sostenere il dialogo interparlamentare fornendo una piattaforma per i politici di tutti gli Stati partecipanti all’OSCE al fine di far fronte alle sfide della democrazia in tutta la regione”¹⁶².

Nel preambolo del Regolamento, all’Assemblea Parlamentare le sono stati attribuiti diversi obiettivi. In primo luogo, la PA ha il compito di valutare l’attuazione delle norme, dei principi e degli impegni dell’OSCE relativi alla Dimensione Umana. In secondo luogo, essa discute le questioni sollevate nelle riunioni dell’OSCE, come i Consigli ministeriali o i Vertici. In terzo luogo, la PA lavora per sviluppare e promuovere i meccanismi e gli strumenti pertinenti per la prevenzione e la risoluzione pacifica dei conflitti nella regione. In quarto luogo, essa cerca di essere un forte sostenitore degli sforzi per consolidare le istituzioni democratiche negli Stati partecipanti. Infine, la PA contribuisce allo sviluppo delle strutture dell’OSCE e al miglioramento delle relazioni e della cooperazione tra le istituzioni dell’Organizzazione e gli Stati partecipanti.

Per la realizzazione di questi obiettivi, l’Assemblea Parlamentare utilizza un’ampia varietà di strumenti: adotta una serie di risoluzioni e raccomandazioni, producendo poi una "Dichiarazione finale"; organizza numerosi seminari e progetti, tra cui un vasto programma di osservazione elettorale, con lo scopo di rafforzare e promuovere la democrazia nell’area dell’OSCE; invia le sue missioni speciali in zone di crisi potenziali o attive per valutarne la situazione.

Sulla base delle caratteristiche intrinseche dell’Assemblea Parlamentare, che le attribuiscono un ruolo nella prevenzione e risoluzione dei conflitti nell’area OSCE, nonché nel monitoraggio elettorale, la PA rappresenta un ulteriore organo coinvolto nella crisi ucraina. Essa infatti svolge due importanti funzioni: 1. Rappresenta un foro di dialogo inter-parlamentare in cui i politici discutono delle modalità con cui giungere ad una tregua, tramite l’approvazione di risoluzioni e dichiarazioni; 2. Istituisce Missioni di osservazione delle elezioni presidenziali e parlamentari, al fine di valutare la conformità delle elezioni con gli impegni OSCE e gli altri obblighi e standard internazionali, nonché con la legislazione nazionale.

Relativamente al primo punto, durante le riunioni annuali dell’Assemblea Parlamentare in cui i politici di tutti gli Stati partecipanti si incontrano per discutere di questioni prioritarie per l’Organizzazione, più volte è stato affrontato il tema della crisi ucraina. Nel corso di tali incontri, la PA ha sempre assicurato il suo sostegno all’integrità e alla sovranità del territorio ucraino, all’interno dei suoi confini internazionalmente riconosciuti, condannando le violazioni della Russia dei principi fondamentali dell’OSCE in Ucraina e chiedendo alle parti il rispetto del regime del cessate il fuoco e l’attuazione degli Accordi di Minsk. Come affermato dal Presidente dell’OSCE PA, George Tsereteli, “*con le ostilità che si svolgono quotidianamente, dobbiamo intensificare gli*

¹⁶² OSCE, *Assemblea Parlamentare dell’OSCE*, <https://www.osce.org/it/secretariat/31300?download=true>

sforzi per creare un ambiente sicuro per le persone nel Donbas. Il costo umano del conflitto è semplicemente insopportabile. L'Assemblea Parlamentare ha ripetutamente condannato le violazioni chiare e non corrette della Russia dei principi di Helsinki. L'OSCE PA è al fianco del popolo ucraino e siamo determinati a non lasciare che la situazione diventi la nuova normalità"¹⁶³.

Uno dei documenti più importanti adottati dall'Assemblea Parlamentare in relazione alla crisi nell'Ucraina orientale è la Dichiarazione di Helsinki. Tale testo è stato approvato a seguito della ventiquattresima sessione annuale tenutasi nella capitale finlandese tra il 5 e il 9 luglio 2015. La Dichiarazione è composta da una serie di risoluzioni riguardanti differenti tematiche prioritarie della Organizzazione; quella che fa riferimento al conflitto russo-ucraino è intitolata "Risoluzione sulle violazioni evidenti, gravi e non corrette degli impegni dell'OSCE e delle norme internazionali da parte della Federazione Russa". Con tale risoluzione, come si legge nel testo, *"l'Assemblea Parlamentare dell'OSCE condanna l'aggressione unilaterale e ingiustificata della Russia contro la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina e il persistere di violazioni evidenti dei principi di Helsinki. Richiede inoltre alla Federazione Russa di porre fine alla sua campagna di destabilizzazione dell'Ucraina, ivi compreso l'inasprimento del conflitto in alcune zone delle regioni di Donetsk e Lugansk, o altrimenti di ritirarsi completamente dal territorio occupato. Chiede inoltre al paese di porre fine alle forniture e di interrompere i flussi di armi pesanti, munizioni, unità delle Forze armate russe e ai mercenari che attraverso il confine russo arrivano in Ucraina orientale, di sospendere gli aiuti di natura logistica, militare o finanziaria ai gruppi armati fuorilegge nelle regioni ucraine di Donetsk e Lugansk. Infine, raccomanda la piena attuazione degli Accordi di Minsk del 2014 e del Pacchetto di misure per l'attuazione degli Accordi di Minsk, ivi compreso il cessate il fuoco generalizzato e chiede a tutte le parti di impegnarsi per una soluzione pacifica e una composizione politica durevole della crisi in Ucraina e nella regione circostante*"¹⁶⁴.

Il consenso della maggior parte dei parlamentari dietro tali Dichiarazioni è fondamentale per poter giungere ad un compromesso di carattere politico, che attualmente manca come premessa per una pace duratura e sostenibile nell'Ucraina orientale. Infatti, il coinvolgimento dei parlamentari all'interno di tale organo dell'OSCE, e soprattutto il raggiungimento di vedute comuni sulle principali sfide e minacce all'Organizzazione, permette di garantire il supporto effettivo all'attività politica di cooperazione sulla sicurezza degli Stati partecipanti e di assicurare un contributo più significativo verso il dialogo. Come affermato infatti dal Presidente del Consiglio Nazionale Austriaco, M. Wolfgang Sobotka, durante la riunione

¹⁶³ OSCE, *OSCE PA President stresses support for Ukraine, urges ceasefire as critical step to save lives* (Il presidente dell'AP dell'OSCE sottolinea il sostegno all'Ucraina e sollecita il cessate il fuoco come passo fondamentale per salvare vite umane), 2018, <https://www.osce.org/parliamentary-assembly/367241>

¹⁶⁴ OSCE PA, *Dichiarazione di Helsinki e Risoluzioni approvate dall'Assemblea Parlamentare dell'OSCE alla ventiquattresima sessione annuale, 2015*, <https://www.oscepa.org/documents/annual-sessions/2015-helsinki/declaration-3/3045-2015-helsinki-declaration-ita/file>

dell'Assemblea Parlamentare del febbraio 2019, *“il dialogo tra i parlamentari, sicuramente attraverso l'unione degli stessi nell'ambito di una Organizzazione come l'OSCE, potrà aiutare a mettere in ordine di discussione a livello politico nazionale tutte le questioni che riguardano le forme di collaborazione e di cooperazione, ed in particolare sui conflitti in corso”*¹⁶⁵.

2.4.2 Presidenza in esercizio e Rappresentante Speciale del Presidente in esercizio in Ucraina

“La Presidenza dell'OSCE viene esercitata per la durata di un anno civile dallo Stato partecipante designato a tal fine da una decisione del Consiglio dei Ministri¹⁶⁶. La funzione del Presidente in esercizio (CiO – *Chairperson-in-Office*) è ricoperta dal Ministro degli Affari Esteri di quello Stato”¹⁶⁷.

Il ruolo della Presidenza è di rilevanza fondamentale in quanto detta l'agenda e le priorità che l'Organizzazione dovrà perseguire durante il suo mandato. Questo ha permesso alle presidenze che si sono susseguite a partire dal 2014 di poter inserire il conflitto russo-ucraino tra le tematiche più rilevanti, a cui l'Organizzazione avrebbe dovuto far fronte. Ciò è accaduto anche durante l'ultima presidenza, detenuta dalla Slovacchia; infatti, secondo le parole del CiO Lajcak, durante una visita ufficiale in Ucraina nel gennaio 2019, *“la crisi in Ucraina e dintorni è una delle massime priorità della Presidenza slovacca dell'OSCE. Essendo sul terreno, posso vedere il lavoro critico che l'OSCE sta facendo e quanto ancora deve essere fatto. Per le persone colpite, questo conflitto determina la loro vita quotidiana. Dobbiamo fare meglio e trovare idee nuove e innovative per migliorare le loro condizioni di vita”*¹⁶⁸.

Per tale ragione, quindi, il ruolo della Presidenza e del CiO relativamente alle crisi in Ucraina è fondamentale in quanto permette di indirizzare gli sforzi e l'impegno dell'intera Organizzazione per fronteggiare tale situazione e di dispiegare le risorse necessarie per il raggiungimento della pace. Inoltre, “il Presidente in esercizio assume un ruolo guida nella prevenzione e risoluzione dei conflitti e nella riabilitazione nella regione dell'OSCE, intrattenendo contatti diretti con le parti coinvolte e organizzando o guidando i negoziati. Al fine di gestire le crisi o garantire un migliore coordinamento degli sforzi compiuti dagli Stati partecipanti in aree

¹⁶⁵ Tale citazione è presente nel mio report, redatto durante il mio tirocinio per l'Ambasciata della Repubblica di San Marino in Austria, basato sugli appunti e il materiale preso durante la Riunione dell'Assemblea Parlamentare del 21-22 febbraio 2019.

¹⁶⁶ OSCE, *Consiglio dei Ministri*, <https://www.osce.org/it/ministerial-councils>

Il Consiglio dei ministri è composto dai Ministri degli affari esteri degli Stati partecipanti dell'OSCE ed è il principale organo decisionale e di governo dell'Organizzazione. Le Riunioni al vertice a livello di Capi di Stato e di Governo sono il massimo organo decisionale dell'OSCE. Le Riunioni ministeriali vengono di regola convocate una volta l'anno nel paese che detiene la Presidenza. Riunioni supplementari, comprese riunioni informali, possono essere convocate in qualsiasi momento.

¹⁶⁷ OSCE, *Presidenza dell'OSCE*, <https://www.osce.org/it/chairmanship>

¹⁶⁸ OSCE, *OSCE Chairperson-in-Office Lajcak calls for political solution to crisis in and around Ukraine and for urgent improvements in the lives of people* (Lajcak, presidente in carica dell'OSCE, chiede una soluzione politica alla crisi in Ucraina e nei dintorni e un urgente miglioramento della vita delle persone), 2019, <https://www.osce.org/chairmanship/409241>

specifiche, la Presidenza può nominare rappresentanti personali o speciali. I rappresentanti personali hanno un mandato chiaro e preciso che definisce i compiti che essi sono chiamati a svolgere¹⁶⁹.

L'ambasciatore austriaco Martin Sajdik è stato sicuramente uno dei più importanti Rappresentanti speciale del Presidente in esercizio dell'OSCE presso il Gruppo di Contatto Trilaterale sull'attuazione del piano di pace nell'est dell'Ucraina. In tale veste Sajdik ha presieduto le riunioni del TCG e ha coordinato i quattro gruppi di lavoro. Inoltre, ha mantenuto i contatti con i rappresentanti di Ucraina e Russia, i partecipanti provenienti da alcune aree della regione di Donetsk e Lugansk, nonché con una vasta gamma di altri attori. Sajdik è stato incaricato di identificare le posizioni e la portata degli sforzi per la risoluzione dei conflitti, comprese potenziali misure di rafforzamento della fiducia¹⁷⁰. Grazie quindi alla sua posizione che gli ha permesso di ricoprire un ruolo attivo nella gestione del conflitto, l'Ambasciatore ha avuto modo di comprendere le mancanze e i punti deboli dietro l'intervento della Organizzazione in Ucraina e di elaborare possibili strategie più mirate.

Questo ha portato alla creazione, da parte di Sajdik, di un nuovo pacchetto di misure, giuridicamente vincolante e più specifico, per l'attuazione degli accordi di Minsk, che prevede l'approvazione dei parlamenti nazionali dei paesi parte del formato Normandia. Questo, secondo l'Ambasciatore, è un elemento centrale in quanto: *“c'è bisogno di un accordo che avrà davvero un peso politico e giuridico. Gli accordi di Minsk non sono stati ratificati né dal parlamento russo né da quello ucraino; questo, ovviamente, è un problema. La nostra idea è quella di avere questo peso politico, al quale tutti aderiranno per attuare il documento, che è stato anche approvato dai parlamenti”*¹⁷¹

Il nuovo pacchetto di misure include inoltre lo spiegamento di una missione ONU/OSCE nel Donbas, il coordinamento tra Nazioni Unite ed OSCE per tenere elezioni locali, il collocamento di una amministrazione transitoria ONU e l'istituzione di un'agenzia di ricostruzione a guida UE per il Donbas.

Infatti, come affermato dallo stesso Ambasciatore, *“per molti anni abbiamo visto ciò che non era del tutto chiaro negli Accordi di Minsk. Una parte obbligatoria è che per attuare l'elemento centrale, le elezioni locali, è necessaria assistenza esterna. Abbiamo concluso che questo poteva provenire solo dall'ONU”*¹⁷².

Questi elementi, che i giornalisti hanno definito il “Piano Sajdik”, rappresentano i punti salienti di un documento di diciannove pagine, intitolato “Missione congiunta ONU/OSCE in Ucraina orientale” che è stato divulgato tra i diplomatici durante il Consiglio ministeriale dell'OSCE nel dicembre 2018. Le misure previste dal nuovo piano non sono nuove; infatti sono già state discusse precedentemente all'interno dei negoziati del Formato di Normandia e del TCG. Tuttavia, finora, su tali punti le parti negoziali non sono mai riuscite a

¹⁶⁹ OSCE, *Rappresentanti del Presidente in Esercizio*, <https://www.osce.org/it/node/366616>

¹⁷⁰ OSCE, *Ambassador Martin Sajdik* (Ambasciatore Martin Sajdik), <https://www.osce.org/cio/martin-sajdik>

¹⁷¹ UNIAN, *OSCE envoy tells of new Donbas settlement plan* (L'inviato dell'OSCE racconta il nuovo piano di insediamento di Donbas), Unian Information Agency, 2019, <https://www.unian.info/politics/10424811-osce-envoy-tells-of-new-donbas-settlement-plan.html>

¹⁷² *Ibidem* 170

trovare un accordo; potrebbe essere proprio per mettere sotto pressione gli attori coinvolti nella risoluzione del conflitto che Sajdik avrebbe informato l'opinione pubblica in merito a tali disposizioni, che fino a quel momento erano state discusse solo a livello diplomatico.

Tuttavia, tale piano presenta una serie di elementi di complessità.

Innanzitutto, il riconoscimento della necessità di dispiegare una missione delle Nazioni Unite con componenti militari e civili rappresenta un passo avanti che molti attori della comunità internazionale ritengono fondamentale per la risoluzione della crisi. La dimensione relativamente moderata prevista per tale missione (meno di 20.000 persone), però, solleva dubbi sulla sua capacità di promuovere efficacemente il ritiro di truppe e armi straniere.

Inoltre, il piano Sajdik prevede il collocamento di una amministrazione civile transitoria delle Nazioni Unite con il compito di supervisionare l'attuazione degli Accordi di Minsk nel Donbas. Sebbene l'idea di istituire una amministrazione internazionale sia buona in quanto potrebbe permettere l'ottenimento di maggiori risultati, il mandato della stessa è descritto in termini troppo generali e questo potrebbe portare ad interpretazioni differenti sul suo ruolo e le sue attività. In aggiunta, la preoccupazione principale è che tale amministrazione è menzionata, nel testo, successivamente alle disposizioni sulle elezioni locali nel Donbas; al contrario, è cruciale avere una simile unità prima delle votazioni, al fine di preparare le opportune condizioni.

Infine, la questione delle elezioni locali causa le maggiori problematiche. Le elezioni dovrebbero essere libere ed eque, ma ciò sembra impossibile sotto il dominio dell'attuale "autorità del Donbas," sostenuta dal Cremlino, il cui scioglimento è previsto nel piano Sajdik solo dopo lo svolgimento delle votazioni. Inoltre, non è chiaro dal documento come vengano contate le voci degli 1,7 milioni di sfollati interni, dato che il loro ritorno è previsto solo dopo le elezioni locali¹⁷³.

Ci sono molti altri punti discutibili nel piano di Sajdik che necessitano di ulteriori perfezionamenti. Tuttavia, nonostante le problematiche che vi possano essere, risulta fondamentale il fatto che all'interno dei tavoli negoziali le discussioni stiano continuando e si cerca di trovare delle soluzioni diplomatiche per la risoluzione del conflitto.

Obiettivo del capitolo è stato di analizzare in che modo l'OSCE stia intervenendo all'interno della crisi in Ucraina. Come si evince dai paragrafi presentati, l'Organizzazione, sin dai primi mesi di ostilità, ha dispiegato propri funzionari e risorse al fine di contenere tale conflitto. Numerosi sono gli organi istituiti o preposti alla gestione di quanto sta accadendo in Ucraina, i quali lavorano costantemente, soprattutto sul campo, nel tentativo di trovare soluzioni pacifiche. A fianco ad organismi più di carattere politico e militare, si è visto come anche istituzioni più incentrate sulla dimensione umana siano di fondamentale importanza per il raggiungimento degli scopi prefissati. Infatti, non è sufficiente garantire un cessate il fuoco e il ritiro di armi

¹⁷³ Khylyk M., *Why the Sajdik Plan for the Donbas Will Not Work* (Perché il Piano di Sajdik per il Donbas non funzionerà), Atlantic Council, 2019, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/why-the-sajdik-plan-for-the-donbas-will-not-work>

e mezzi per assicurare la pace in Ucraina orientale; è necessario, altresì, costruire e rafforzare i pilastri alla base di ogni società democratica per permettere il mantenimento della stabilità ed evitare che una nuova crisi possa ripresentarsi.

Gli interventi sopradescritti mostrano quindi l'importante sforzo dell'Organizzazione in tale conflitto. Diversi sono gli ambiti di azione in cui l'OSCE sta operando, con un elevato dispiegamento di esperti. Si è visto però come numerose sono anche le difficoltà a cui deve far fronte durante il suo operato: interferenze provenienti dalle parti coinvolte, presenza di mine ed ordigni che rappresentano un pericolo per il personale sul campo, mancanza di volontà politica tra le parti. Certamente, nonostante il notevole impegno, i risultati ottenuti non sono stati sufficienti a garantire una fine delle ostilità ed assicurare la pace nel Donbas. Tuttavia, senza la presenza del personale OSCE che lavora costantemente per la gestione di tale conflitto, tutti i risultati positivi che hanno permesso il contenimento delle conseguenze della guerra non sarebbero stati raggiunti; inoltre, qualora anche si fosse riusciti a trovare una soluzione diplomatica alla crisi, sarebbero mancate le strutture e istituzioni di base che avrebbero garantito un mantenimento della stessa.

L'intervento quotidiano dell'OSCE, quindi, risulta avere una triplice funzione: 1. Migliorare le condizioni di vita della popolazione civile, limitando le conseguenze devastanti della guerra; 2. Costruire le fondamenta per una società democratica, in grado di assicurare i servizi di base tipici di tale regime ed evitare, qualora la pace venga raggiunta, il ripresentarsi di elementi di instabilità; 3. Mediare e fornire una piattaforma di dialogo, affinché le parti raggiungano una soluzione diplomatica, che possa porre finalmente fine al conflitto.

CAPITOLO QUATTRO

Dal 2014 ad oggi

Nei capitoli precedenti sono stati analizzati gli eventi che hanno portato allo scoppio della crisi nella regione orientale dell'Ucraina, e l'intervento dell'OSCE il quale, tramite i suoi numerosi organismi, lavora costantemente nel tentativo di fermare tale conflitto, che ha assunto sempre più connotazioni drammatiche, soprattutto per la popolazione civile.

Nonostante l'elaborazione degli Accordi di Pace, a causa delle criticità sopra esplicate, le misure previste non sono state pienamente attuate e questo ha comportato il mancato raggiungimento di un regime di cessate il fuoco duraturo, che potesse rappresentare la premessa per una successiva pace. Conseguentemente il conflitto, scoppiato nei primi mesi del 2014, è ancora in corso.

Obiettivo del capitolo sarà quindi di andare a verificare cosa è accaduto nel corso degli ultimi cinque anni, valutando come si è evoluta la situazione sul piano politico-militare e l'impatto economico, ma soprattutto umanitario, che tale crisi sta comportando per le parti coinvolte.

1. Contesto politico-militare

Come descritto precedentemente, la mancanza di volontà politica, riscontrata dalle parti fino ad ora, ha rappresentato un ostacolo per l'operato degli organi istituiti con l'obiettivo di portare avanti la mediazione e la negoziazione, al fine di raggiungere una tregua del conflitto. A questa situazione di stallo politico, se n'è affiancata una di tipo militare, almeno apparentemente.

L'assenza, fino a dicembre 2018, di eventi particolarmente significativi e rilevanti che potessero portare a pensare ad una nuova escalation militare della crisi, ha portato molti esperti a ritenere che tale situazione si fosse trasformata in un "conflitto congelato". Nell'ambito delle relazioni internazionali, si definisce un conflitto congelato una situazione in cui le ostilità sono cessate, ma senza essere accompagnate da un accordo di pace o da altre soluzioni di carattere politico-diplomatico che sanciscano la fine formale della crisi. Conseguentemente, lo scontro armato potrebbe riprendere in qualsiasi momento, andando a creare instabilità ed insicurezza nell'area.

Come affermato da Volodymyr Sheredeha, militare del battaglione ucraino Dnipro-1, *“tutti i negoziati e gli accordi diplomatici non possono risolvere il conflitto perché non esiste, e non esisterà mai, un vero consenso tra le due parti. In questo modo può solo portare ad un conflitto eternamente congelato, accendendo e calmando regolarmente il combattimento di volta in volta, ancora e ancora, come abbiamo visto negli ultimi quattro anni”*¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Peterson N., *After 4 years of a frozen conflict, ukrainians slowly retake ground from russian forces* (Dopo 4 anni di conflitto congelato, gli ucraini lentamente riprendono terreno dalle forze russe), The Daily Signal, 2019, <https://www.dailysignal.com/2019/05/13/after-4-years-of-a-frozen-conflict-ukrainians-slowly-retake-ground-from-russian-forces/>

Tuttavia, due sono le ragioni principali per cui non si può parlare di conflitto congelato in relazione al Donbas, ma al contrario di una situazione costantemente attiva, in cui le ostilità tra le due parti sono perennemente accese: i dati relativi al numero di vittime, bombardamenti e truppe nell'est dell'Ucraina e l'incidente nel Mar d'Azov del novembre 2018.

Relativamente al primo punto, secondo le stime della Missione delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, da aprile 2014, circa 13.000 persone sono rimaste uccise per gli scontri nel Donbas; di esse, 3.300 erano vittime civili, 4.000 militari ucraini e 5.500 militanti armati sostenuti dalla Russia. Inoltre, altre 30.000 persone circa sono state ferite nel corso del conflitto¹⁷⁵. Tali dati, quindi, dimostrano che il proseguo dei combattimenti nell'Ucraina dell'est ha continuato a comportare un elevato numero di vittime, sia tra i civili, che tra le forze armate presenti sul campo.

Certamente, non ci sono stati significativi guadagni territoriali nel Donbas dall'inizio del 2015, quando la seconda invasione delle forze secessioniste portò all'occupazione di Debalseve, il principale snodo ferroviario della regione, e all'ulteriore perdita dell'aeroporto di Donetsk. Da allora non sono state condotte operazioni offensive rilevanti. Tuttavia, la pace non è tornata nella regione la quale, sulla base dei numeri presentati, è ancora devastata dalla guerra. Le truppe si sono trincerate lungo la linea di contatto; l'esercito ucraino continua a subire perdite quotidiane; schermaglie reciproche e scontri di artiglieria in prima linea si verificano ogni giorno, così come attacchi di fuoco lungo la linea frontale, che coinvolgono non solo armi e mortai leggeri, ma anche missili pesanti¹⁷⁶. Solamente leggendo le ultime informazioni riportate dal SMM, nel suo rapporto del 6 agosto 2019, è possibile affermare come il conflitto in Ucraina sia tutt'altro che congelato; infatti, stando ai dati riportati dalla Missione OSCE, *“nella regione di Donetsk, l'SMM ha registrato maggiori violazioni del cessate il fuoco, compreso un numero più elevato di esplosioni (circa 60) rispetto al periodo di riferimento precedente (27 esplosioni). Più della metà delle violazioni del cessate il fuoco sono state registrate nelle aree a nord e sud-est di Avdiivka (controllata dal governo, 17 km a nord di Donetsk), comprese le aree a 2-3 km dalla Donetsk Filtration Station (DFS), a sud e a sud-est di Svitlodarsk (controllata dal governo, 57 km a nord-est di Donetsk)”*¹⁷⁷.

¹⁷⁵ UNIAN, *Donbas war death toll rises up to nearly 13,000 – UN* (Il bilancio delle vittime della guerra di Donbas sale a quasi 13.000 – ONU), Unian Information Agencu, 2019, <https://www.unian.info/war/10416549-donbas-war-death-toll-rises-up-to-nearly-13-000-un.html>

¹⁷⁶ Zoria Y., *Hot war still on in Ukraine's Donbas, and it's far from frozen conflict* (La guerra calda continua ancora nel Donbas ucraino ed è tutt'altro che un conflitto congelato), Euromaidan Press, 2018, <http://euromaidanpress.com/2018/05/15/hot-war-still-on-in-ukraines-donbas-and-its-far-from-frozen-conflict/>

¹⁷⁷ *Press Release: latest from the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), based on information received as of 19.30, 6 August 2019*, (Comunicato stampa: ultimo dalla Missione speciale di monitoraggio dell'OSCE in Ucraina (SMM), sulla base delle informazioni ricevute il 19 agosto, 6 agosto 2019).

Testo originale in inglese: *“in Donetsk region, the SMM recorded more ceasefire violations, including more explosions (about 60) compared with the previous reporting period (27 explosions). More than half of the ceasefire violations were recorded in areas north and south-east of Avdiivka (government- controlled, 17km north of Donetsk), including in areas 2-3km from the Donetsk Filtration Station (DFS), and at southerly and south-easterly directions of Svitlodarsk (government- controlled, 57km north-east of Donetsk)”*.

Tuttavia, è soprattutto quanto accaduto nel novembre 2018 a permettere di confutare l'opinione secondo cui la crisi nel Donbas sia sopita, rispetto agli inizi del 2014.

1.1 Incidente nello Stretto di Kerch



L'incidente verificatosi nel Mar D'Azov nel novembre 2018 rappresenta uno degli episodi più significativi e dalle conseguenze, sul piano politico-militare, più rilevanti dallo scoppio della crisi in Ucraina.

Il 25 novembre è avvenuto, infatti, il primo scontro diretto tra le forze armate russe e quelle ucraine. In tale data, “due cannoniere ucraine, Berdyansk e Nikopol, e un rimorchiatore, Yani Kapu, salpati dal porto di Odessa, sono stati colpiti e abbordati da unità russe mentre cercavano di entrare nel Mar D'Azov per raggiungere il porto di Mariupol, passando attraverso lo stretto di Kerch che separa la Russia dalla penisola di Crimea”¹⁷⁸. Le navi della guardia costiera russa, sostenute da aerei da guerra ed elicotteri, hanno speronato e poi sparato sulle navi, ferendo sei marinai ucraini, prima di sequestrare le navi e il loro equipaggio. I tribunali della Crimea hanno successivamente ordinato che i 24 membri dell'equipaggio ucraino fossero tratti in ostaggio per due mesi in attesa del processo¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Piglionica V., *Il quadro geopolitico della crisi russo-ucraina*, Treccani, 2018, http://www.treccani.it/magazine/atlanter/geopolitica/Il_quadro_geopolitico_della_crisi_russo_ucraina.html

¹⁷⁹ IISS, *The Kerch Strait Incident (Incidente nello Stretto di Kerch)*, 2018, <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2018/the-kerch-strait-incident>

La Federazione Russa, tramite le parole del Presidente Putin rilasciate durante una intervista, ha giustificato così le azioni compiute contro le navi e i marinari ucraini: *“non hanno risposto alle domande delle guardie di frontiera. Sono entrati nelle nostre acque territoriali. Prestate attenzione che si tratta di acque territoriali, che appartenevano alla Russia ancora prima dell’adesione della Crimea alla Federazione Russa. Nel punto in cui le acque territoriali sono sempre state russe, senza rispondere agli appelli delle guardie costiere, hanno cominciato a dirigersi verso il ponte. All’invito di fermarsi non hanno reagito; gli abbiamo anche offerto l’aiuto di un pilota, nonostante lo sconfinamento ingiustificato, gli abbiamo comunque offerto questa possibilità. Silenzio...non rispondono a niente. E come dovrebbe agire la guardia di frontiera? Navi militari hanno invaso le acque territoriali russe e non rispondono, non si sa cosa stiano per fare. Se [la guardia costiera] avesse agito diversamente, sarebbe stato necessario consegnarla alla giustizia. Ha compiuto il suo dovere militare alla perfezione. Insomma, ha eseguito le sue legittime funzioni per la salvaguardia del territorio della Federazione Russa. Inoltre, tra i membri dell’equipaggio, c’erano due agenti dei servizi di sicurezza ucraini, che di fatto erano lì a dirigere l’operazione. Sono prove evidenti di una provocazione organizzata”*¹⁸⁰.

In realtà, a differenza di quanto affermato dal Presidente russo, prima dell’annessione della Crimea, “l’utilizzo del Mare di Azov e dello Stretto di Kerch era regolato dall’apposito Accordo del 2003 che riconosceva tale area come “acque condivise” tra i due stati e affermava la libertà di navigazione attraverso lo Stretto per navi commerciali e non. Inoltre, prevedeva anche il diritto per entrambi gli Stati di ispezionare qualsiasi nave in transito. Dopo l’annessione della Crimea, la Russia ha introdotto unilateralmente le nuove regole sulla notifica di passaggio nello Stretto e ha iniziato ed esercitare il suo diritto di ispezione in maniera, secondo Kiev, eccessiva”¹⁸¹. Tuttavia, sulla base dell’Accordo del 2003 e del diritto internazionale, l’Ucraina, a differenza di quanto accusatogli dalla Russia, sostiene di aver rispettato le misure previste per il passaggio delle sue navi. Infatti, stando all’articolo 2 del Trattato russo-ucraino sulla cooperazione nell’uso del Mar d’Azov, *“navi commerciali e navi militari, come così come altre navi statali sotto le bandiere dell’Ucraina e della Federazione Russa [...] godono della libertà di navigazione nel mare di Azov e nello stretto di Kerch”*. Inoltre, la parte ucraina afferma di aver informato in modo adeguato, tramite la radio VHF, i russi e le autorità di fatto del porto marittimo di Kerch della loro legittima intenzione di attraversare lo Stretto¹⁸².

¹⁸⁰ Della Valle D., *Incidente nel Mar d’Azov: motivi, fatti e conseguenze*, L’Anti Diplomatico, 2019, https://www.lantidiplomatico.it/dettnews-incidente_nel_mar_dazov_motivi_fatti_e_conseguenze/21163_26300/

¹⁸¹ Ambrosetti E., *Tensione Russia-Ucraina: cause e conseguente dell’incidente di Kerch*, ISPI, 2018, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/tensione-russia-ucraina-cause-e-conseguenze-dellincidente-di-kerch-21753>

¹⁸² *Statement on the latest Russia’s act of unprovoked armed aggression against Ukraine as delivered by Ambassador Ihor Prokopchuk, Permanent Representative of Ukraine to the International Organizations in Vienna to the 1204th special meeting of the Permanent Council* (Dichiarazione sull’ultimo atto della Russia di aggressione armata non provocata contro l’Ucraina, rilasciato dall’ambasciatore Ihor Prokopchuk, rappresentante permanente dell’Ucraina presso le organizzazioni internazionali di Vienna alla 1204a riunione speciale del Consiglio permanente), 2018

Anche questo episodio mostra, quindi, come le due parti abbiano valutato in maniera differente l'accaduto: per la Federazione Russa rappresenta una violazione della sua sovranità territoriale, in quanto le navi sono entrate illegalmente nel suo territorio; come dimostrano le parole del Rappresentante Permanente russo durante un Consiglio Permanente dell'OSCE, *“consideriamo tali passaggi come una violazione della sovranità della Russia. È chiaro che l'incidente del 25 novembre nel Mar Nero è stato una provocazione attentamente considerata e pianificata in linea con la deliberata politica del governo ucraino di alimentare la tensione nella regione. Tutto ciò mirava ad esacerbare artificialmente le tensioni tra Russia e Ucraina”*¹⁸³.

L'Ucraina, al contrario, ha definito l'attacco come un atto di aggressione e il Parlamento, di conseguenza, ha votato per dichiarare la legge marziale nei territori di confine; stando al discorso del Rappresentante Permanente ucraino a Vienna, *“sulla base della definizione riconosciuta a livello internazionale, l'Ucraina ha stabilito che le azioni della Russia contro le navi della Marina, avvenute il 25 novembre 2018, erano un atto di aggressione armata. Di fronte a questo recente atto di aggressione armata non provocata da parte della Federazione Russa, il presidente dell'Ucraina Petro Poroshenko ha convocato urgentemente le riunioni del Gabinetto militare e del Consiglio di sicurezza nazionale e di difesa dell'Ucraina. Sulla base dell'analisi della situazione, il Consiglio di sicurezza nazionale e di difesa dell'Ucraina ha approvato all'unanimità la decisione di proporre al Presidente dell'Ucraina, in piena conformità con la Costituzione dell'Ucraina, l'introduzione della legge marziale per un periodo di 60 giorni. È stato sottolineato che l'introduzione della legge marziale non è una dichiarazione di guerra; questo regime giuridico speciale è urgentemente richiesto alla luce delle esigenze di respingere l'aggressione armata e garantire la sicurezza nazionale, eliminando le minacce all'indipendenza e all'integrità territoriale dell'Ucraina”*¹⁸⁴.

Tale incidente, quindi, dimostra ancora una volta come Russia ed Ucraina continuino a portare avanti le loro differenti prospettive nazionali, così come accaduto per tutta la durata del conflitto, impedendo perciò di giungere ad una visione compromissoria dei fatti, che possa garantire una soluzione ad eventi potenzialmente pericolosi.

¹⁸³ *Statement by Mr. Alexander Lukashevich, Permanent Representative of the Russian Federation, at the 1204th (Special) meeting of the OSCE Permanent Council* (Dichiarazione di Alexander Lukashevich, rappresentante permanente della Federazione Russa, in occasione della 1204a riunione (speciale) del Consiglio permanente dell'OSCE), 2018.

Testo originale: *“we regard such steps as a violation of Russia’s sovereignty. It is clear that the incident of 25 November in the Black Sea was a carefully considered and planned provocation in keeping with the Ukrainian Government’s deliberate policy of stoking tension in the region. All of this was aimed at artificially exacerbating the tensions between Russia and Ukraine”*.

¹⁸⁴ *Ibidem* 183

Testo originale: *“based on the internationally recognized definition, Ukraine determined Russia’s actions against Ukraine’s navy vessels, that took place on 25 November 2018, to be an act of armed aggression. Faced with this latest act of unprovoked armed aggression from the Russian Federation, President of Ukraine Petro Poroshenko urgently convened the meetings of the Military Cabinet and the National Security and Defense Council of Ukraine. Based on analysis of the situation, the National Security and Defense Council of Ukraine unanimously endorsed the decision to propose to the President of Ukraine, in full accordance with the Constitution of Ukraine, the introduction of martial law for a period of 60 days. It has been emphasized that introduction of the martial law is not a declaration of war; this special legal regime is urgently required in view of needs of repelling the armed aggression and ensuring national security, eliminating threats to independence and territorial integrity of Ukraine”*.

Quanto accaduto nel novembre del 2018 ha comportato due conseguenze, una sul piano militare e una sul piano politico. Per ciò che concerne il piano militare, la principale lezione di Kerch è che il conflitto tra la Russia e l'Ucraina non è congelato e il rischio di escalation è ancora molto alto¹⁸⁵. Le tensioni tra i due paesi sono rimaste, nonostante i vari tentativi di mediazione e negoziazione tra le parti e tale episodio mostra come le relazioni possono infiammarsi al minimo incidente.

Per quanto riguarda il piano politico, invece, tale situazione è stata utilizzata, in particolare modo dall'Ucraina, a favore della propria politica interna.

1.2 Legge marziale ed elezioni presidenziali

“Con l'avvicinarsi delle elezioni presidenziali, cominciò ad emergere la consapevolezza del basso rating del Presidente Poroshenko, il quale era sceso ai minimi storici. Comprendendo la gravità della poca fiducia elettorale proprio alla vigilia delle votazioni, la squadra del Presidente si mise all'opera per trovare una via, che scovarono nella dichiarazione dello Stato di Guerra e l'imposizione della Legge Marziale¹⁸⁶.

La situazione nel Donbas, per via delle sue criticità, avrebbe garantito l'introduzione di quest'ultima; tuttavia, a causa del precedente rifiuto di dichiarare lo Stato di Guerra durante gli scontri nella regione, Poroshenko non era più in grado di motivare ai parlamentari e all'opinione pubblica ucraina la sua introduzione. Quindi, al Presidente serviva solo una scintilla tra Ucraina e Russia per avere i presupposti necessari a presentare la Legge Marziale.

Basandosi sulle pubblicazioni delle conversazioni delle imbarcazioni ucraine con la guardia costiera russa si evince che le navi ucraine, con un ordine dall'alto, hanno violato di proposito le acque territoriali russe, per creare il conflitto, passando sotto l'arco del ponte di Crimea. La guardia di costiera russa ha tempestivamente avvisato le navi ucraine di sospendere il passaggio ed aspettare nell'area d'attesa. Nonostante ciò le navi ucraine non si sono fermate, disubbidendo all'ordine e costringendo la parte russa ad intervenire.

La provocazione si collega perfettamente alle successive azioni dell'Amministrazione del Presidente ucraino. Poroshenko, infatti, convocò, in piena notte, una riunione d'emergenza del Consiglio nazionale della Sicurezza e della Difesa dell'Ucraina, durante la quale presero la decisione di imporre la Legge Marziale su tutto il territorio del paese per 60 giorni, facendo slittare così l'inizio della campagna elettorale. I principali concorrenti del Presidente alle elezioni compresero, fin da subito, che l'imposizione della legge avrebbe dato a Poroshenko la possibilità di abbattere il rating degli avversari, innalzando gli indici del proprio gradimento¹⁸⁷.

¹⁸⁵ *Ibidem* 180

¹⁸⁶ Melissari L., *Che cos'è la legge marziale e perché è stata introdotta in Ucraina*, TPI News, 2018, <https://www.tpi.it/2018/11/28/legge-marziale-ucraina/>

“Legge marziale: si tratta di un sistema di governo in cui le leggi ordinariamente in vigore in uno Stato vengono temporaneamente sospese e i tribunali militari prendono il controllo della normale amministrazione della giustizia. La legge marziale può essere introdotta in caso di stato di guerra della nazione colpita, o per eccezionali esigenze di ordine pubblico, come ad esempio una catastrofe naturale o un tentativo di rivoluzione dopo un golpe militare”.

¹⁸⁷ *Ibidem* 180

Tuttavia, “grazie all’opposizione in parlamento, la Legge Marziale entrata in vigore il 26 novembre è stata più blanda rispetto alla proposta iniziale: la sua durata fu di soli 30 giorni e fu limitata alle 10 (su 27) province ucraine che confinano con i territori dove sono attualmente dislocate le forze russe. Le province in questione, dove risiede circa il 40% dell’elettorato, sono anche quelle dove la popolarità del presidente uscente era circa la metà rispetto ad altre province dell’Ucraina centrale ed occidentale”¹⁸⁸.

Nonostante la manovra politica di Poroshenko per cercare di migliorare la propria posizione alle elezioni presidenziali del 2019, ciò non ha portato al rinnovo della sua carica. Infatti, al secondo turno elettorale svoltosi il 21 aprile, il ballottaggio ha visto la sconfitta dell’ex presidente e la vittoria, con il 70% dei voti, del comico Volodymyr Zelensky, leader del partito Servo del Popolo.

Fin da subito, il nuovo Presidente dovette affrontare il tema della crisi nell’Ucraina dell’est.

La prima mossa di Zelensky riguardo al Donbas ha suscitato un acceso dibattito nella società: egli ha nominato infatti l’ex presidente Leonid Kuchma rappresentante del paese nel Gruppo di Contatto Trilaterale. Ciò non coincide con la promessa di Zelensky di scuotere radicalmente le autorità al potere, poiché Kuchma è l’incarnazione vivente del sistema di clan oligarchico che si è formato durante il suo governo. Eppure, l’ex presidente è anche un negoziatore esperto e una figura che è accettabile per la controparte russa e che in precedenza rappresentava l’Ucraina nei colloqui di Minsk volti a porre fine al conflitto sotto Poroshenko. Il desiderio del nuovo Presidente di trovare un terreno comune con i rappresentanti degli oligarchi è comprensibile: essi, infatti, hanno già annunciato di avere in programma di prendere parte al ripristino della parte di Donbas controllata dall’Ucraina, finanziando infrastrutture e progetti umanitari. Zelensky, inoltre, vuole aumentare gli investimenti europei nella regione, il che renderebbe possibile trasformare il territorio controllato dal paese in una vetrina per la nuova politica ucraina nella sua parte orientale e che servirebbe come simbolo di tensione disinnescata e garanzia che lì non vi sarà un’altra escalation.

In questo contesto, Zelensky sta cercando di trovare un equilibrio sulla posizione da adottare in relazione al Donbas. Durante le sue visite a Berlino e Londra, ha aderito con attenzione alla precedente linea di politica estera, invitando i leader europei a mantenere la pressione sulla Russia attraverso sanzioni e rifiutando di partecipare a negoziati diretti con i leader delle autoproclamate repubbliche popolari di Lugansk e Donetsk. Allo stesso tempo, il capo della sua amministrazione, Andriy Bohdan, ha mostrato la volontà di scendere a compromessi. In un’intervista con RBC l’Ucraina ha proposto, come abbiamo visto nel capitolo precedente, di assegnare al russo lo status di seconda lingua regionale nel Donbas.¹⁸⁹

¹⁸⁸ *Ibidem* 186

¹⁸⁹ Skorkin K., *Ukraine’s New President Needs a Strategy on Donbas – and Fast* (Il nuovo presidente ucraino ha bisogno di una strategia su Donbas - e veloce), Carnegie Moscow Center, 2019, <https://carnegie.ru/commentary/79435>

In conclusione, quindi, stando a quanto riportato, è possibile affermare come la crisi in Ucraina, nonostante siano passati cinque anni dal suo inizio, sia ancora caratterizzata da una forte tensione tra le parti, con la conseguenza che, di fronte ad un possibile incidente, la situazione possa pericolosamente degenerare.

Ogni giorno, i rapporti del SMM monitorano bombardamenti e attacchi, che mettono in pericolo la vita della popolazione civile, degli uomini schierati sul campo, e distruggono infrastrutture residenziali e di approvvigionamento, essenziali per la quotidianità dei cittadini.

Tuttavia, la nomina del nuovo Presidente ucraino Zelensky fa sperare ad un possibile risvolto politico nella situazione. Infatti, nonostante come abbiamo visto egli si sia posto in linea con l'operato dei suoi predecessori, ha mostrato al contempo la volontà di un maggiore dialogo al fine di raggiungere soluzioni di compromesso con la controparte russa per risolvere la crisi in Ucraina.

Ciò emerge in maniera chiara dall'incontro avvenuto il 14 giugno tra il Presidente in esercizio dell'OSCE Miroslav Lajčák e Zelensky. Infatti, sulla base del rapporto presentato successivamente dal primo, si legge come: *“in vista del forte mandato conferito al presidente Zelensky attraverso la sua inequivocabile vittoria elettorale, il presidente in carica dell'OSCE Lajčák e il presidente Zelensky hanno discusso una serie completa di azioni proposte dal presidente che mirano a unire il paese a beneficio di tutti i suoi cittadini. Lajčák e il presidente ucraino hanno anche discusso di passi concreti per allentare le tensioni dentro e intorno all'Ucraina, il quale invierebbe un chiaro segnale di disponibilità a cercare una soluzione pacifica della crisi. Questi includono misure come il miglioramento generale delle condizioni di vita su entrambi i lati lungo la linea di contatto, la riparazione urgente del ponte a Stanytsa Luhanska, il disimpegno militare e i passi verso uno scambio di detenuti. Entrambi hanno concordato sull'assoluta necessità di cessare le ostilità, l'istituzione di un cessate il fuoco permanente e la piena attuazione degli Accordi di Minsk”*¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Press release: Statement by OSCE Chairperson-in-Office Miroslav Lajčák after meeting with President of Ukraine Volodymyr Zelensky (Comunicato stampa: Dichiarazione del Presidente in esercizio dell'OSCE Miroslav Lajčák dopo l'incontro con il Presidente dell'Ucraina Volodymyr Zelensky), 2019.

Testo originale: *“in view of the strong mandate given to President Zelensky through his unambiguous electoral victory, OSCE Chairperson-in-Office Lajčák and President Zelensky discussed a comprehensive set of actions proposed by the President and aimed at uniting the country for the benefit of all its citizens. Lajčák and the Ukrainian President also discussed concrete steps to ease the tensions in and around Ukraine, which would send a clear signal of readiness to seek a peaceful solution of the crisis. These include measures such as the overall improvement of living conditions on both sides along the line of contact, the urgent repair of the bridge in Stanytsa Luhanska, military disengagement and steps towards an exchange of detainees. Both agreed on the absolute necessity of a cessation of hostilities, the establishment of a permanent ceasefire and the full implementation of the Minsk Agreements”*.

2. Contesto umanitario

La situazione umanitaria nel Donbas rappresenta la conseguenza più tragica della crisi.

Dopo cinque anni di conflitto armato nell'Ucraina orientale, la crisi umanitaria e di sfollamento su larga scala continua a colpire 5,2 milioni di persone, con 3,5 milioni che necessitano di assistenza e protezione, a causa della diffusa contaminazione da mine, escalation di traumi psicologici e impatto degradante per la mancanza di accesso ai servizi di base.

La maggior parte delle persone bisognose vive nelle zone colpite dal conflitto di Donetsk e Lugansk, divise dalla linea di contatto lunga 427 chilometri, la quale rappresenta anche il teatro delle ostilità attive che hanno causato la morte di oltre 3.300 civili dal 2014.

La difficoltà di accesso ai servizi igienici e sanitari, nonché ai beni di prima necessità, la presenza di mine e ordigni inesplosi, i bombardamenti contro i civili e le infrastrutture residenziali, le lunghe attese ai posti di blocco, rappresentano tutte sfide che la popolazione è costretta ad affrontare e che, in mancanza di una risposta efficace, aggravano sempre più la situazione nell'est dell'Ucraina.

2.1 Attraversamento dei checkpoint

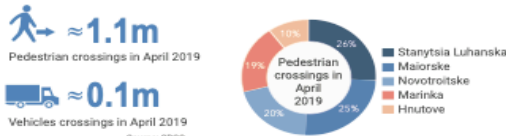
Con lo scoppio della crisi, la regione del Donbas è stata divisa tra le aree controllate dal governo e quelle non. Di conseguenza, una comunità un tempo integrata è ora separata dalla linea di contatto. I passaggi della linea attraverso i cinque checkpoint ufficiali, quattro nella regione di Donetsk e un ponte solitario e danneggiato che serve tutta la regione di Lugansk, rappresentano una delle principali situazioni di crisi. Gli attraversamenti sono aumentati del 15% nel 2018 rispetto al 2017, con una media di 1,1 milioni ogni mese, di cui oltre la metà sono stati realizzati da anziani di età superiore ai 60 anni. La popolazione attraversa i punti di contatti per visitare le loro famiglie, fare shopping nei mercati, ottenere documenti o accedere a servizi statali essenziali come l'assistenza sanitaria e il ritiro delle pensioni, nonché per controllare le loro proprietà dall'altra parte¹⁹¹.

¹⁹¹ Nechayeva K., *5 facts after 5 years of conflict* (5 fatti dopo 5 anni di conflitto), Norwegian Refugee Council, 2019, <https://www.nrc.no/perspectives/2019/five-things-to-know-after-five-years-of-conflict-in-eastern-ukraine/>



An increase of movements through the five operating Exit-Entry Checkpoints (EECPs) was recorded in March and April 2019, with an average of 1.1 million crossings per month. Operating hours of all EECPs had to be extended on several occasions to facilitate the increased demand for crossing. However, on 26 April, 12 civilian vehicles arrived at the EECP 'Maiorske' (Donetska oblast) after operating hours and were left stranded overnight at the zero-checkpoint. Safety and security around the checkpoints remain a concern as sniper activities were once again reported around the EECP 'Marinka' (Donetska oblast) during operating hours on 5 April. This meant that this checkpoint had to cease its operations for five consecutive days for security reasons, further inhibiting people's freedom of movement. On a positive note, the reconstruction works aimed at improving the crossing conditions of the EECPs 'Maiorske' and 'Hnutove' (Donetska oblast GCA) are in progress.

KEY FIGURES



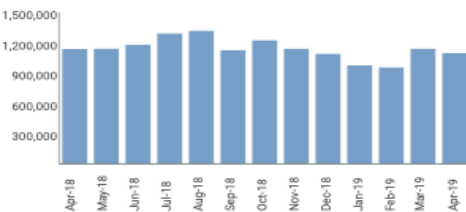
MAIN REASONS TO CROSS



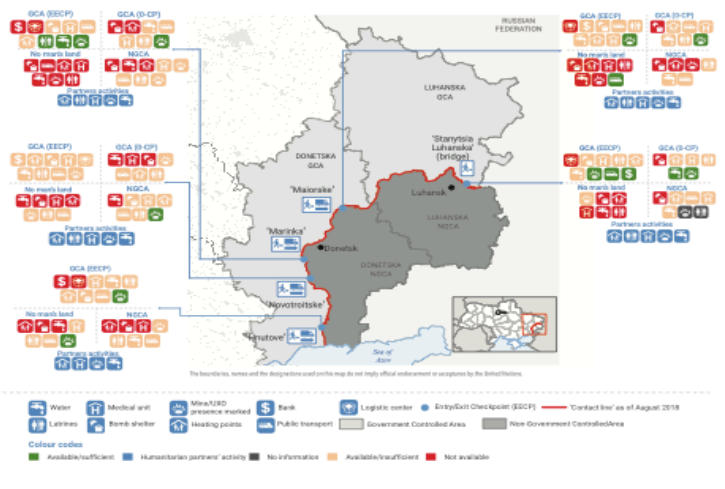
MAIN CONCERNS AT EECPs



MONTHLY CROSSING (2018-2019)



SERVICES AT ENTRY/EXIT CHECKPOINTS (EECPs)



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.
 Creation date: 17 May 2019. Sources: OCHA, ICF, SBGS, humanitarian partners. Feedback: ocha.ukraine@un.org www.unocha.org www.reliefweb.int www.facebook.com/ocha.uzraine

Tuttavia, le persone sono costrette ad aspettare ai posti di blocco per ore, sia in condizioni invernali rigide che sotto il sole cocente estivo. Nonostante i notevoli sforzi compiuti dal governo e dalle organizzazioni umanitarie, i checkpoint mancano ancora di servizi di base come strutture igieniche, acqua potabile e pronto soccorso. Le lunghe attese nelle condizioni sopra descritte hanno portato quindi alla morte di diversi civili, a causa anche della presenza di mine ed ordigni di guerra che rendono ulteriormente pericolosa la situazione per le persone.

Come riporta un servizio della BBC: *“molti sono in piedi in silenzio. Le discussioni esplodono quando le persone cercano di spingere. Alcune di queste persone hanno più di 80 anni. Faranno la fila per gran parte della giornata. La maggior parte non mangia o beve per paura di aver bisogno del bagno. Non perché non ci siano servizi igienici, ma perché potrebbero perdere il loro posto in coda. Circa 30.000 civili attraversano la linea di contatto ogni giorno. Diciotto civili, per lo più anziani, sono crollati e sono morti attraversando il fronte da dicembre, secondo quanto riferito dall'OSCE ad aprile. La maggior parte dei decessi derivava da complicanze cardiache. Altri in coda si ammalano o svencono. Alcuni stanno attraversando la prima linea per visitare la famiglia. Ma la maggior parte è in attesa di eseguire una commissione laboriosa, ma necessaria, riscuotendo la pensione”*¹⁹².

¹⁹² Malchevska O., *The killer queues of Ukraine* (Le code killer dell'Ucraina), BBC News, https://www.bbc.co.uk/news/resources/idt-sh/the_killer_queues_of_ukraine.

Testo originale: *“many are standing in silence. Arguments break out as people try to push in. Some of those queuing are more than 80 years old. They will be queuing for most of the day. Most don't eat or drink for fear they will need the toilet. Not because there aren't any toilets, but because they might lose their place in the queue. About 30,000 civilians cross the contact line every day. Eighteen civilians, mostly elderly, have collapsed and died crossing the front line since December, the OSCE reported in April. Most of the deaths were from heart-related complications. Others in the queue fall ill or faint. Some are crossing the front line to visit family. But most are waiting to carry out a laborious, but necessary, errand - collecting their pension”*.

Purtroppo, per ciò che concerne la situazione umanitaria presso i punti di contatto, non vi sono stati dei miglioramenti per quanto riguarda le condizioni a cui i civili devono sottostare per poter attraversare i checkpoint.

Come si può leggere infatti dai rapporti giornalieri del SMM, in entrambe le province di Donetsk e Lugansk ogni giorno migliaia di persone devono aspettare ai punti di contatto di entrata ed uscita per poter giungere sull'altra sponda. Da marzo a maggio sono stati registrati oltre 2,8 milioni di attraversamenti della linea di contatto. Tuttavia, i passaggi avvengono in condizioni ad alto rischio per i civili a causa della vicinanza alle postazioni delle forze armate ucraine e delle formazioni armate, e dalla presenza di mine e UXO. Le persone in fila per l'attraversamento continuano a soffrire di difficoltà a causa di alloggi e strutture sanitarie inadeguate. L'attesa in fila per ore al fine di giungere dalla parte opposta, in condizioni metereologiche avverse (temperature sotto lo zero in inverno e caldo in estate), rappresenta una situazione di pericolo soprattutto per le persone anziane e coloro con mobilità ridotta. A tal proposito, otto persone tra marzo e giugno sono morte ai posti di blocco, mentre ventitré da inizio anno, secondo quanto registrato dal SMM. La maggior parte di tali morti è avvenuta nei pressi del *checkpoint* di Stanytsia Luhanska. Esso rappresenta l'unico punto di contatto in tutta la regione, il quale consente solo il traffico pedonale. Tuttavia, parte del viaggio (per un totale di 2 km) include una camminata su tralicci di legno costruite per sostituire temporaneamente parte del ponte distrutto nel 2015. Nonostante i numerosi annunci per la riparazione di quest'ultimo, tale impegno non è stato ancora concretizzando, causando perciò un pericolo per le migliaia di persone costrette ad attraversarlo giornalmente¹⁹³.

¹⁹³ Tali informazioni sono state estrapolate da differenti rapporti giornalieri del SMM.

2.2 Danni ad infrastrutture civili

A causa dei continui bombardamenti ed esplosioni, oltre 50.000 edifici residenziali su entrambi i lati della linea di contatto sono stati danneggiati o distrutti, tra cui scuole, ospedali e strutture idriche, andando così a minare la quotidianità della popolazione.

Lungo la linea di contatto, le scuole vengono regolarmente messe a fuoco, influenzando l'educazione e il benessere di migliaia di bambini e insegnanti. I sistemi di approvvigionamento idrico sono spesso danneggiati. Di conseguenza, le frequenti carenze di acqua, abbinate ai bassi tassi di immunizzazione dell'Ucraina, aumentano anche il rischio di malattie trasmissibili. La tubercolosi è altamente endemica nella regione orientale e rimane una preoccupazione, in relazione anche ad una situazione in cui i servizi sanitari sono scarsi. Infatti, con i due terzi delle strutture nelle aree più vicine alla linea di contatto danneggiate, il 38% delle famiglie riferisce di non avere accesso ai servizi sanitari.

Durante il corso del conflitto, quindi, non sono solo i civili ad essere colpiti da bombardamenti, ma anche le infrastrutture essenziali, rappresentando conseguentemente un ulteriore pericolo per la popolazione.

Come si legge nel rapporto tematico del SMM intitolato “Facilitazione e monitoraggio della riparazione delle infrastrutture nell'Ucraina orientale” del dicembre 2018, *“con il conflitto nell'Ucraina orientale che si avvicina al suo quinto anno, la disponibilità, l'adeguatezza e la continuità delle infrastrutture pubbliche su cui i civili fanno affidamento per elettricità, acqua, carburante e servizi igienico-sanitari continuano a destare preoccupazione. I frequenti danni alle infrastrutture e i ritardi legati alla guerra nella manutenzione e nella riparazione hanno lasciato molte persone con interruzioni intermittenti, o completamente senza accesso ad acqua, servizi igienici, elettricità e carburante adeguati. Molti degli oggetti infrastrutturali più importanti nella regione di Donetsk e Lugansk si trovano sulla linea di contatto o nelle vicinanze. Inoltre, le infrastrutture di gas, acqua ed elettricità critiche sono, in alcuni casi, situate proprio tra i lati, spesso con posizioni militari nelle vicinanze, esponendo le infrastrutture a bombardamenti e sparatorie. Di conseguenza, l'infrastruttura è danneggiata e spesso colpita nuovamente dopo la riparazione”*¹⁹⁴.

Tuttavia, come si legge nel Rapporto del *Chief Monitor* presso il Consiglio Permanente dell'OSCE per quanto riguarda il periodo marzo-giugno 2019, durante il periodo di riferimento l'SMM ha dispiegato più di 1200 pattuglie per facilitare e monitorare il rispetto del cessate il fuoco in 460 occasioni, al fine di consentire riparazioni e manutenzioni a più di 50 siti di infrastrutture civili, oltre che per lo sminamento nei pressi di

¹⁹⁴ *Thematic report: SMM facilitation and monitoring of infrastructure repair in eastern Ukraine, January 2017 – August 2018* (Rapporto tematico: facilitazione di SMM e monitoraggio della riparazione delle infrastrutture nell'Ucraina orientale, gennaio 2017 - agosto 2018), 2018, <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/405473?download=true>.

Testo originale: *“with the conflict in eastern Ukraine approaching its fifth year, the availability, adequacy and continuity of public infrastructure upon which civilians rely for electricity, water, fuel and sanitation remain a concern. Frequent conflict-related damage to infrastructure and conflict-related delays in maintenance and repair have left many people with intermittent interruptions, or entirely without access, to adequate water, sanitation, electricity and fuel. Many of the most essential infrastructure objects in Donetsk and Luhansk region are located on or near the contact line. Moreover, critical gas, water and electricity infrastructure are, in some cases, located right between the sides, often with military positions in the vicinity, exposing infrastructure to shelling and shooting. As a result, infrastructure is damaged, and often damaged once again following repair”*.

alcuni siti. Grazie al monitoraggio del SMM, sono state completate alcune riparazioni per le infrastrutture idriche ed elettriche, ad esempio per il canale Siverskyi Donets-Donbas che fornisce acqua a circa 3.25 milioni di civili. In molti casi, al fine di consentire le riparazioni, le forze armate ucraine e le formazioni armate hanno fornito garanzie di sicurezza per un cessate il fuoco localizzato, ovvero un impegno ad astenersi dallo sparare durante periodi e luoghi specifici. Nonostante le garanzie di sicurezza, l'SMM ha continuato a registrare un elevato numero di violazioni del cessate il fuoco, oltre 2.800, in aree vicino ai siti di infrastruttura durante le riparazioni o lo sminamento. Ciò ha messo a repentaglio la sicurezza dei lavoratori e dei membri del SMM, mettendo al contempo i siti stessi a rischio di ulteriori danni. Alla luce della ripetuta mancanza di aderenza ai cessate il fuoco localizzati, il *Chief Monitor* nelle sue lettere ai firmatari degli Accordi di Minsk ha invitato più volte le parti a intraprendere azioni correttive immediate al fine di rispettare le garanzie di sicurezza e proteggere le infrastrutture civili¹⁹⁵.

2.3 Mine ed ordigni inesplosi

Un ulteriore pericolo per la popolazione civile è rappresentato dalla presenza di mine e ordigni esplosivi. Nelle aree controllate dal governo, circa due milioni di persone sono esposti a rischi di mine antiuomo. La presenza e l'impatto della mina terrestre e delle ERW sui civili nelle aree non controllate dal governo rimangono difficili da accertare a causa della mancanza di dati credibili, ma si stima che la situazione sia grave. L'impatto del conflitto si fa sentire più gravemente nelle aree vicine alla linea di contatto, dove una famiglia su tre ha paura di mandare i propri figli a scuola a causa di problemi di sicurezza.

L'Ucraina si colloca tra i luoghi più colpiti al mondo in termini di vittime di mine antiuomo e altri residui di guerra esplosivi. Dall'inizio del conflitto, sono state registrate 924 vittime relative a mine e resti di guerra. La contaminazione su larga scala delle mine comporta rischi letali per i civili, tra cui mezzo milione di bambini che vivono nell'area a 20 chilometri su entrambi i lati della linea di contatto. Limita inoltre l'accesso delle persone colpite dai conflitti ai mercati, ai servizi sanitari, all'agricoltura e alle forniture di riscaldamento invernale.

Come si legge sul sito dell'OSCE: *“l'accordo per rimuovere le mine e fermare la posa di nuove è stato raggiunto a Minsk anni fa. Tuttavia, le mine continuano a prendere e sconvolgere la vita degli ucraini su entrambi i lati della linea di contatto, senza lasciare dubbi sul fatto che è necessario immediatamente un ulteriore sminamento umanitario. L'SMM sta facilitando gli sforzi di sminamento, in particolare nelle aree intorno a scuole, ospedali, alloggi residenziali e checkpoint di ingresso e uscita, sia nelle regioni di Donetsk che di Lugansk, ed è pronto a continuare il suo sostegno in futuro.*

Mine e ordigni inesplosi (UXO) rappresentano una minaccia imminente per la popolazione civile nell'Ucraina orientale. Negli ultimi 12 mesi, l'SMM ha confermato che almeno 70 persone hanno perso la vita o sono state ferite a seguito di esplosioni di mine e UXO. Diciotto di loro erano bambini. Oltre alle vittime civili, le mine

¹⁹⁵ *Ibidem* 193

e l'UXO impediscono anche le attività socio-economiche di base, limitano i movimenti, ostacolano il recupero e lo sviluppo e separano le persone"¹⁹⁶.

Purtroppo, anche in questo caso, non si sono registrati miglioramenti incoraggianti in tal senso. Secondo quanto riportato sempre dal rapporto del *Chief Monitor* presso il Consiglio Permanente dell'OSCE per il periodo marzo-giugno 2019, l'SMM ha individuato un elevato numero di mine, molte delle quali per la prima volta, soprattutto nelle aree lungo la linea di contatto. La presenza di tali ordigni ha così mostrato nuovamente l'inosservanza degli obblighi di cui al punto 6 del Memorandum del settembre 2014 e della decisione del TCG sull'azione contro le mine del 3 marzo 2016, che stabilisce il divieto di porre nuove mine e l'obbligo di rimuovere tutte quelle precedenti installate. Senza un processo di sminamento sul terreno, le mine e l'UXO continuano a rappresentare una minaccia per la vita dei civili. L'SMM ha confermato la notizia di 11 vittime civili a causa dell'esplosione di mine o di altri ordigni. Oltre allo sminamento, i firmatari della decisione del TCG in merito all'azione contro le mine avevano concordato sulla necessità di contrassegnare, recintare e mappare tutte le aree da sminare. Nonostante gli impegni, l'SMM non ha osservato progressi visibili nello sminamento e nella marcatura dei campi minati individuati. La Missione, attraverso la sua squadra di collegamento, ha inviato 66 richieste su entrambi i lati della linea di contatto per il coordinamento delle attività di sminamento. L'SMM ha inoltre mantenuto la collaborazione con i principali attori nazionali e internazionali coinvolti in tale ambito ed ha esortato le parti ad impegnarsi in uno sforzo urgente di sminamento umanitario collettivo per affrontare efficacemente questa minaccia in corso al benessere fisico e mentale per la popolazione¹⁹⁷.

Gli esempi riportati rappresentano solo alcuni dei problemi che la popolazione civile è costretta ad affrontare ogni giorno. Infatti, a fianco delle situazioni sopra riportate, i civili sono anche vittime di discriminazioni contro specifici gruppi, come nel caso di minoranze religiose, o di attacchi violenti contro attivisti per i diritti umani e giornalisti.

La situazione nell'est dell'Ucraina, quindi, come dimostrano i dati riportati, a cinque anni dal conflitto, rimane tesa e preoccupante. Un cessate il fuoco sostenibile e globale non è diventato realtà e le quasi mille violazioni

¹⁹⁶ *OSCE SMM Chief Monitor Apakan and OSCE Project Co-ordinator in Ukraine Villadsen highlight the importance of mine action in eastern Ukraine* (Apakan, capo monitor dell'OSCE SMM e coordinatore dei progetti OSCE in Ucraina Villadsen sottolinea l'importanza dell'azione contro le mine nell'Ucraina orientale), 2019, <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/416210>.

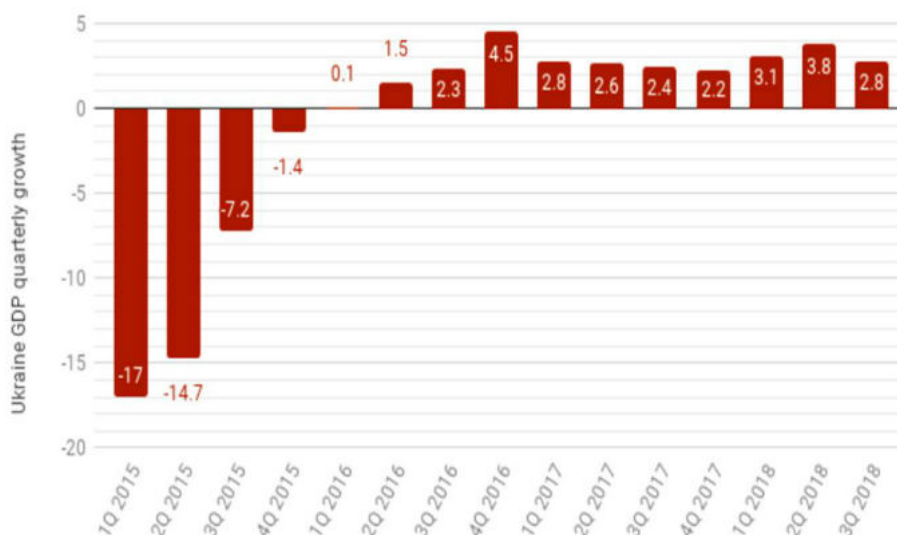
Testo originale: *Agreement to remove mines and stop the laying of new ones was reached in Minsk years ago," said Apakan. "Yet, mines continue to take and disrupt the lives of Ukrainians on both sides of the contact line, leaving no doubt that more humanitarian de-mining is immediately required. The SMM is facilitating de-mining efforts, particularly in areas around schools, hospitals, residential housing and entry-exit checkpoints, in both Donetsk and Luhansk regions, and stands ready to continue its support in the future". Mines and unexploded ordnance (UXO) pose an imminent threat to the civilian population in eastern Ukraine. In the past 12 months, the SMM confirmed that at least 70 people had lost their lives or sustained injuries as a result of explosions of mines and UXO. Eighteen of them were children. In addition to civilian casualties, mines and UXO also impede basic socio-economic activities, restrict movement, hinder recovery and development, and separate people".*

¹⁹⁷ *Ibidem* 194

che si registrano ogni giorno ne sono la prova. La presenza di armi e di mine, soprattutto all'interno e nelle vicinanze delle aree residenziali, hanno nuovamente sottolineato il mancato rispetto degli impegni assunti. Le persone, inoltre, continuano a morire e soffrono per le conseguenze legate al conflitto, mentre le loro case vengono distrutte o danneggiate durante gli scambi di fuoco. Centinaia di migliaia di persone vivono in condizioni terribili e imprevedibili, con mine e UXO che rappresentano una minaccia spesso nascosta per le loro vite. Essi hanno inoltre accesso limitato o inesistente ai beni di base, poiché il conflitto ha influito negativamente sulle infrastrutture civili. Molte persone sono state separate dalla famiglia e dagli amici e affrontato viaggi difficili attraverso pochi percorsi di attraversamento.

3. Contesto economico

Figura 3 – Crescita trimestrale del PIL in Ucraina
(variazioni % annue)



La situazione economica in Ucraina riversa in condizioni assai disastrose. Le spese militari, la corruzione dilagante ed endemica, ma soprattutto la perdita di una regione, quella del Donbas, la quale rappresentava il traino dell'intera economia, hanno prodotto costi enormi per i conti di Kiev. Nel 2015, come si evince dal grafico sopra riportato, il PIL nominale è calato drasticamente e non è mai stato completamente ripristinato. Infatti, nonostante negli ultimi tre anni si sia registrata una crescita positiva, tale trend non è riuscito a colmare il pesante crollo dell'economia nel primo biennio dallo scoppio della crisi.

Certamente la corruzione, che attanaglia il paese fin dai primi anni della sua indipendenza, già precedentemente allo scoppio della crisi del 2014, è stata una delle cause principali della difficile situazione economica in Ucraina, insieme al predominio di una ristretta cerchia di oligarchi sul paese. Tuttavia, è con

l'inizio dell'occupazione del Donbas che il paese ha vissuto un forte declino, a causa della perdita di una quota significativa della sua industria.

Nel 2013, le imprese regionali ucraine hanno generato quasi il 16% del PIL nazionale, ovvero 240 miliardi di UAH all'anno (pari a 28,6 miliardi di dollari). Con la perdita di tale territorio, tuttavia, il paese si è visto venire meno una parte consistente delle sue entrate.

Il Donbas, infatti, è sede delle più grandi industrie siderurgiche del paese. Ad esempio, l'azienda *Yenakiyev Metallurgy Plant* nel 2013 ha contribuito al bilancio dell'Ucraina per un totale di 300 milioni di UAH (pari a 35,7 milioni di dollari). Tuttavia, tale impresa, così come molte altre, con lo scoppio della crisi, si sono ritrovate nei territori occupati. Se inizialmente, per i primi tre anni, hanno continuato a pagare le tasse all'Ucraina, successivamente i rappresentanti delle Repubbliche autonome si sono opposti a tale situazione. Nel febbraio 2017, infatti, il parlamento del LNR ha dichiarato che tutte le imprese ucraine avrebbero dovuto essere registrate nel nuovo sistema fiscale della Repubblica, causando quindi la perdita di una elevata quota per il bilancio ucraino.

A fianco al settore della siderurgia, anche quello carbonifero ricopre un ruolo consistente per l'economia ucraina e, per tale ragione, il venir meno di questa parte di industria ha comportato gravi problematiche per il paese. Nel 2013, infatti, la produzione di carbone ha raggiunto circa 84 milioni di tonnellate; di tale quota, quella del Donbas rappresentava il 75%. Con lo scoppio della guerra, i due terzi delle miniere sono finite nei territori occupati, causando l'interruzione della spedizione di materie prime verso il resto del paese. Il problema più grande per l'economia ucraina è stata la perdita delle strutture produttive di antracite, poiché la metà delle centrali termoelettriche nel paese lo utilizzano. Questo ha causato la necessità di importare tale materia da altri paesi, comportando non solo un costo in sé, ma anche un aumento del prezzo dell'elettricità prodotta¹⁹⁸.

Se quindi già in precedenza l'economia ucraina era aggravata da una serie di cause di natura interna, con lo scoppio della crisi nel 2014 la situazione, sulla base dei dati riportati, è notevolmente peggiorata. La perdita di gran parte del settore industriale ucraino ha rappresentato un elevato taglio per le entrate dell'Ucraina. Tuttavia, questo non è l'unico fattore.

Infatti, ad esso, si affianca anche il considerevole costo militare. L'Ucraina ha stanziato un nuovo record di 209,5 miliardi di UAH (pari a 7,45 miliardi di dollari) in difesa e sicurezza nel 2019, con un aumento del 21,1% rispetto all'anno fiscale precedente, raggiungendo circa il 5,9% del PIL. Secondo la nuova legge approvata in materia di sicurezza nazionale, infatti, volta a contrastare l'aggressione russa, la spesa

¹⁹⁸ Prokaza D., *Ukraine's economic losses due to Russian occupation of Donbas* (Le perdite economiche dell'Ucraina dovute all'occupazione russa di Donbas), Euromaidan Press, 2019, <http://euromaidanpress.com/2019/05/03/what-damage-russian-occupation-of-donbas-caused-to-ukrainian-economy/>

complessiva per la difesa annuale dovrebbe essere almeno pari al 5% del prodotto interno lordo stimato del paese, compreso un 3% solo per le sole forze armate¹⁹⁹.

I fattori riportati rappresentano solo alcuni esempi di come il conflitto ha inciso fortemente sull'attività economica dell'Ucraina, comportando non solo gravi perdite per il paese, ma incidendo anche notevolmente sul benessere e sul tenore di vita delle persone.

Secondo il Coordinatore residente delle Nazioni Unite in Ucraina, infatti, il 4% della popolazione della regione orientale vive al di sotto della soglia nazionale di povertà, mentre circa il 60% sotto il minimo di sussistenza. Il Ministro ucraino per la politica sociale ha osservato che tra il 2014 e il 2017, a seguito dello scoppio della crisi nell'est del paese, la povertà è passata dall'8% al 55%²⁰⁰.

Il forte deterioramento economico quindi ha comportato una situazione in cui le persone hanno perso i loro mezzi di sussistenza e sono costrette a fare scelte impossibili, come ad esempio decidere se comprare cibo, medicine o mandare i propri figli a scuola. Le pensioni sono arrivate a rappresentare la fonte di reddito più importante per le famiglie, a causa dell'elevato tasso di disoccupazione. Tuttavia, quasi 700.000 pensionati non percepiscono le loro retribuzioni a seguito delle politiche restrittive introdotte dal governo ucraino che limitano l'accesso alle pensioni statali per i residenti dell'area al di fuori del controllo di Kiev. Attualmente, le persone che vivono in tale zona sono tenute a registrarsi come sfollati interni presso le autorità ucraine al fine di continuare ad accedere alle loro prestazioni pensionistiche legittime²⁰¹.

Inoltre, a causa del persistente stato di conflitto, i sistemi di protezione sociale si sono indeboliti, l'accesso ai mercati si è interrotto, incidendo gravemente su coloro che sono i più a rischio, come gli anziani, le famiglie monoparentali con figli e le persone con disabilità. Più di un milione di persone, compresi coloro che sono sfollati internamente, non hanno accesso regolare al cibo e hanno bisogno di sostegno per i mezzi di sussistenza.

Questa grave situazione economica ha causato una massiccia ondata migratoria di ucraini che si trasferiscono all'estero in cerca di un lavoro e di migliori condizioni di vita. Secondo i dati raccolti dalle Nazioni Unite, circa 6 milioni di cittadini sono emigrati, rappresentando sempre più una problematica di politica interna²⁰².

¹⁹⁹ Ponomarenko I., *Ukraine's defense and security spending expected up by 21 percent in 2019* (Le spese per la difesa e la sicurezza dell'Ucraina sono aumentate del 21% nel 2019), Kyiv Post, 2018, <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/ukraines-defense-and-security-spending-expected-up-by-21-percent-in-2019.html?cn-reloaded=1>

²⁰⁰ Zolotova E., *Ukraine's Crumbling Economy* (L'economia sgretolata dell'Ucraina), GPF Geopolitical Futures, 2019, <https://geopoliticalfutures.com/ukraines-crumbling-economy/>

²⁰¹ Sprankle J., *Thousands in eastern Ukraine lose access to pensions* (Migliaia di persone nell'Ucraina orientale perdono l'accesso alle pensioni), UNHCR, 2017, <https://www.unhcr.org/news/stories/2017/6/59396b6d5/thousands-eastern-ukraine-lose-access-pensions.html>

²⁰² Angelovski D., *Socio-economic impact and needs assessment, Donbass – Ukraine* (Impatto socioeconomico e valutazione delle esigenze, Donbass – Ucraina), FAO, 2015, <http://www.fao.org/3/a-i5171e.pdf>

Lo scoppio del conflitto ha quindi causato una situazione di grave crisi economica, non solo per quanto riguarda la regione del Donbas occupata, ma per lo stesso governo centrale ucraino. Anche in questo caso, è soprattutto la popolazione residente nelle aree colpite a soffrirne di più.

Nonostante le condizioni non siano migliorate nel corso degli anni, uno spiraglio di miglioramento potrebbe giungere dalla vittoria alle elezioni presidenziali di Zelensky. Infatti, il nuovo presidente ha più volte ribadito che, tra i punti prioritari del suo programma, figurano: lotta alla corruzione, rafforzamento dell'economia e risoluzione del conflitto nel Donbas.

In conclusione, questo capitolo ha mostrato come negli ultimi cinque anni, la situazione sul piano politico-militare, economico ed umanitario non ha conosciuto significativi miglioramenti, ma anzi gli eventi di novembre 2018 e i dati sulle gravi condizioni in cui è costretta a vivere la popolazione civile testimoniano come si è ancora lontani dal raggiungimento di una soluzione del conflitto che possa finalmente fare uscire il paese, e soprattutto la regione del Donbas, dalla morsa della crisi.

Attualmente, come è emerso nel corso del capitolo, l'unico elemento di novità che potrebbe far sperare in uno sblocco della situazione è l'elezione del nuovo presidente ucraino Zelensky. "Egli infatti è senz'altro riuscito ad accattivarsi l'elettorato puntando su una strenua campagna contro la dilagante corruzione che affligge il Paese e promettendo un maggiore coinvolgimento della popolazione attraverso nuove forme di democrazia diretta. In aggiunta, oltre ad aver promesso una normalizzazione dei rapporti con la Russia, il partito di Zelensky, Servo del popolo, si è caratterizzato per le sue posizioni a favore dell'ingresso nell'Unione europea e nella NATO. Il nuovo presidente, in relazione alla crisi nel Donbas, ha altresì dichiarato di non essere disposto ad accettare alcun accordo con Mosca che preveda la cessione di porzioni di territorio ucraino. È probabile che egli voglia ricercare una soluzione diplomatica che permetta ai due Paesi di uscire da un logorante e infruttuoso confronto.

Zelensky quindi propone un nuovo indirizzo, liberale ed europeista, alternativo alla vecchia politica di Poroshenko, conservatrice e nazionalista. Non si presenta come il classico leader sovranista, vendicativo e bellicoso, ma come un riformatore progressista, che alla paura per la Russia contrappone il sogno dell'Europa"²⁰³.

²⁰³ Giocolano M., *Zelensky e il suo nuovo corso per l'Ucraina*, Osservatorio sui Nuovi Autoritarismi e Democrazie, 2019, <http://nad.unimi.it/zelensky-e-il-suo-nuovo-corso-per-luكرانيا/>

CAPITOLO 5

Prospettive future della crisi

Sono trascorsi cinque anni dallo scoppio dei drammatici eventi di piazza Maidan, a Kiev, i quali hanno rappresentato la miccia per il successivo degenerarsi della situazione in Crimea e nella regione del Donbas, ponendo le basi per quella che è diventata la più grave crisi geo-politica in Europa dagli anni '90.

Come abbiamo visto nei capitoli precedenti, nonostante l'intervento da parte della comunità e delle organizzazioni internazionali, in particolare dell'OSCE, di mediare tra le parti coinvolte al fine di giungere a una soluzione pacifica del conflitto, le ostilità continuano a rimanere accese, causando gravi conseguenze, soprattutto di tipo umanitario.

La situazione all'interno dell'Ucraina risulta quindi ancora, proprio come cinque anni fa, caratterizzata da molti fattori di incertezza. Le riforme socioeconomiche nel paese stentano ad essere attuate. La maggior parte delle misure previste dagli Accordi di Minsk non viene implementata. La popolazione civile nel Donbas continua a morire per mancanza di accesso ai servizi di base e per le conseguenze causate dai bombardamenti e dalle mine. Le relazioni tra Mosca e Kiev permangono ostili, caratterizzate da dure dichiarazioni politiche ed economiche, anche se al contempo la Russia continua a rappresentare per la controparte il principale partner economico e commerciale.

Sebbene quindi la situazione possa apparire fragile ed incerta, la mancanza di radicali cambiamenti nel corso di questi anni dimostra un alto livello di stabilità. Infatti, se lo status quo attuale potrebbe non rappresentare la soluzione ottimale soprattutto per la società ucraina, la quale risulta maggiormente colpita dalla crisi, le parti tramite la posizione assunta hanno mostrato come i rischi connessi ad una eventuale modifica della situazione attuale possano rivelarsi superiori a quelli relativi alla conservazione della stessa.

Tuttavia, sulla base di tale premessa, sorgono una serie di domande: quanto potrà durare ancora questa situazione di stabilità? Risulta davvero essere così ideale? Tra altri cinque anni la crisi interna all'Ucraina si presenterà allo stesso modo, con pochi e irrilevanti cambiamenti e con il continuo procrastinare della risoluzione definitiva verso un futuro indefinito?

1. Quattro scenari per il futuro

Al fine di comprendere quali possano essere le possibili evoluzioni della situazione in Ucraina, mi avvalgo di uno studio condotto da Andrey Kortunov, Direttore Generale del Consiglio per gli Affari Internazionali Russi²⁰⁴.

Egli ritiene che vi siano differenti fattori, estremamente diversi tra loro, che influenzano lo stato delle relazioni tra Russia ed Ucraina: politica interna, fattori sociali, economici, militari, strategici e persino psicologici. Alcuni sono di tipo situazionale, come ad esempio le recenti elezioni presidenziali in Ucraina, mentre altri di lungo termine; alcuni possono essere considerati principalmente nel contesto bilaterale, altri invece devono essere analizzati in un contesto paneuropeo o addirittura globale.

Sulla base della grande diversità di questi fattori, è possibile realizzare una matrice di eventuali scenari delle relazioni tra Russia ed Ucraina, costruita lungo due assi. Il primo, riflette la possibile evoluzione della società e dello Stato ucraino; ai lati quindi troviamo un'Ucraina debole o un'Ucraina forte. Il secondo, invece, mostra la probabile evoluzione del contesto internazionale generale delle relazioni bilaterali; si avrà quindi in relazione al rapporto Russia-Occidente, da un lato il confronto, dall'altro la distensione.

Prima di presentare gli scenari scaturiti da tale matrice, Kortunov fornisce alcune spiegazioni circa le variabili indipendenti selezionate sui due assi.

In particolare, quando si fa riferimento ad una "Ucraina forte", non si parla necessariamente di uno Stato altamente centralizzato basato sui principi del nazionalismo etnico o sulla definizione di una sua identità attraverso una opposizione alla Russia; l'indicatore di "forza" rappresenta la capacità delle élite locali di condurre una politica estera indipendente a lungo termine che rifletta un ampio consenso del pubblico. In altre parole, "forza" è la capacità dell'Ucraina di essere non solo un oggetto, ma soprattutto un soggetto in Europa e nella politica globale. Un'Ucraina forte è quindi uno Stato con istituzioni forti, anziché con leader forti. Naturalmente, poi, il concetto di "forza" implica anche l'attuazione di tutta una serie di riforme socioeconomiche e amministrative, volte a migliorare la qualità della *governance* statale, combattere efficacemente la corruzione, garantire un ulteriore sviluppo della società civile ecc.

Quando invece si fa riferimento al concetto di "distensione" nelle relazioni tra Russia ed Occidente, non ci si deve immaginare un possibile ritorno al modello degli anni '90 per quanto riguarda l'interazione tra Mosca ed i suoi partner occidentali. Per "distensione" si intende principalmente relazioni stabili, gestione efficace degli elementi di competizione e la graduale formazione di fattori di cooperazione. Al contrario, con "confronto" si fa riferimento ad un modello simile a quello dell'inizio della Guerra Fredda, cioè ad uno scontro senza "linee rosse" e senza un'infrastruttura sviluppata di controllo degli armamenti.

²⁰⁴ Kortunov A., *Russia and Ukraine: Four Scenarios for the Future* (Russia ed Ucraina: Quattro scenari per il futuro), Russian International Affair Council, 2018, <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/russia-and-ukraine-four-scenarios-for-the-future/>

Una volta costruita la matrice e spiegate più nel dettaglio le variabili indipendenti selezionate sui due assi da Kortunov, andremo ad analizzare le possibili evoluzioni future della relazione tra Russia ed Ucraina.

In particolare, sono quattro gli scenari che scaturiscono, come è possibile vedere nella figura sottostante:

- Status Quo: Ucraina debole – Confronto;
- Guerra fredda: Ucraina forte – Confronto;
- Balcanizzazione: Ucraina debole – Distensione;
- Ponte Europeo: Ucraina forte – Distensione.



1.1 Status Quo

Il primo scenario parte dal presupposto secondo cui nei prossimi anni l'Ucraina non riuscirà a compiere progressi significativi nel suo percorso di riforme economiche, volte a rafforzare le istituzioni governative, migliorare l'efficacia della *governance* statale e combattere la corruzione. La frattura tra le autorità e la popolazione continuerà ad aumentare, così come la frammentazione della stessa società ucraina.

Ciò non significa che l'Ucraina diventerà uno "Stato fallito": l'Occidente continuerà a mantenere a galla le autorità di Kiev, fornendo il minimo necessario di cooperazione economica e tecnica. Le domande dell'Ucraina all'adesione all'UE e alla NATO, tuttavia, verranno regolarmente posticipate verso un futuro sempre più lontano e i maggiori investimenti occidentali non arriveranno nel Paese. In tali circostanze, il confronto con la Russia rimarrà la fonte cruciale di legittimità per qualsiasi potenziale leader ucraino.

Allo stesso tempo, questo scenario comporta il proseguo e persino un'intensificazione dello scontro tra Russia e Occidente. Le sanzioni economiche degli Stati Uniti e dell'Unione Europea saranno mantenute e ampliate. Una corsa agli armamenti inizierà in Europa senza misure efficaci per rafforzare la fiducia e sicuramente senza nuovi trattati sul controllo degli stessi. L'interazione tra Russia e NATO si limiterà ai contatti formali in seno al Consiglio NATO-Russia²⁰⁵, mentre i tentativi di conferire all'OSCE poteri aggiuntivi per garantire la sicurezza europea si riveleranno inutili.

Gli Accordi di Minsk esisteranno solo su carta e non saranno raggiunti progressi significativi nella loro attuazione.

1.2 Guerra fredda

Nel secondo scenario, l'Ucraina riuscirà a compiere la svolta estremamente necessaria verso la modernizzazione economica, sociale e politica. La stabilità socioeconomica, la trasparenza, una certezza delle regole di base del gioco e un sistema giudiziario indipendente genereranno un afflusso significativo di investimenti stranieri, principalmente occidentali. Il paese subirà un significativo rinnovamento delle sue élite politiche ed economiche, che diventeranno progressivamente più "europee". Kiev riuscirà a superare le tentazioni di autoritarismo politico e nazionalismo etnico radicale, e sarà orientata verso la pluralità politica e il modello europeo di una nazione civica.

²⁰⁵ NATO, *NATO – Russia Council*, 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50091.htm

“Consiglio NATO – Russia (NRC): la NRC è stata istituita durante il vertice NATO-Russia tenutosi a Roma il 28 maggio 2002, a seguito della Dichiarazione "Relazioni NATO-Russia: una nuova qualità". La Dichiarazione di Roma si basa sugli obiettivi e sui principi dell'Atto istitutivo NATO-Russia del 1997 sulle relazioni reciproche, la cooperazione e la sicurezza, che rimane la base formale per le relazioni NATO-Russia. La NRC ha sostituito il Consiglio congiunto permanente (PJC), un forum di consultazione e cooperazione creato dall'atto istitutivo NATO-Russia del 1997. Il Consiglio NATO-Russia è stato istituito come meccanismo di consultazione, costruzione del consenso, cooperazione, decisione congiunta e azione comune. All'interno della NRC, i singoli stati membri della NATO e la Russia hanno lavorato come partner alla pari su un ampio spettro di questioni di sicurezza di interesse comune. Nell'aprile 2014, in seguito all'intervento militare illegale della Russia in Ucraina e alla sua violazione della sovranità e dell'integrità territoriale del paese, l'Alleanza ha sospeso tutta la cooperazione pratica tra NATO e Russia, compresa quella avvenuta nel quadro della NRC. Tuttavia, la NATO ha convenuto di mantenere aperti i canali di comunicazione nella NRC e nel Consiglio di partenariato euro-atlantico a livello di ambasciatori e oltre, per consentire lo scambio di opinioni, in primo luogo sulla crisi in Ucraina”.

In tale contesto, le relazioni tra Russia e Occidente si svilupperanno allo stesso modo della prima, in una vena particolarmente negativa. La differenza principale è che nel primo scenario, l'Ucraina rappresenta un onere aggiuntivo per l'Occidente nel suo protratto confronto con Mosca, mentre nel secondo scenario costituisce una risorsa significativa. Il ruolo dell'Ucraina nel conflitto "Est-Ovest" può essere paragonato al ruolo della Germania occidentale durante la Guerra Fredda: Kiev diventerà un baluardo chiave di frontiera nel confronto dell'Occidente con l'Oriente. Comprendendo il suo valore e basandosi su significativi successi nell'attuazione delle riforme socioeconomiche, l'Ucraina chiederà con più insistenza una rapida integrazione negli organi della NATO e dell'Unione europea. Anche se è improbabile che il Paese diventi membro a pieno titolo della UE o della Alleanza Atlantica nel prossimo futuro, la cooperazione con queste organizzazioni diventerà intensa e poliedrica.

Se questo scenario si materializzerà, quindi, per le autorità russe l'Ucraina diventerà non solo un grave incomodo, ma una sfida esistenziale fondamentale. La prospettiva che l'Ucraina si unisca inevitabilmente alla NATO comporterà un'intensa militarizzazione del confine con la Russia.

Percependo il modello di sviluppo ucraino come alternativa funzionale al sistema politico istituito a Mosca, l'opposizione russa prenderà in prestito ispirazione ed esperienza pratica dalla storia del successo dell'Ucraina. Giovani professionisti istruiti emigreranno dalla Russia in gran numero. In risposta, la leadership russa dovrà isolare il proprio paese dall'influenza ucraina "aliena" con determinazione progressiva, espandendo ulteriormente l'abisso tra le due società e i paesi.

1.3 Balcanizzazione

Nel terzo scenario, lo sviluppo interno dell'Ucraina procede seguendo le stesse linee dello scenario "status quo", mentre cambiamenti significativi per il meglio avverranno nelle relazioni Russia-Occidente. Mosca riuscirà ad evitare un ulteriore inasprimento delle sanzioni statunitensi e occidentali e, inoltre, a farle sollevare in qualche modo. Un nuovo picco nella corsa agli armamenti in Europa verrà così impedito. Sebbene non amichevoli, le relazioni Russia-NATO emergeranno almeno da uno stato di acuto conflitto. Le attività del Consiglio NATO-Russia verranno rilanciate integralmente e verrà implementata una serie di misure per rafforzare la fiducia in Europa. A poco a poco, la collaborazione della Russia con l'Unione europea verrà ripristinata, anche attraverso i meccanismi multilaterali dell'Unione economica eurasiatica²⁰⁶. Il regime dei

²⁰⁶ Eurasian Economic Union, *Eurasian Economic Union*, EAEU – General Information, <http://www.eaeunion.org/?lang=en#about>

“Unione economica eurasiatica (EAEU): la EAEU è un'organizzazione internazionale per l'integrazione economica regionale. Ha personalità giuridica internazionale ed è stata istituita sulla base del trattato sull'Unione economica eurasiatica. La EAEU prevede la libera circolazione di merci, servizi, capitali e manodopera, persegue una politica coordinata, armonizzata e unica nei settori determinati dal trattato e dagli accordi internazionali all'interno dell'Unione. Gli Stati membri dell'Unione economica eurasiatica sono la Repubblica di Armenia, la Repubblica di Bielorussia, la Repubblica del Kazakistan, la Repubblica del Kirghizistan e la Federazione russa. L'Unione è stata creata per aumentare la competitività e la cooperazione tra le economie nazionali e promuovere uno sviluppo stabile al fine di innalzare il tenore di vita delle nazioni degli Stati membri”.

visti sarà liberalizzato da entrambe le parti, il che, a sua volta, promuoverà un aumento dei legami educativi, accademici e culturali.

La Russia riuscirà a spostare la principale responsabilità per il mancato rispetto degli Accordi di Minsk sulla leadership ucraina. L'Occidente diventerà progressivamente più infastidito da Kiev, e questa seccatura sarà ulteriormente aggravata dalla lenta e incoerente attuazione delle necessarie riforme socioeconomiche e amministrative in Ucraina. Con nazionalisti etnici e radicali di destra che conserveranno la loro influenza sulla vita politica dell'Ucraina, la tradizionale retorica di Kiev diventerà sempre meno efficace in Occidente.

Allo stesso tempo, si potrebbe immaginare il controllo decrescente di Kiev sui processi nelle regioni ucraine poiché queste ultime rivendicheranno una maggiore autonomia in materia sia economica che politica. Naturalmente, in questo scenario, l'Ucraina non riuscirà a "riconquistare" il Donbas; al contrario, esso, non più controllato da Kiev, diventerà un esempio per altre regioni che chiederanno diritti più ampi. La "federalizzazione spontanea" dell'Ucraina rimuoverà dall'ordine del giorno la questione della sua appartenenza alla NATO e all'UE. In tali circostanze, l'Ucraina perderà gradualmente le funzioni di attore a pieno titolo nella politica europea e globale, trasformandosi in un oggetto di manipolazione per le forze esterne. Con frequenza progressiva, la Russia e l'Occidente raggiungeranno accordi sulla "questione ucraina" sulla testa di Kiev.

Neanche il desiderio di attori stranieri di creare alcune "aree di influenza" non ufficiali in Ucraina, o i loro tentativi di stabilire contatti diretti con le regioni, aggirando le autorità di Kiev, dovrebbe essere escluso. Saranno spinti verso questo corso d'azione da problemi irrisolti delle minoranze etniche derivanti dai tentativi di plasmare uno stato ucraino nazionale.

1.4 Ponte Europeo

Questo scenario finale e più ottimistico si basa su due tendenze stabilizzanti che coincidono: una forte statualità ucraina (come nello scenario della Guerra Fredda) e una distensione tra Russia e Occidente (come nello scenario della Balcanizzazione).

Se questi processi si manifestano simultaneamente, sorge un'opportunità per evitare molti dei rischi che comportano gli altri scenari e trasformare gradualmente l'Ucraina in un ponte economico, politico e persino culturale e di civiltà tra Russia ed Occidente, che sarebbe il migliore a lungo termine relativamente agli interessi di tutte le parti nel presente conflitto.

Perché questo scenario si materializzi, è cruciale che la Russia (non solo le attuali autorità russe, ma anche una parte significativa della società civile di oggi) riconosca e accetti il popolo e l'autorità ucraina come agenzia indipendente. In altre parole, significherebbe accettare come dato di fatto che russi ed ucraini sono due popoli diversi, anche se vicini sia dal punto di vista storico che culturale, e che l'Ucraina non è e non sarà nel prossimo futuro uno "Stato fallito". Durante i cinque anni di crisi, l'Ucraina non è crollata e la cosiddetta "giunta di Kiev" non è stata rovesciata da "forze fantasma filo-russe". È improbabile che questa situazione cambi radicalmente in futuro. Pertanto, le relazioni con Kiev dovrebbero essere costruite sugli stessi principi su cui si fonda la cooperazione, ad esempio, con Varsavia, Bratislava o Bucarest. Una simile revisione dei paradigmi

russi è principalmente nell'interesse della stessa Federazione, dal momento che è l'unica cosa che rende possibile portare l'argomento ucraino oltre il quadro della politica interna di Mosca.

Per l'Ucraina (principalmente per l'attuale élite politica, ma anche per parte della società ucraina), sarà altrettanto importante e non meno difficile riconoscere la rimanente pluralità regionale, socioeconomica, etnica, confessionale, culturale e linguistica nel paese. Questa pluralità è il risultato di una lunga, complessa e contraddittoria storia di quella parte dell'Europa orientale che esiste oggi sotto un solo Stato ucraino. Il conflitto con la Russia avrebbe potuto comportare l'emergere della "nazione politica" dell'Ucraina, ma non è stato possibile e non ha annullato la diversità con cui è stata modellata nel corso dei secoli. Ciò significa che l'attuale agenda nazionalista radicalmente occidentalizzata, basata sull'etnia, ha bisogno di importanti adattamenti, non perché questo è ciò che Mosca vuole, ma perché è ciò di cui l'Ucraina stessa ha bisogno, in particolare per raggiungere un armistizio stabile nel Donbas. Con la stabilizzazione della situazione in Oriente, il mantenimento dell'agenda politica radicale non solo si rivelerà un compito progressivamente più complicato, ma creerà anche seri rischi per lo stato ucraino in quanto tale.

Per l'Occidente (principalmente per i principali paesi dell'UE, ma, per quanto possibile, anche per gli Stati Uniti), il compito cruciale sarebbe riconoscere che, in futuro, le dimensioni e la natura del sostegno occidentale a Kiev dovrebbero essere determinato non tanto dal grado di ostilità di Kiev nei confronti della Russia, ma dalla coerenza e dal progresso della modernizzazione socioeconomica e politica dell'Ucraina. In altre parole, dopo che è stato raggiunto un armistizio stabile nel Donbss, le capitali europee e Washington dovrebbero vedere l'Ucraina come un'area indipendente della loro politica estera e non come un punto d'appoggio conveniente nel loro confronto geopolitico con Mosca. Un conflitto "congelato" o addirittura completamente risolto in Oriente porterà inevitabilmente a mettere in primo piano i problemi sociali ed economici dell'Ucraina. E se, prima o poi, il compito principale non sarà più quello di garantire la sicurezza ristretta dell'Ucraina, ma quella del suo rilancio socioeconomico, sarà nell'interesse dell'Occidente non impedire, ma, al contrario, attivamente promuovere la cooperazione tra Russia e Ucraina.

2. Quale scenario si prospetta?

Fino a qualche mese fa, di fronte agli scenari presentati, la prospettiva più plausibile sarebbe stato il mantenimento dello status quo.

Ciò implicava che le relazioni tra Russia ed Ucraina sarebbero rimaste ostili, nonostante la probabilità che nessuna delle due parti rischiasse di intensificare il conflitto o interrompere le relazioni commerciali, economiche o diplomatiche. Mosca e Kiev avrebbero adottato un approccio “aspetta e vedi”, sperando che, prima o poi, l'altra parte sarebbe stata costretta a fare importanti concessioni. Le due società si sarebbero allontanate sempre più in termini di cultura e civiltà, senza però che questo si trasformasse automaticamente in un avvicinamento tra Ucraina ed Europa. Quest'ultima, infatti, si sarebbe progressivamente stancata del conflitto in Donbas, e anche nel contesto dello scontro con la Russia, l'attenzione si sarebbe spostata su altre aree²⁰⁷.

Dopo cinque anni in cui la situazione è rimasta quindi pressoché stabile, senza significativi peggioramenti del contesto politico-militare, ma senza neanche miglioramenti nella ricerca di soluzioni pacifiche che potessero segnare la fine delle ostilità, difficilmente ci si sarebbe aspettati una possibile svolta nella crisi del Donbas, che permettesse di abbandonare la situazione di status quo in cui il conflitto è intrappolato da tempo.

La stessa delegazione ucraina, durante la Conferenza annuale di revisione della sicurezza dell'OSCE, in relazione alla crisi nel Paese, ha affermato che *“come ampiamente riconosciuto, i conflitti protratti rappresentano una grave minaccia per la sicurezza dell'intera area dell'OSCE, mentre l'attuale status quo è dannoso per la sicurezza sia regionale che globale”*²⁰⁸. Le autorità ucraine, quindi, nonostante richiedessero maggiori sforzi, soprattutto da parte della Organizzazione, affinché risolvesse pacificamente la crisi nel Paese, riconoscevano come la situazione fosse caratterizzata da un'impasse da cui difficilmente si vedeva possibilità di uscita.

Tuttavia, qualcosa è cambiato.

Come già accennato nel corso del capitolo precedente, l'elezione del nuovo presidente ucraino Zelensky ha rappresentato uno spiraglio di luce in questi bui anni di conflitto. La sua nomina, infatti, ha permesso il rilancio del confronto e della discussione con la controparte russa, la quale aveva conosciuto una situazione di stallo all'interno degli organi designati.

Ne è prova il colloquio telefonico avvenuto tra i due presidenti in data 7 agosto 2019, su iniziativa della parte ucraina, durante il quale i due uomini hanno concordato di indire una riunione all'interno del Formato

²⁰⁷ *Ibidem* 204

²⁰⁸ *Statement by the Delegation of Ukraine at the Working Session II of the 2017 OSCE Annual Security Review Conference: “Conflict and crisis situation in the OSCE area: building security and confidence”* (Dichiarazione della Delegazione dell'Ucraina alla Sessione di lavoro II della Conferenza annuale di revisione della sicurezza dell'OSCE del 2017: "Conflitto e situazione di crisi nell'area dell'OSCE: creare sicurezza e fiducia"), 2017.

Testo originale: *“as broadly recognised, the protracted conflicts pose a very serious threat to the security of the entire OSCE area whereas the current status quo is detrimental to both regional and global security”*.

Normandia, la quale dovrebbe avvenire nel corso di settembre. In realtà esso rappresenta il secondo contatto tra i due leader; il primo ha avuto infatti luogo a luglio, al fine di stabilire una tregua nel Donbas. Tuttavia, la violazione del cessate il fuoco concordato e l'uccisione di quattro soldati ucraini hanno comportato una seconda chiamata di emergenza.

“La conversazione telefonica tra Zelensky e Putin è stata anche un'opportunità per i due capi di stato per affrontare la questione del conflitto nell'Ucraina orientale. In particolare, hanno sottolineato l'importanza di aderire rigorosamente al cessate il fuoco stabilito il 21 luglio 2019, nonché gli accordi sul disimpegno delle forze militari dalla linea di demarcazione. Il presidente russo ha insistito che fosse necessario, al fine di disinnescare il conflitto, escludere la possibilità di ulteriori bombardamenti nelle città e nei villaggi del Donbas da parte dell'esercito ucraino, che genera ancora vittime civili. Da parte sua, il presidente ucraino Zelensky ha dichiarato di aver chiesto a Putin di far pressioni sui ribelli nell'Ucraina orientale per fermare un'escalation di combattimenti, dal momento che quattro soldati ucraini sono stati uccisi il 6 agosto.

I due capi di Stato hanno inoltre affermato che è essenziale attuare gli Accordi di Minsk in modo coerente, in particolare gli aspetti giuridici del conferimento di uno statuto speciale all'autoproclamata Repubblica popolare di Donetsk e alla Repubblica popolare di Lugansk. In tale contesto, entrambi i presidenti hanno rilevato la necessità di un dialogo costruttivo tra le parti in guerra, anche nel quadro del Gruppo di Contatto di Minsk”²⁰⁹.

Come conseguenza di tale colloquio, e come primo passo verso una distensione della relazione tra Russia ed Ucraina, vi è stato l'avvio del più ampio processo di scambio di prigionieri tra le due parti, come accordato dai due leader durante la telefonata e come previsto dagli stessi Accordi di Pace. “Tale operazione è stata vista da diversi analisti come un nuovo segnale di distensione tra i due paesi. Lo scambio è avvenuto nella mattina di sabato 7 settembre e ha compreso, tra gli altri, i 24 membri della marina militare ucraina catturati lo scorso novembre, e una persona coinvolta nell'abbattimento del volo di linea MH17, in cui morirono 298 persone”²¹⁰. Gli stessi leader dei paesi occidentali hanno guardato con entusiasmo a tale evento. Il Presidente americano, Donald Trump, sulla sua pagina ufficiale di Twitter ha affermato: "*Ottima notizia. Forse un primo gigante passo verso la pace. Congratulazioni a entrambi i Paesi*". L'accordo è stato accolto con soddisfazione anche dal Ministro degli Esteri francese, Jean-Yves Le Drian il quale, in un comunicato stampa, ha annunciato: "*Contribuirà a ristabilire un'atmosfera di fiducia tra le parti nel quadro dei negoziati*". "*Un passo molto importante*" è stata invece la definizione usata dalla portavoce del Ministero degli Esteri russo, Maria Zakharova la quale, su Facebook, ha riportato le seguenti parole: "*La volontà politica e il lavoro sistematico*

²⁰⁹ L'Anti Diplomatico, *Ucraina: Zelensky e Putin fanno progressi nell'organizzazione di un incontro nel "Formato Normandia"*, 2019, https://www.lantidiplomatico.it/dettnews-ucraina_zelensky_e_putin_fanno_progressi_nellorganizzazione_di_un_incontro_nel_formato_normandia/82_29956/

²¹⁰ Il Post, *Lo scambio di prigionieri tra Russia ed Ucraina*, 2019, <https://www.ilpost.it/2019/09/07/scambio-prigionieri-russa-ucraina/>

e scrupoloso stanno dando i loro frutti"²¹¹. Infine, anche il nuovo presidente dell'Ucraina, il quale si può dire essere l'artefice di questo nuovo rilancio delle relazioni tra il suo paese e la Russia, ha salutato tale evento come *"il primo passo per porre fine alla guerra"*²¹².

La nomina quindi di Zelensky come presidente ucraino sta imprimendo una nuova svolta al corso degli eventi. La volontà di quest'ultimo di rilanciare il dialogo con la controparte risulta fondamentale, se messo a confronto con lo stallo venutosi a creare negli organismi preposti alla mediazione e alle consultazioni. La ripresa dei colloqui tra i due leader potrebbe infatti portare a rimettere sul tavolo delle discussioni la crisi in Ucraina, in modo da poter auspicare la ricerca di soluzioni diplomatiche al conflitto.

Lo stesso presidente Putin, il quale si era mostrato molto prudente e sospettoso a seguito dell'elezione di Zelensky, successivamente alla conversazione intercorsa tra i due, si è dichiarato ottimista, tanto da voler informare il presidente francese Macron dello scambio avvenuto; infatti, stando a quanto rilasciato durante una intervista, Putin ha affermato che *"informerò il signor Presidente dei miei recenti contatti con il neo eletto presidente dell'Ucraina. Ci sono alcune cose che possono essere discusse qui, che ispirano un cauto ottimismo"*²¹³.

Il rilancio del dialogo, quindi, non coinvolge solo Russia ed Ucraina, ma prevede anche il rinnovo del ruolo di Francia e Germania come mediatori nella crisi, lasciando quindi presagire una distensione e un miglioramento delle relazioni anche tra l'Occidente e Mosca. A conferma di ciò, il 2 agosto si è tenuto un incontro tra i consiglieri dei Ministri degli Esteri dei paesi aderenti al Formato Normandia per discutere dell'attuazione delle disposizioni al fine di facilitare lo svolgimento dei colloqui. Come affermato, successivamente alla riunione dal Ministro degli Esteri Ucraino Vadym Prystayko, *"spero che gli accordi che stiamo per realizzare saranno attuati nel prossimo futuro e che possano aprire la strada al vertice. C'è un certo successo, che potrebbe essere la base per il prossimo incontro dei leader"*²¹⁴.

Un'ulteriore prova, e risultato positivo, della nuova politica adottata dal presidente ucraino, nonché conferma del fatto che tramite il rilancio del dialogo è possibile giungere a soluzioni pacifiche, è stata il disimpegno

²¹¹ Castelletti R., *Russia-Ucraina: concluso lo storico scambio di prigionieri*, la Repubblica, 2019, https://www.repubblica.it/esteri/2019/09/07/news/russia_ukraina_prigionieri_kiev_mosca_scambio_marinai-235418772/

²¹² Nechepurenko I., *Russia and Ukraine Swap Dozens of Prisoners, in a "First Step to Stop the War"* (Russia e Ucraina scambiano dozzine di prigionieri, in un "primo passo per fermare la guerra"), The New York Times, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/09/07/world/europe/russia-ukraine-prisoner-swap.html>

²¹³ UNIAN, *Putin: Conversations with Zelensky inspire cautious optimism* (Putin: le conversazioni con Zelensky ispirano un cauto ottimismo), Unian Information Agency, 2019, <https://www.unian.info/politics/10656444-putin-conversations-with-zelensky-inspire-cautious-optimism.html>

²¹⁴ 112 International, *Negotiations regarding Normandy Format meeting held in Germany* (Negozianti relativi alla riunione del formato della Normandia tenutasi in Germania), 2019, <https://112.international/politics/negotiations-regarding-normandy-format-meeting-held-in-germany-43199.html>

delle due parti in un settore della linea di contatto vicino a Stanytsia Luhanska, un processo previsto dagli Accordi di Minsk e supervisionato dalla Missione speciale di monitoraggio dell'OSCE.

Come si legge sul sito ufficiale del Presidente ucraino: *“il disimpegno di forze e mezzi nell'area di Stanytsia Luhanska da entrambe le parti è il primo passo verso il cessate il fuoco permanente. Lo ha dichiarato il presidente dell'Ucraina Volodymyr Zelenskyy. "Credo che questo sia il primo passo verso il cessate il fuoco permanente lungo tutta la linea di delimitazione, che ha avuto luogo a causa dello sblocco del processo di Minsk. Comprendo che solo il tempo e i passi concreti potranno confermare a tutti che le parti adempiono ai loro obblighi. Non voglio promettere la pace domani, ma c'è una fragile speranza per l'inizio della fine della fase calda della guerra", ha sottolineato il Capo dello Stato. Volodymyr Zelenskyy ha anche invitato i cittadini a non cedere a provocazioni e panico e a lasciare che militari e diplomatici facciano il loro difficile lavoro. Questo è il nostro primo piccolo successo - ha affermato. Com'è noto, il completamento del disimpegno delle forze e dei mezzi nell'area di Stanytsia Luhanska è stato confermato dall'OSCE SMM*²¹⁵.

Dopo cinque anni di conflitto in cui le forze armate di entrambe le parti non hanno mai abbandonato il territorio, ma anzi hanno visto aumentare il numero dei soldati e delle armi dispiegate, l'inizio del disimpegno in Stanytsia Luhanska rappresenta una speranza che possa essere iniziata se non la fine della guerra, almeno un primo passo verso un miglioramento della situazione.

Il ritiro delle truppe da tale aree viene costantemente seguito e supportato dalla Missione OSCE, che ne monitora i lavori e riporta agli Stati partecipanti, nonché agli organi dell'Organizzazione, gli sviluppi e le eventuali problematiche relative a tale processo.

Come si legge infatti dal rapporto del SMM del 27 giugno 2019: *“alle 12:00 del 26 giugno, posizionato all'interno dell'area di disimpegno vicino a Stanytsia Luhanska (controllata dal governo, 16 km a nord-est di Luhansk), l'SMM ha visto il lancio di razzi bianchi da parte delle forze armate ucraine e da membri delle formazioni armate, dalle loro posizioni più avanti rispettivamente a nord e a sud delle rampe di legno sulla parte rotta del ponte Stanytsia Luhanska, che segnalano che la disponibilità a disimpegnarsi. Alle 12:02 e 12:14, rispettivamente, l'SMM ha visto un bagliore verde sparato dal personale delle forze armate ucraine e uno sparato dalle formazioni armate dalle loro posizioni più avanzate, segnalando l'inizio del disimpegno. Alle 12:10, l'SMM ha visto 14 membri del personale delle forze armate ucraine in un veicolo (variante UAZ), lasciano le loro posizioni all'interno dell'area di disimpegno e guidano verso nord al di fuori dell'area. Dalle 12:15 alle 15:00, l'SMM ha osservato 12 membri delle formazioni armate, nonché un camion e un*

²¹⁵ President of Ukraine, Volodymyr Zelenskyy: Separation of forces near Stanytsia Luhanska is the first step towards permanent ceasefire (Il disimpegno di forze e mezzi vicino a Stanytsia Luhanska è il primo passo verso un cessate il fuoco permanente), 2019, <https://www.president.gov.ua/en/news/volodimir-zelenskij-rozvedennya-sil-poblizu-stanicy-lugansko-56113>

*cannone antiaereo (ZU-23, 23mm), ritirarsi dall'area di disimpegno e trasferendosi vicino al Monumento al Principe Ihor, a sud-est dell'area di disimpegno*²¹⁶.

Il disimpegno avviato quindi nell'area di Stanytsia Luhanska rappresenta in primo luogo un passo fondamentale nella risoluzione della crisi. Il compromesso raggiunto dalle parti di ritirare armi e soldati dalle zone occupate costituisce una prima vittoria, dopo cinque anni di un conflitto che non ha mai conosciuto una reale possibilità di fine.

In secondo luogo, l'avvio di tale processo risulta benefico anche per la società civile. Non solo, come è emerso nel rapporto del *Chief Monitor*, è stato avviato lo sminamento in tale area, comportando così il venir meno del pericolo derivante dagli ordigni esplosivi, ma è stata prevista anche la ricostruzione del ponte di Stanytsia Luhanska. Essendo l'unico punto di contatto nella regione, le sue condizioni precarie rappresentano un grande rischio per i migliaia di cittadini ucraini che ogni giorno sono costretti ad attraversarlo per poter giungere dall'altra parte.

Come affermato dagli ufficiali del SMM, il disimpegno ridurrà le attività militari nell'area e migliorerà la situazione degli anziani del territorio occupato che visitano regolarmente Stanytsia Luhanska per ritirare le loro pensioni, raccogliere i soldi nelle banche e nei bancomat e acquistare beni nel mercato locale. Il principale inviato ucraino nel Gruppo Trilaterale di Contatto Leonid Kuchma ha inoltre affermato che se il cessate il fuoco nella zona di disimpegno persisterà, il passaggio scricchiolante sulla sezione danneggiata del ponte sul fiume Siverskyi Donets verrà rinnovato in 1,5-3 mesi²¹⁷.

Sulla base quindi dei recenti cambiamenti avvenuti grazie alla nomina del nuovo presidente ucraino, la crisi nel Donbas sembra che potrà passare in futuro da uno scenario di status quo, il più verosimile fino a pochi mesi fa, al "ponte europeo".

Infatti, secondo Kortonuv, affinché questa situazione si realizzi, è necessaria l'apertura di una seria discussione sulle prospettive di costruzione di un nuovo sistema di sicurezza europeo, che potrebbe servire da importante

²¹⁶ *Latest from the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), based on information received as of 19:30, 26 June 2019* (Ultime da parte della Missione Speciale di Monitoraggio OSCE, basate sull'informazione ricevuta alle 19:30, 26 giugno 2019), 2019, <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/424244>

Testo originale: "at 12:00 on 26 June, positioned inside the disengagement area near Stanytsia Luhanska (government-controlled, 16km north-east of Luhansk), the SMM saw the launch of white flares by the Ukrainian Armed Forces and members of the armed formations, from their most forward positions respectively north and south of the wooden ramps on the broken part of the Stanytsia Luhanska bridge, reportedly signaling the readiness to disengage. At 12:02 and 12:14, respectively, the SMM saw one green flare fired by Ukrainian Armed Forces personnel and one fired by the armed formations from their most forward positions, signaling the beginning of disengagement.

At 12:10, the SMM saw 14 Ukrainian Armed Forces personnel in a vehicle (UAZ variant), leaving their positions inside the disengagement area and driving north outside of the area. From 12:15 to 15:00, the SMM observed 12 members of the armed formations, as well as a truck and an anti-aircraft gun (ZU-23, 23mm), withdrawing from the disengagement area and relocating close to the Prince Ihor Monument, south-east of the disengagement area".

²¹⁷ Zoria Y., *Disengagement in Stanytsia Luhanska: path to peace of Ukraine's further territorial losses?* (Disimpegno nella Stanytsia Luhanska: percorso per la pace delle ulteriori perdite territoriali dell'Ucraina?), Euromaidan Press, 2019, <http://euromaidanpress.com/2019/07/04/disengagement-in-stanytsia-luhanska-path-to-peace-or-ukraines-loss-of-territory/>

catalizzatore per la futura normalizzazione. Il punto di vista popolare in Occidente è che oggi l'Europa dovrebbe procedere dal particolare al generale: risolvere il conflitto ucraino e ripristinare prima la fiducia, quindi tornare all'agenda paneuropea. Anche se l'unità europea non può essere ricostruita senza risolvere il problema ucraino, il problema ucraino stesso non può essere completamente risolto senza ripristinare l'unità europea. Il concetto di sicurezza europea unica e indivisibile oggi appare utopico, ma è solo questo sistema che riuscirà a rimuovere il problema dell'adesione dell'Ucraina alla NATO e, nel contesto più ampio, a evitare la trasformazione dell'Ucraina in un paese cuscinetto tra la Russia e il resto d'Europa. Di conseguenza, il ripristino dell'unità europea e la risoluzione del problema ucraino dovrebbero essere considerati come due processi in parallelo, non consecutivi.

Ed è proprio la realizzazione di un nuovo sistema di sicurezza europeo ad essere oggetto del nuovo piano ideato da Macron. “Il presidente francese, infatti, sta cercando di riprendere i rapporti con il leader russo Putin al fine di creare una nuova architettura di sicurezza e fiducia in Europa. In tale contesto, Macron non solo ha inviato il Presidente russo a Bregançon, ma, in un discorso pronunciato a Parigi, egli ha anche annunciato due incontri ravvicinati con la Russia: un viaggio a Mosca dei Ministri francesi dell’esercito e degli esteri per incontrare gli omologhi russi e poi il vertice all’interno del Formato Normandia con la partecipazione di Russia, Ucraina, nonché della stessa Francia e Germania. La necessità di costruire questa nuova architettura si basa su due ragioni fondamentali. La prima di tipo congiunturale, con la schiarita nel conflitto in Ucraina orientale: il presidente russo e quello ucraino si sono telefonati ed esiste una possibilità concreta di de-escalation. Francia e Germania faranno da madrine ad un negoziato che oggi potrebbe essere rilanciato.

Il secondo motivo è più basilare. Macron non perde occasione per promuovere l’idea di una “autonomia strategica” dell’Europa, che ai suoi occhi passa per una distensione dei rapporti con il vicino est. Stando alle sue parole, il presidente francese vorrebbe “fare qualcosa di utile con la Russia” e superare quella che ha definito (un po’ precipitosamente) “una serie di malintesi” dopo la fine della Guerra Fredda”²¹⁸.

In conclusione, quindi, la crisi russo-ucraina sembra essere giunta ad un momento di svolta.

Dallo scoppio del conflitto, nel 2014, sono passati cinque anni in cui non si sono verificati significativi cambiamenti che potessero far presagire ad una risoluzione della situazione.

Gli Accordi di Minsk, i quali hanno rappresentato l’unico condotto esistente per la graduale riduzione della crisi, non sono mai stati pienamente attuati. Al contrario si sono registrate continue violazioni del cessate il fuoco, nonché la presenza costante di armi ed esercito nell’area di conflitto, impedendo così la realizzazione della premessa necessaria per il raggiungimento della pace.

Il conflitto ha registrato un numero sempre più crescente di morti. I militari schierati sul campo rischiano ogni giorno la vita a causa delle continue schermaglie e bombardamenti. Sono tuttavia i civili a dover subire

²¹⁸ Haski P., *La scommessa russa di Emmanuel Macron*, Internationale, 2019, <https://www.internazionale.it/opinione/pierre-haski/2019/08/28/russia-macron>

maggiormente le conseguenze della crisi. La situazione, infatti, è disastrosa su entrambi i lati della linea di contatto, con mancanza di accesso ai servizi e ai beni di base e il pericolo di esplosioni.

Perfino gli organi preposti alla risoluzione pacifica della crisi hanno incontrato serie difficoltà. La Missione di Osservazione OSCE ha dovuto far fronte a diversi impedimenti nello svolgimento del suo operato. Restrizioni alla libertà di movimento e di monitoraggio della situazione lungo il perimetro dell'area di conflitto causate da interferenze e addirittura attacchi armati hanno ostacolato il pieno svolgimento delle attività. Le discussioni all'interno del Gruppo Trilaterale di Contatto e del Formato Normandia, inoltre, non hanno portato a significativi progressi a causa della differente volontà politica delle parti. Ed è stata soprattutto quest'ultima a portare ad uno stallo nella risoluzione della crisi; infatti, le richieste opposte avanzate da entrambe le parti e la fermezza nel volerle ottenere hanno causato un'impasse nella ricerca di una soluzione di compromesso che potesse sancire la fine del conflitto.

Tuttavia, il problema della mancanza di dialogo tra le parti sembra stia incontrando una soluzione con Zelensky. È ancora presto per poter riporre sulla nomina nel nuovo presidente ogni speranza per un miglioramento della situazione nell'Ucraina dell'est. Egli infatti, nonostante la volontà di avviare i contatti con la controparte russa, non ha mostrato l'intenzione di discutere con i rappresentanti delle Repubbliche secessioniste di Donetsk e Lugansk, il quale tuttavia rappresenta un requisito fondamentale per la Russia di Putin e per la conseguente attuazione degli Accordi di Minsk. Ciò non toglie che in breve tempo dalla sua nomina il nuovo presidente ucraino sia riuscito ad ottenere maggiori risultati positivi, rispetto al suo predecessore Poroshenko. Come abbiamo visto, infatti, l'avvio del disimpegno dell'area di Stanytsia Luhanska rappresenta un passo molto importante e dalle conseguenze potenzialmente benefiche per il conflitto e per le parti coinvolte. Ma soprattutto, i contatti avviati tra Russia ed Ucraina ed il coinvolgimento nel dialogo di Germania e Francia potrebbe portare ad una risoluzione della situazione in cui non solo si riesce a sancire la fine della crisi nel Donbas, ma anche a porre termine alla contrapposizione in tale area tra Occidente ed Oriente.

CONCLUSIONI

Dallo scoppio della crisi in Ucraina sono trascorsi cinque anni.

In questo arco di tempo, le conseguenze del conflitto si sono aggravate sempre di più causando ripercussioni economiche, ma soprattutto umanitarie, per la popolazione civile colpita. I dati presentati mostrano come dal 2014, 13.000 persone sono rimaste vittime, a seguito dei bombardamenti e delle esplosioni che si verificano ogni giorno sul campo, nonché delle precarie condizioni di vita.

Le cause di questo conflitto sono profonde e sono da ricercarsi nel complicato rapporto tra la Federazione Russa e l'Ucraina, caratterizzato da decenni di subordinazione di quest'ultima nei confronti della prima, ma anche dalla particolare configurazione etnico-linguistica che contraddistingue il territorio ucraino e che è stata causa di forte instabilità.

Nonostante quindi il conflitto abbia radici lontane, l'elaborato ha preso le mosse dagli eventi più recenti, i quali hanno una origine comune: l'indipendenza dell'Ucraina. Dal 1991, infatti, il Paese non ha intrapreso un percorso che gli permettesse di rafforzare le istituzioni democratiche e di attuare le riforme economiche necessarie per garantire un consolidamento dell'apparato statale dopo anni di dominio. Al contrario, la classe politica che si è susseguita al governo ha permesso il dilagare di corruzione e autoritarismo che sono stati, insieme alla continua ambiguità nei rapporti con la Russia e l'Occidente, le ragioni alla base dei moti rivoluzionari scoppiati nel 2004 prima e nel 2013 poi. Tuttavia, proprio queste ultime proteste hanno rappresentato la premessa per il degenerarsi della situazione nella penisola di Crimea e nella regione del Donbas. Se però l'annessione del territorio crimeano alla Federazione Russa, nonostante il non riconoscimento da parte della comunità internazionale, venga ormai considerato come un fatto assodato, quanto accaduto nell'Ucraina orientale ha visto al contrario lo spiegamento delle forze armate ucraine e di quelle russe, dando vita a degli scontri, i quali dopo cinque anni non hanno ancora conosciuto fine.

L'OSCE, in quanto organizzazione per la sicurezza in Europa, è intervenuta fin da subito al fine di mediare nel conflitto. Con la creazione del Gruppo di Contatto Trilaterale, e la nascita al contempo del Formato Normandia, ha fornito gli strumenti affinché le parti potessero giungere a una soluzione diplomatica. Ed è proprio all'interno di questi fori di discussione che tra il 2014 e il 2015 sono stati elaborati gli Accordi di Minsk, volti a garantire il cessate il fuoco e le misure necessarie alla normalizzazione politico-militare della crisi. Tuttavia, una serie di problematiche ad essi legati, a partire da una differente interpretazione di quali siano le parti coinvolte nel conflitto, hanno comportato che tali accordi non venissero mai pienamente implementati. La ragione principale alla base di tali criticità risiede nella diversa volontà politica di Russia ed Ucraina; il perseguimento di interessi nazionali e la risolutezza nel non volersi discostare da questi, ha reso difficile riuscire a trovare soluzioni compromissorie alla crisi.

La mancata attuazione degli Accordi di Minsk ha quindi causato il proseguo delle ostilità, comportando conseguenze devastanti per la popolazione colpita. Oltre all'elevato numero di vittime, ogni giorno i civili sono costretti a vivere in condizioni inumane, senza l'accesso ai servizi e ai beni di base. Inoltre, la loro vita è messa costantemente in pericolo a causa dei bombardamenti e della presenza di mine ed ordigni, nonché dalle terribili situazioni con cui devono affrontare il passaggio dei punti di contatto.

Di fronte a ciò, l'OSCE ha continuato a fornire un foro di dialogo e discussione tra le parti per cercare di porre fine alle ostilità. Al contempo, grazie ai vari organismi dell'Organizzazione che si occupano di tale crisi, come la Missione di Monitoraggio e il Coordinatore di Progetti, l'OSCE è in grado di essere costantemente aggiornata su quanto accade sul territorio e di intervenire di conseguenza, incoraggiando gli Stati partecipanti, ed in particolare le parti coinvolte, ad assumere impegni precisi per far fronte a tale situazione, ma soprattutto cercando di porre rimedio alle problematiche che emergono dal conflitto. Certamente, il suo intervento, seppur non sia riuscito per il momento a garantire la fine della crisi, ha avuto un ruolo importante nell'evitare una *escalation* della ostilità e soprattutto a contenere i danni causati da tale conflitto, i quali sarebbero stati ancora più devastanti senza il suo costante e giornaliero aiuto sul campo. Come è emerso infatti nel corso dell'elaborato, i vari organismi dell'Organizzazione hanno garantito, seppur per periodi di tempi limitati, il rispetto del regime di cessate il fuoco, hanno riparato le infrastrutture civili necessarie alla vita quotidiana, avviato il processo di sminamento in alcune aree della regione, sostenuto lo scambio di prigionieri tra le due parti. Per tale ragione, se si considera tutto il lavoro che l'OSCE ha portato avanti e che continua a fare, e le risorse dispiegate per tale conflitto, e si analizzano i risultati ottenuti, sebbene permangono ancora tante criticità e difficoltà, è evidente come la presenza sul campo dell'Organizzazione sia stata fondamentale per contenere le conseguenze, soprattutto di tipo umanitario, di tale crisi.

Inoltre, gli ultimi avvenimenti registrati nel corso del 2019 mostrano come il ruolo di mediatore dell'OSCE abbia riacquisito efficacia, a fianco a quello di assistenza e monitoraggio. Dopo anni in cui il dialogo tra Federazione Russa ed Ucraina, all'interno dei fori preposti, aveva conosciuto una fase di stallo a causa della mancata volontà delle parti di discostarsi dai propri interessi nazionali per giungere ad una soluzione di compromesso del conflitto, qualcosa è cambiato. La nomina del nuovo presidente ucraino Zelensky, nel maggio di quest'anno, sta dando una scossa inaspettata alla crisi, che fino a pochi mesi fa si prospettava dovesse permanere in quella situazione di *status quo*, in cui si era da tempo arenata. Al contrario, nel giro di poche settimane, sono accaduti molti avvenimenti che fanno presagire ad un risvolto positivo del conflitto: dalle telefonate tra il Presidente ucraino Zelensky e quello russo Putin, dalle quali è conseguito il recente scambio di prigionieri, al disimpegno e al processo di sminamento avviato nell'area di Stanytsia Luhanska. A fianco a questi primi passi, i quali segnano una svolta reale ed evidente nelle relazioni tra le due parti nonché per le sorti del conflitto, fondamentale risulta il rilancio del dialogo all'interno delle varie piattaforme di discussione. In particolare, la volontà di Federazione Russa ed Ucraina di riunirsi, insieme a Germania e

Francia, all'interno del formato Normandia, per discutere della situazione nel Donbas, rappresenta un segnale positivo per una futura distensione dei tesi rapporti non solo tra le due parti coinvolte, ma anche tra Russia ed Occidente, le quali hanno sfruttato quanto accaduto in Ucraina per un ulteriore scontro di potenza.

Nel momento in cui si scrive, l'incontro tra i quattro grandi leader all'interno del Formato Normandia non è ancora stato programmato, anche se avrà luogo nelle settimane che seguono.

Dopo cinque anni di lungo conflitto, è difficile riuscire a presagire se i risvolti sopracitati possano realmente rappresentare la premessa per intraprendere un percorso che porterà alla fine della crisi, o se costituiscono semplicemente brevi frammenti di speranza per una guerra che sembrava non averne più. Tuttavia, se fino a qualche mese fa non pareva potesse esserci alcuna valida alternativa al permanere dello *status quo*, attualmente sembra esserci fiducia che la diplomazia, e non la forza militare, possa portare a scrivere la parola fine a questo logorante conflitto.

BIBLIOGRAFIA

- Colonna G., *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, Edilibri, Milano 2014.
- Di Rienzo E., *Il Conflitto russo-ucraino: geopolitica del nuovo dis(ordine) mondiale*, Rubbettino Editore, Catanzaro, 2015
- Emerson M. et al., *The Prospect of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine*, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2006
- Foliti C., *Ucraina ed Unione Europea: storia di un'ambivalenza interessata*, Democrazia e diritto:LIII, 3, FrancoAngeli, 2016
- Kuzio, T., *Ukraine's relations with the West since the Orange Revolution*, European Security, 21(3):395413, 2012
- Limes, *L'Ucraina tra noi e Putin*, Espresso, Roma, 2014
- Sciso E., *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, LUISS University Press, Roma, 2014

SITOGRAFIA:

- 112 International, *Negotiations regarding Normandy Format meeting held in Germany*, 2019, <https://112.international/politics/negotiations-regarding-normandy-format-meeting-held-in-germany-43199.html>
- *Accordo di Associazione con l'Ucraina*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:280101_1&from=IT
- Ambrosetti E., *Tensione Russia-Ucraina: cause e conseguenze dell'incidente di Kerch*, ISPI, 2018, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/tensione-russia-ucraina-cause-e-conseguenze-dellincidente-di-kerch-21753>
- Angelovski D., *Socio-economic impact and needs assessment*, FAO, 2015, <http://www.fao.org/3/a-i5171e.pdf>
- BBC, *Ukraine arrest warrant for fugitive Viktor Yanukovich*, BBC News, 2014, <https://www.bbc.com/news/world-europe-26320004>
- BBC, *Ukraine's president signs anti-protest bill into law*, BBC News, 2014, <https://www.bbc.com/news/world-europe-25771595>
- Bernd J., *Ukraine: EU support up again*, DW Trend, 2013, <https://www.dw.com/en/ukraine-eu-support-up-again/a-16924061>
- Bondarenko O., *Ucraina: alla ricerca delle cause della Guerra in Donbass*, East Journal, 2018, <https://www.eastjournal.net/archives/89247>

- Bojcun M., *The causes of Ukrainian crisis*, Commons, 2016, <https://commons.com.ua/en/prichini-ukrayinskoyi-krizi/>
- Camera dei Deputati, *La crisi russo-ucraina: cronologia degli avvenimenti*, Servizio Studi, 2016, <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/ES0460.pdf>
- Cameron F., *The European Neighbourhood Policy as a conflict prevention tool*, European Policy Centre, 2006, https://www.files.ethz.ch/isn/25156/754245583_ENP%20IP.new.pdf
- Castelletti R., *Russia-Ucraina: concluso lo storico scambio di prigionieri*, la Repubblica, 2019, https://www.repubblica.it/esteri/2019/09/07/news/russia_ucraina_prigionieri_kiev_mosca_scambio_marinai-235418772/
- Consiglio dell'Unione Europea, *Council conclusions on Ukraine*, 2012, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf
- Consiglio dell'Unione Europea, *Ucraina: il Consiglio adotta l'accordo di associazione UE-Ucraina*, 2017, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/07/11/ukraine-association-agreement/>
- Consiglio di Sicurezza, *Unanimously Adopting Resolution 2202 (2015), Security Council Calls on Parties to Implement Accords Aimed at Peaceful Settlement in Eastern Ukraine*, United Nations- Meetings Coverage and press Releases, 2015, <https://www.un.org/press/en/2015/sc11785.doc.htm>
- Coppola F., *The Minsk Ceasefire Has Failed. What Now for Ukraine?*, Forbes, 2015, <https://www.forbes.com/sites/francescoppola/2015/02/22/the-minsk-ceasefire-has-failed-what-now-for-ukraine/#1e0666126d14>
- Della Valle D., *Incidente nel mar d'Azov: motivi, fatti e conseguenze*, L'Anti Diplomatico, 2019, https://www.lantidiplomatico.it/dettnews-incidente_nel_mar_dazov_motivi_fatti_e_conseguenze/21163_26300/
- Dempsey J., *Judy Asks: Can the Minsk Agreement Succeed?*, Carnegie Europe, 2017, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/68084>
- Elia D., *Dimenticare la Crimea*, East West, 2017, <https://eastwest.eu/it/opinioni/montagne-russe/dimenticare-la-crimea>
- EU Neighbours, *EU-Ukraine Action Plan*, Library, 2005, <https://library.euneighbours.eu/content/eu-ukraine-action-plan-0>
- EU-Russia Centre, *Russia, the OSCE and European Security*, 2009, http://alleuropa.ru/filesserver/2009/38/Review_XII.pdf
- Eurasian Economic Union, *Eurasian Economic Union*, EAEU – General Information, <http://www.eaeunion.org/?lang=en#about>

- Euromaidan Press, *Everything you wanted to know about the Minsk peace deal, but were afraid to ask*, <http://euromaidanpress.com/minsk-agreements-faq/#q7>
- Euromaidan, *Eastern Ukraine statelets “effectively controlled” by Russia – PACE resolution*, Euromaidan Press, 2018, <http://euromaidanpress.com/2018/04/24/donbas-republics-effectively-controlled-by-russia-pace-resolution/>
- European Commission, *PCA with Ukraine enters into force*, European Commission – Press Release Database, 1998, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-98-198_en.htm
- Ferraresi M., *Chi ha abbattuto l'aereo malese?*, Il Foglio, 2014, <https://www.ilfoglio.it/articoli/2014/07/17/news/chi-ha-abbattuto-laereo-malese-75104/>
- Fischer S., *The Donbas Conflict. Opposing Interests and Narratives, Difficult Peace process*, Research Paper for German Institute for International and Security Affairs, 2019, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP05/#hd-d16096e620>
- General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 2014 – 68/262 Territorial integrity of Ukraine*, 2014, <https://undocs.org/en/A/RES/68/262>
- Giangiulio G., *Donbass non vota per il presidente dell'Ucraina*, AGC Communication, 2014, <http://www.agccommunication.eu/86-geopolitica/7433-donbass-ucraina-elezioni>
- Gioculano M., *Zelensky e il suo nuovo corso per l'Ucraina*, Osservatorio su Nuovi Autoritarismi e Democrazie, 2019, <http://nad.unimi.it/zelensky-e-il-suo-nuovo-corso-per-lucraina/>
- Grabskaya A., *Штайнмаєр: В українській кризі з'явилося слабке світло в кінці тунелю*, DW Trend, 2014, <https://www.dw.com/uk/штайнмаєр-в-українській-кризі-з'явилося-слабке-світло-в-кінці-тунелю/a-17694258>
- Greppi E., *Alla luce dell'escalation degli ultimi giorni in Ucraina, cosa può fare l'ONU?*, ISPI, <https://www.ispionline.it/en/node/9943>
- Haski P., *La scommessa russa di Emmanuel Macron*, Internazionale, 2019, <https://www.internazionale.it/opinione/pierre-haski/2019/08/28/russia-macron>
- IISS, *The Kerch Strait Incident*, 2018, <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2018/the-kerch-strait-incident>
- Il Post, *Il referendum sulla Crimea è “legale”?*, 2014, <https://www.ilpost.it/2014/03/17/referendum-crimea-legale/>
- Il Post, *Lo scambio di prigionieri tra Russia e Ucraina*, 2019, <https://www.ilpost.it/2019/09/07/scambio-prigionieri-russa-ucraina/>
- Interfax Ukraine, *EU-Ukraine Association Agree,ent to be signes, Ukraine to go to Europe – speaker*, Ukraine News Agency, 2013, <http://www.interfax.com/newsinf.asp?id=446824>

- Interfax Ukraine, *Ukraine to resume preparing agreement with EU when compensation for production drop found – Boiko*, Ukraine News Agency, 2013, <https://en.interfax.com.ua/news/general/176144.html>
- Intini E., *10 cose che forse non sapevi sul D-Day*, Focus, 2019, <https://www.focus.it/cultura/storia/cose-che-forse-non-sapevi-sul-d-day>
- Kachuyevski A., *The possibilities and Limitations of Preventive Action: the OSCE High Commissioner on National Minorities in Ukraine*, International Negotiation 17(3):389-415, Researchgate, https://www.researchgate.net/publication/269898584_The_Possibilities_and_Limitations_of_Preventive_Action_The_OSCE_High_Commissioner_on_National_Minorities_in_Ukraine
- Karaaslan H., *The Organization for Security and Cooperation in Europe in the Post-Cold War Era: an analysis of its comprehensive approach to security*, Middle East Technical University, 2015, <http://etd.lib.metu.edu.tr/upload/12618794/index.pdf>
- Keukirch C., *The Special Monitoring Mission to Ukraine in Its Second Year: Ongoing OSCE Conflict Managements in Ukraine*, IFSH, 2016, <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/15/Neukirch-en.pdf>
- Khomenko S., *The Maidan beatings November 30, 2013: what we know and don't know*, Euromaidan Press, 2017, <http://euromaidanpress.com/2017/12/04/the-maidan-beatings-november-30-2013-what-we-know-and-dont-know/>
- Khylyk M., *Why the Sajdik Plan for the Donbas Will Not Work*, Atlantic Council, 2019, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/why-the-sajdik-plan-for-the-donbas-will-not-work>
- Kortunov A., *Russia and Ukraine: Four Scenarios for the Future*, Russian International Affairs Council, 2018, <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/russia-and-ukraine-four-scenarios-for-the-future/>
- L'Anti Diplomatico, *Ucraina: Zelensky e Putin fanno progressi nell'organizzazione di un incontro nel "Formato Normandia"*, 2019, https://www.lantidiplomatico.it/dettnews-ucraina_zelensky_e_putin_fanno_progressi_nellorganizzazione_di_un_incontro_nel_formato_normandia/82_29956/
- La Repubblica, *Ucraina sfida i separatist: status special alle regioni del sud-est*, 2014, https://www.repubblica.it/esteri/2014/09/16/news/ucraina_est_amnistia_separatista_russia_statuto-95877319/?refresh_ce
- Malchevska O., *The killer queues of Ukraine*, BBC News, https://www.bbc.co.uk/news/resources/idt-sh/the_killer_queues_of_ukraine
- Marxsen C., *The Crimea Crisis: an international law perspective*, https://www.mpil.de/files/pdf4/Marxsen_2014_-_The_crimea_crisis_-_an_international_law_perspective.pdf

- Melissari L., *Che cos'è la legge marziale e perché è stata introdotta in Ucraina*, TPI News, 2018, <https://www.tpi.it/2018/11/28/legge-marziale-ucraina/>
- Meneguzzo F., *Ucraina, il testo in italiano del nuovo accordo di Minsk*, Il Primato Nazionale, 2015, <https://www.ilprimatonazionale.it/esteri/testo-in-italiano-accordo-di-minsk-ucraina-16775/>
- Ministero dell'Istruzione e della Salute Ucraina, *Roadmap for implementation of the article 7 "language of education" of the law of Ukraine "on education"*, 2018, [https://mon.gov.ua/eng/news/dorozhnya-karta-
implementaciyi-statti-7-mova-osviti-zakonu-ukrayini-pro-osvituroadmap-implementation-article-7-
language-education-law-ukraine-education](https://mon.gov.ua/eng/news/dorozhnya-karta-implementaciyi-statti-7-mova-osviti-zakonu-ukrayini-pro-osvituroadmap-implementation-article-7-language-education-law-ukraine-education)
- NATO, *NATO – Russia Council*, 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50091.htm
- Nechayeva K., *5 facts after 5 years of conflict*, Norwegian Refugee Council, 2019, <https://www.nrc.no/perspectives/2019/five-things-to-know-after-five-years-of-conflict-in-eastern-ukraine/>
- Nechepurenko I., *Russia and Ukraine Swap Dozens of prisoners, in a "First Step to Stop the War"*, The New York Times, 2019, [https://www.nytimes.com/2019/09/07/world/europe/russia-ukraine-prisoner-
swap.html](https://www.nytimes.com/2019/09/07/world/europe/russia-ukraine-prisoner-swap.html)
- Nikoslyk A., *План Путина по урегулированию конфликта на Украине*, Russian News Agency, 2014, <https://tass.ru/info/1418600>
- Pallard C., *Tatari: il popolo della Crimea*, East Journal, 2014, <https://www.eastjournal.net/archives/40529>
- Parlamento Europeo, *Politica europea di vicinato*, Note tematiche sull'Unione Europea, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/170/politica-europea-di-vicinato>
- Peters B., *The Grand Stalemate of the Minsk Agreements* (Il grande stallo degli accordi di Minsk), Konrad Adenauer Stiftung, 2019, [https://www.kas.de/documents/252038/4520172/The+Grand+Stalemate+of+the+Minsk+Agreements.pdf/
fc13c8d8-d7e3-7041-b959-a94282b3f8af?version=1.0&t=1549899307207](https://www.kas.de/documents/252038/4520172/The+Grand+Stalemate+of+the+Minsk+Agreements.pdf/fc13c8d8-d7e3-7041-b959-a94282b3f8af?version=1.0&t=1549899307207)
- Peterson N., *After 4 years of a Frozen Conflict, Ukrainians Slowly Retake Ground From Russian Forces*, The Daily Signal, 2019, [https://www.dailysignal.com/2019/05/13/after-4-years-of-a-frozen-conflict-
ukrainians-slowly-retake-ground-from-russian-forces/](https://www.dailysignal.com/2019/05/13/after-4-years-of-a-frozen-conflict-ukrainians-slowly-retake-ground-from-russian-forces/)
- Piglionica V., *Il quadro geopolitico della crisi russo-ucraina*, Treccani, 2018, http://www.treccani.it/magazine/atlante/geopolitica/Il_quadro_geopolitico_della_crisi_russo_ucraina.html
- Pividori C., *Alto Commissario sulle minoranze nazionali*, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" dell'Università degli Studi di Padova, 2013, [http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Alto-
Commissario-sulle-minoranze-nazionali/284](http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Alto-Commissario-sulle-minoranze-nazionali/284)

- Polityuk P., *Ukraine parliament ousts Yanukovich, Tymoshenko freed*, Reuters World News, 2014, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine/ukraine-parliament-ousts-yanukovich-tymoshenko-freed-idUSBREA1G0OU20140222>
- Ponomarenko I., *Ukraine's defense and security spending expected up by 21 percent in 2019*, Kyiv Post, 2018, <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/ukraines-defense-and-security-spending-expected-up-by-21-percent-in-2019.html?cn-reloaded=1&cn-reloaded=1>
- President of Ukraine, *Volodymyr Zelenskyy: Separation of forces near Stanytsia Luhanska is the first step towards permanent ceasefire*, 2019, <https://www.president.gov.ua/en/news/volodimir-zelenskij-rozvedennya-sil-poblizu-stanici-lugansko-56113>
- Prokaza D., *Ukraine's economic losses due to Russian occupation of Donbas*, Euromaidan press, 2019, <http://euromaidanpress.com/2019/05/03/what-damage-russian-occupation-of-donbas-caused-to-ukrainian-economy/>
- *Protocol on the outcome of consultations of the Trilateral Contact Group on joint steps aimed at the implementation of the Peace Plan of the President of Ukraine, P. Poroshenko, and the initiatives of the President of the Russian Federation, V. Putin*, 2015, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_140905_MinskCeasfire_en.pdf
- Rettman A., *Ukraine pulls the plug on EU treaty*, EU Observer, 2013, <https://euobserver.com/foreign/122190>
- Reuters, *Update 1 – Russian lawmaker suggests Moscow has sent troops to Crimea*, Reuters World News, 2014, <https://uk.reuters.com/article/ukraine-crisis-russia-troops/update-1-russian-lawmaker-suggests-moscow-has-sent-troops-to-crimea-idUKL6N0M94TU20140312>
- Sargentini M., *L'ONU: in Ucraina 13mila morti per la Guerra del Donbass*, Corriere della Sera, 2019, <http://lepersoneeladignita.corriere.it/2019/01/22/lonu-in-ucraina-13mila-morti-per-la-guerra-del-donbass/>
- Skorkin K., *Ukraine's New President Needs a Strategy on Donbas – and Fast*, Carnegie Moscow Center, 2019, <https://carnegie.ru/commentary/79435>
- Sokolov M., *Due anni di sforzi: la storia degli accordi di Minsk*, Russia Beyond, 2016, https://it.rbth.com/mondo/2016/09/05/due-anni-di-sforzi-la-storia-degli-accordi-di-minsk_627241
- Sprankle J., *Thousands in eastern Ukraine lose access to pensions*, UNHCR, 2017, <https://www.unhcr.org/news/stories/2017/6/59396b6d5/thousands-eastern-ukraine-lose-access-pensions.html>
- Sputnik, *FMI nei suoi dati calcola la Crimea come parte della Russia*, Sputnik News, 2018, <https://it.sputniknews.com/mondo/201811166798231-FMI-Crimea-russia/>

- Sputnik, *Politico francese: in Francia tutti ritengono già la Crimea parte della Russia*, Sputnik News, 2019, <https://it.sputniknews.com/politica/201904207547467-politico-francese-tutti-ritengono-gia-la-crimea-parte-della-russia/>
- Starita M., *Gli Accordi di Minsk tra politica e diritto: prime considerazioni*, SIDI Blog, 2015, <http://www.sidiblog.org/2015/02/24/gli-accordi-di-minsk-tra-politica-e-diritto-prime-considerazioni/>
- Tanner F., *Sustaining Civilian Missions in Conflict Zones: the case of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*, Swiss Peace, 2018, https://www.swisspeace.ch/assets/publications/downloads/Policy-Briefs/6656f90042/Sustaining-Civilian-Missions-in-Conflict-Zones-Policy-Brief-18-swisspeace-fred_tanner.pdf
- The Kremlin, *Address by President of the Russian Federation*, 2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>
- The Telegraph, *Ukraine accuses Russia of 'armed invasion' after Crimea airports blockaded*, Telegraph World News, 2014, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10666742/Ukraine-accuses-Russia-of-armed-invasion-after-Crimea-airports-blockaded.html>
- Ukraine Crisis, *I passaporti come nuova tappa dell'occupazione del Dombas: il messaggio che Putin invia a Zelenskyi*, Ukraine Crisis Media Center, 2019, <http://uacrisis.org/it/71957-passaporti-russi-occupazione-donbas>
- Unian News, *МВФ вимагає підвищити тарифи для населення на газ і тепло на 40%* (FMI chiede di aumentare le tariffe di gas del 40%), Unian Information Agency, 2013. <https://www.unian.ua/politics/854307-mvf-vimagae-pidvischiti-tarifi-dlya-naselennya-na-gaz-i-teplo-na-40-azarov.html>
- UNIAN, *Donbas war death toll rises up to nearly 13.000 – UN*, Unian Information Agency, 2019, <https://www.unian.info/war/10416549-donbas-war-death-toll-rises-up-to-nearly-13-000-un.html>
- UNIAN, *OSCE envoy tells of new Donbas settlement plan*, Unian Information Agency, 2019, <https://www.unian.info/politics/10424811-osce-envoy-tells-of-new-donbas-settlement-plan.html>
- UNIAN, *Putin: Conversations with Zelensky inspire cautious optimism*, Unian Information Agency, 2019, <https://www.unian.info/politics/10656444-putin-conversations-with-zelensky-inspire-cautious-optimism.html>
- U.S. Mission to International Organizations in Geneva, *Geneva Statement on Ukraine*, 2014, <https://geneva.usmission.gov/2014/04/18/text-of-the-geneva-statement-on-ukraine-released-by-the-us-eu-ukraine-and-russia/>
- Zadiraka C., *Мінські угоди: історія, інтереси, перспективи*, Commons, 2016, <https://commons.com.ua/en/>

- Zola M., *Ucraina: l'arresto di Yulia Tymoshenko, un atto politico*, East Journal, 2011, <https://www.eastjournal.net/archives/9050>
- Zolotova E., *Ukraine's Crumbling Economy*, GPF Geopolitical Futures, 2019, <https://geopoliticalfutures.com/ukraines-crumbling-economy/>
- Zoria Y., *Disengagement in Stanytsia Luhanska: path to peace or Ukraine's further territorial losses?*, Euromaidan Press, 2019, <http://euromaidanpress.com/2019/07/04/disengagement-in-stanytsia-luhanska-path-to-peace-or-ukraines-loss-of-territory/>
- Zoria Y., *Hot war still on in Ukraine's Donbas, and it's far from frozen conflict*, Euromaidan Press, 2018, <http://euromaidanpress.com/2018/05/15/hot-war-still-on-in-ukraines-donbas-and-its-far-from-frozen-conflict/>

DOCUMENTI E PAGINE UFFICIALI DELL'OSCE:

- Consiglio Permanente, *Decision n°117 Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*, 2014, <https://www.osce.org/pc/116747?download=true>
- CSCE, *Atto Finale*, 1975, <https://www.osce.org/it/mc/39504?download=true>
- CSCE, *Carta di Parigi per una nuova europa*, 1990, <https://www.osce.org/it/mc/39519?download=true>
- CSCE, *Documento di Helsinki*, 1992, <https://www.osce.org/it/mc/39533?download=true>
- CSCE, *Rapporto annuale*, 1994, <https://www.osce.org/it/secretariat/14572?download=true>
- *EU Statement on "Russia's Ongoing Aggression against Ukraine and Illegal Occupation of Crimea"*, OSCE Permanent Council No. 1232 (Dichiarazione dell'UE su "L'aggressione permanente della Russia contro l'Ucraina e l'occupazione illegale della Crimea", Consiglio permanente dell'OSCE), 2019
- *EU Statement on "Russia's Ongoing Aggression against Ukraine and Illegal Occupation of Crimea" at the OSCE Permanent Council No. 1226* (Dichiarazione dell'UE sull'aggressione in corso della Russia contro l'Ucraina e l'occupazione illegale della Crimea), 2019.
- *Latest from the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), based on information received as of 19:30, 26 June 2019* (Ultime da parte della Missione Speciale di Monitoraggio OSCE, basate sull'informazione ricevuta alle 19:30, 26 giugno 2019), 2019, <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/424244>
- ODIHR, *ODIHR in Ukraine*, <https://www.osce.org/odihr/ukraine/factsheet?download=true>
- ODIHR, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, 21 aprile 2019, <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/417821?download=true>
- ODIHR, *Ukraine – Early Presidential Election*, 25 maggio 2014, <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549?download=true>

- OSCE PA, *Dichiarazione di Helsinki e risoluzioni approvate dall'Assemblea Parlamentare dell'OSCE*, 2015, <https://www.oscepa.org/documents/annual-sessions/2015-helsinki/declaration-3/3045-2015-helsinki-declaration-ita/file>
- *OSCE SMM Chief Monitor Apakan and OSCE Project Co-ordinator in Ukraine Villadsen highlight the importance of mine action in eastern Ukraine* (Apakan, capo monitor dell'OSCE SMM e coordinatore dei progetti OSCE in Ucraina Villadsen sottolinea l'importanza dell'azione contro le mine nell'Ucraina orientale), 2019
- OSCE, *Ambassador Martin Sajdik*, <https://www.osce.org/cio/martin-sajdik>
- OSCE, *Annual report*, 2018, <https://www.osce.org/annual-report/2018?download=true>
- OSCE, *Arms control*, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/arms-control>
- OSCE, *Assemblea Parlamentare dell'OSCE*, <https://www.osce.org/it/secretariat/31300?download=true>
- OSCE, *Che cos'è l'OSCE*, <https://www.osce.org/it/whatistheosce/factsheet?download=true>
- OSCE, *Chief Monitor of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine welcomes agreement on withdrawal of heavy weapons and military equipment* (Il capo monitor della Missione speciale di monitoraggio dell'OSCE in Ucraina accoglie con favore l'accordo sul ritiro di armi pesanti e attrezzature military), 2015, <https://www.osce.org/ukraine-smm/187586>
- OSCE, *Comunità di Sicurezza – n° 3|2016*, The OSCE Magazine, 2016, <https://www.osce.org/it/magazine/315836?download=true>
- OSCE, *Conflict prevention and resolution*, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/conflict-prevention-and-resolution>
- OSCE, *Consiglio dei Ministri*, <https://www.osce.org/it/ministerial-councils>
- OSCE, *Consiglio Permanente*, <https://www.osce.org/it/permanent-council>
- OSCE, *Cooperazione con organizzazioni internazionali, regionali e subregionali*, <https://www.osce.org/it/partnerships>
- OSCE, *Dove siamo*, <https://www.osce.org/it/where-we-are>
- OSCE, *Good Governance*, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/good-governance>
- OSCE, *High Commissioner on National Minorities*, <https://www.osce.org/hcnm/33317?download=true>
- OSCE, *Memorandum on stabilizing ceasefire another important step towards de-escalation, OSCE Chairperson-in-Office says*, 2014, <https://www.osce.org/cio/123808>
- OSCE, *ODIHR and HCN; report identifies widespread human rights violations, discrimination and irregularities in Crimea*, 2015, <https://www.osce.org/odihr/182526>
- OSCE, *ODIHR in Ukraine*, <https://www.osce.org/odihr/ukraine>

- OSCE, *OSCE Chairperson-in-Office Lajčák calls for political solution to crisis in and around Ukraine and for urgent improvements in the lives of people*, 2019, <https://www.osce.org/chairmanship/409241>
- OSCE, *OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights*, <https://www.osce.org/odihr>
- OSCE, *OSCE PA President stresses support for Ukraine, urges ceasefire as critical step to save lives*, 2018, <https://www.osce.org/parliamentary-assembly/367241>
- OSCE, *OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*, <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine>
- OSCE, *Presidenza dell'OSCE*, <https://www.osce.org/it/chairmanship>
- OSCE, *Prevenzione e risoluzione dei conflitti*, <https://www.osce.org/it/Conflict-prevention-and-resolution>
- OSCE, *Rapporto annuale*, 2017, <https://www.osce.org/it/annual-report/2017?download=true>
- OSCE, *Rappresentanti del Presidente in Esercizio*, <https://www.osce.org/it/node/366616>
- OSCE, *Reform and co-operation in the security sector*, <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/reform-and-cooperation-in-the-security-sector>
- OSCE, *Security Community – n° 2|2016*, The OSCE Magazine, 2014, <https://www.osce.org/magazine/122525?download=true>
- OSCE, *Storia*, <https://www.osce.org/it/history>
- OSCE, *Strategia dell'OSCE per affrontare le minacce alla sicurezza e alla stabilità nel ventunesimo secolo*, <https://www.osce.org/it/mc/17507?download=true>
- *Press release OSCE Chair's Special Representative Sajdik welcomes transfer of convicted persons from CADR to the territory controlled by the government of Ukraine* (Comunicato stampa Sajdik, rappresentante speciale del presidente dell'OSCE, accoglie con favore il trasferimento di persone condannate dal CADR al territorio controllato dal governo ucraino), 2018
- *Press Release: latest from the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), based on information received as of 19.30, 6 August 2019*, (Comunicato stampa: ultimo dalla Missione speciale di monitoraggio dell'OSCE in Ucraina (SMM), sulla base delle informazioni ricevute il 19 agosto, 6 agosto 2019), 2019
- *Press release: Statement by OSCE Chairperson-in-Office Miroslav Lajčák after meeting with President of Ukraine Volodymyr Zelensky* (Comunicato stampa: Dichiarazione del Presidente in esercizio dell'OSCE Miroslav Lajčák dopo l'incontro con il Presidente dell'Ucraina Volodymyr Zelensky), 2019
- *Press Statement of Special Representative of OSCE Chairperson-in-Office Sajdik after Meeting of Trilateral Contact Group on 18 January 2018* (Dichiarazione alla stampa del Rappresentante speciale del Presidente in esercizio dell'OSCE Sajdik dopo l'incontro del Gruppo di contatto trilaterale il 18 gennaio 2018), 2018

- *Press Statement of Special Representative of OSCE Chairperson-in-Office Sajdik after Meeting of Trilateral Contact Group on 11 July 2018* (Dichiarazione alla stampa del Rappresentante speciale del Presidente in esercizio dell'OSCE Sajdik dopo l'incontro del Gruppo di contatto trilaterale l'11 luglio 2018), 2018
- *Press Statement of Special Representative of OSCE Chairperson-in-Office Sajdik after Meeting of Trilateral Contact Group on 6 November 2018* (Dichiarazione alla stampa del rappresentante speciale del Presidente in esercizio dell'OSCE Sajdik dopo l'incontro del Gruppo di contatto trilaterale il 6 novembre 2018), 2018
- *Remarks by the OSCE Project Co-ordinator in Ukraine, Ambassador James F. Schumaker, to the Diplomatic Academy of Ukraine* (Osservazioni del coordinatore del progetto OSCE in Ucraina, ambasciatore James F. Schumaker, presso l'Accademia diplomatica di Ucraina), 29 novembre 2005
- *Report address by OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1229th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council* (Relazione dell'intervento dell'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali alla 1229^a riunione plenaria del Consiglio permanente dell'OSCE), 2019, <https://www.osce.org/permanent-council/420572?download=true>
- *SMM, Thematic Report: the Civil Society and the Crisis in Ukraine*, 2015, <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/141046?download=true>
- *Statement address by Astrid Thors, OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1062nd Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council* (Discorso di dichiarazione di Astrid Thors, Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali alla 1062a riunione plenaria del Consiglio permanente dell'OSCE), 2015, <https://www.osce.org/pc/173196?download=true>
- *Statement by Mr. Alexander Lukashevich, Permanent Representative of the Russian Federation, at the 1204th (Special) meeting of the OSCE Permanent Council* (Dichiarazione di Alexander Lukashevich, rappresentante permanente della Federazione Russa, in occasione della 1204a riunione (speciale) del Consiglio permanente dell'OSCE), 2018
- *Statement by Mr. Alexander Lukashevich, Permanent Representative of the Russian Federation, at the 1155th meeting of the OSCE Permanent Council* (Dichiarazione di Alexander Lukashevich, rappresentante permanente della Federazione Russa, in occasione della 1155a riunione del Consiglio permanente dell'OSCE), 2017
- *Statement by Mr. Andrey Kelin, Permanent Representative of the Russian Federation, at the 1040th (Special) meeting of the OSCE Permanent Council on the situation with the implementation of the Minsk agreements* (Dichiarazione di Andrey Kelin, rappresentante permanente della Federazione Russa, in occasione della 1040a riunione (speciale) del Consiglio permanente dell'OSCE sulla situazione con l'attuazione degli accordi di Minsk), 17 febbraio 2015

- *Statement by Mr. Andrey Kelin, Permanent Representative of the Russian Federation, at the 1044th meeting of the OSCE Permanent Council on the situation in Ukraine and the need to implement the Minsk agreements* (Dichiarazione di Andrey Kelin, rappresentante permanente della Federazione Russa, in occasione della 1044a riunione del Consiglio permanente dell'OSCE sulla situazione in Ucraina e sulla necessità di attuare gli accordi di Minsk), 12 marzo 2015
- *Statement by Mr. Andrey Rudenko, Deputy Permanent Representative of the Russian Federation, at the 1047th meeting of the OSCE Permanent Council on the situation in Ukraine and the need to implement the Minsk agreements* (Dichiarazione di Andrey Rudenko, rappresentante permanente aggiunto della Federazione Russa, in occasione della 1047a riunione del Consiglio permanente dell'OSCE sulla situazione in Ucraina e la necessità di attuare gli accordi di Minsk), 16 aprile 2015
- *Statement by the Delegation of Ukraine at the 72nd Joint FSC-PC Meeting on Lessons Learned from Conflict Resolution* (Dichiarazione della Delegazione Ucraina alla 72esima riunione congiunta FSC-PC sulle lezioni apprese dalla risoluzione del conflitto), 2019
- *Statement by the delegation of Ukraine at the UN Security Council Briefing by the Chairperson-in-Office of the OSCE* (Dichiarazione della Delegazione ucraina al briefing del Presidente in esercizio dell'OSCE al Consiglio di Sicurezza dell'ONU), 2017, <https://ukraineun.org/en/press-center/171-statement-by-the-delegation-of-ukraine-at-the-un-security-council-briefing-by-the-chairperson-in-office-of-the-osce/>
- *Statement by the Delegation of Ukraine at the Working Session II of the 2017 OSCE Annual Security Review Conference: "Conflict and crisis situation in the OSCE area: building security and confidence"* (Dichiarazione della Delegazione dell'Ucraina alla Sessione di lavoro II della Conferenza annuale di revisione della sicurezza dell'OSCE del 2017: "Conflitto e situazione di crisi nell'area dell'OSCE: creare sicurezza e fiducia"), 2017
- *Statement of Preliminary Findings and Conclusions on Presidential Election (Second Round), Ukraine – 21 November 2004 by ODIHR* (Dichiarazione sui risultati preliminari e sulle conclusioni delle elezioni presidenziali (secondo turno), Ucraina - 21 novembre 2004)
- *Statement on "Russia's ongoing aggression against Ukraine and violations of OSCE principles and commitments", as for deliberation by the Delegation of Ukraine to the 1041th meeting of the Permanent Council* (Dichiarazione su "La continua aggressione della Russia contro l'Ucraina e le violazioni dei principi e degli impegni dell'OSCE", in merito alla delibera della delegazione dell'Ucraina alla 1041a riunione del Consiglio permanente), 26 febbraio 2015, <https://mfa.gov.ua/en/news-feeds/foreign-offices-news/33868-zajava-delegaciji-ukrajini-shhodo-trivajuchoji-agresiji-proti-ukrajini-z-boku-rosiji-ta-porushennya-principiv-ta-zobovjazany-v-ramkah-obse>
- *Statement on the latest Russia's act of unprovoked armed aggression against Ukraine as delivered by Ambassador Ihor Prokopchuk, Permanent Representative of Ukraine to the International Organizations in Vienna to the 1204th special meeting of the Permanent Council* (Dichiarazione sull'ultimo atto della Russia

- di aggressione armata non provocata contro l'Ucraina, rilasciato dall'ambasciatore Ihor Prokopchuk, rappresentante permanente dell'Ucraina presso le organizzazioni internazionali di Vienna alla 1204a riunione speciale del Consiglio permanente), 2018
- *Statement on the Law of Ukraine “On ensuring the functioning of Ukrainian as the state language” as delivered by Ambassador Ihor Prokopchuk, Permanent Representative of Ukraine to the International Organizations in Vienna to the 1229th meeting of the Permanent Council* (Dichiarazione sulla legge ucraina "Garantire il funzionamento dell'ucraino come lingua di stato" pronunciata dall'ambasciatore Ihor Prokopchuk, rappresentante permanente dell'Ucraina presso le organizzazioni internazionali di Vienna alla 1229a riunione del Consiglio permanente), 2019, <https://www.osce.org/permanent-council/421790?download=true>
 - *Thematic Report: restrictions of SMM’s freedom of movement and other impediments to fulfilment of its mandate (July 2017 – June 2018)* (Rapporto tematico: restrizioni alla libera circolazione di SMM e altri impedimenti all'adempimento del proprio mandato (luglio 2017 - giugno 2018), 2018
 - *Thematic report: SMM facilitation and monitoring of infrastructure repair in eastern Ukraine, January 2017 – August 2018* (Rapporto tematico: facilitazione di SMM e monitoraggio della riparazione delle infrastrutture nell'Ucraina orientale, gennaio 2017 - agosto 2018), 2018

RIASSUNTO

Il conflitto russo-ucraino scoppiato nel 2014 rappresenta la più grave crisi geo-politica verificatasi nel continente europeo dagli anni '90. Essa si configura come una guerra logorante dai contorni drammatici la quale, ancora in corso, ha portato alla morte di oltre 13.000 persone.

Obiettivo dell'elaborato è stato di ripercorrere le tappe che hanno portato allo scoppio del conflitto, per poi analizzare più nel dettaglio i tentativi della comunità internazionale, ma soprattutto dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), di mediare al fine di trovare una soluzione diplomatica alla crisi. L'intento è stato quello di mettere in risalto il ruolo dell'Organizzazione la quale, sebbene non sia riuscita per il momento a porre fine alla crisi, rappresenta l'unica presenza internazionale sul campo e, grazie al suo intervento e alla sua piattaforma di dialogo, ha permesso il limitare delle conseguenze devastanti di tale conflitto.

L'interesse per quanto sta accadendo in Ucraina è nato a seguito dello svolgimento di un tirocinio presso l'Ambasciata di San Marino a Vienna e Rappresentanza Permanente presso l'OSCE. La possibilità di seguire settimanalmente i lavori all'interno dell'Organizzazione, ed in particolare di partecipare ai vari Consigli Permanenti e ad altri incontri formali in cui la crisi era regolarmente in agenda, mi ha portato ad interessarmi e a voler approfondire sempre più le vicende dietro tale conflitto, soprattutto sulla base della sua complessità e delle incongruenze che emergevano dai discorsi dei rappresentanti di Russia ed Ucraina durante tali riunioni. Grazie all'esperienza svolta, ho avuto modo di reperire sul campo e sul sito dell'Organizzazione documenti ufficiali dell'OSCE, i quali sono stati fondamentali nella stesura dell'elaborato, soprattutto al fine di avallare le tesi proposte.

Nonostante tale crisi si svolga a poche migliaia di chilometri da noi, non si conoscono bene le vicende dietro di essa. Le cause, alla base di tale evento, rimandano ad un passato lontano e sono da ricercarsi nel complesso ed ostile rapporto che ha caratterizzato il legame di subordinazione dell'Ucraina nei confronti della Russia nel corso dei secoli scorsi. Ad esso, si affianca la particolare configurazione etnica della prima, la quale racchiude in un unico Stato differenti minoranze, la cui presenza ha causato tensioni ed instabilità.

L'elaborato, tuttavia, prende le mosse dagli eventi che si sono verificati a seguito della dissoluzione dell'Unione Sovietica e dal conseguente ottenimento dell'indipendenza da parte ucraina; a causa, infatti, dell'incapacità dei governi che si sono susseguiti di sostenere il Paese nel delicato momento della transizione, sono emersi elementi che hanno comportato, e continuano tutt'ora a farlo, conseguenze negative per l'Ucraina.

La corruzione dilagante, l'autoritarismo, la concentrazione del potere in mano a una ristretta cerchia di oligarchi, nonché la non attuazione delle riforme economiche necessarie e una politica estera oscillante tra Occidente ed Oriente, portarono allo scoppio della Rivoluzione Arancione durante le elezioni presidenziali

del 2004. Tale manifestazione nacque non solo come segno della volontà della popolazione di una svolta democratica e filo-europea, ma anche allo scopo di ottenere il ripetersi delle votazioni le quali, sulla base di numerose irregolarità registrate, avevano portato alla vittoria di Yanukovich, primo ministro in carica e filo-russo. Tuttavia, di fronte al dissenso dei cittadini, e a seguito della denuncia avanzata da attori interni ed internazionali, il Parlamento ucraino dichiarò i risultati precedentemente ottenuti nulli ed indisse nuove elezioni. Esse portarono alla vittoria del leader dell'opposizione Yushchenko.

Il trionfo di quest'ultimo segnò una chiara svolta in chiave europeista. Egli infatti, una volta salito al potere, dichiarò che l'ingresso del Paese nell'OMC, UE e NATO rappresentavano obiettivi prioritari per la sua leadership. Ebbe inizio quindi un percorso di avvicinamento dell'Ucraina in particolare modo all'Unione Europea, il quale fu prontamente caratterizzato dalla sottoscrizione nel 2005 dell'*Action Plan* e successivamente, non senza tensioni e problematiche, dall'avvio dell'Accordo di Associazione. Tale documento aveva come finalità la realizzazione di una associazione politica ed una integrazione economica tra Ucraina ed Unione Europea. Quest'ultima condizionò però la sua firma solo dietro al perseguimento, da parte dell'Ucraina, di una serie di riforme in ambito elettorale, giudiziario e costituzionale, cosa che il Paese si era sempre impegnato a fare, senza mai tramutare tale promessa in un'azione concreta.

La reticenza mostrata dall'UE nel concretizzare le relazioni con l'Ucraina non era dovuta solamente a questo fattore, ma era anche frutto di quanto stava accadendo nel Paese. Nel 2010, infatti, si tennero le elezioni presidenziali, le quali videro nuovamente il contrapporsi di Yushchenko e Yanukovich. La vittoria, in questo caso, andò al secondo e il suo trionfo fu visto come la sconfitta della Rivoluzione Arancione e la premessa per una deriva russa. A conferma di ciò, vi fu la conclusione tra Russia ed Ucraina del Patto di Kharkiv, il quale prevedeva il prolungamento, a favore della Federazione, dell'affitto della base navale di Sebastopoli, in Crimea, fino al 2042.

Nonostante la firma di tale Accordo con la Russia, il nuovo presidente si mostrò in ogni caso propenso a perseguire il percorso di adesione all'Unione Europea intrapreso dalla precedente leadership ed esortò quindi il Parlamento ad adottare una serie di leggi che permettessero al Paese di rispettare i criteri posti dall'Unione. Tuttavia, malgrado il percorso intrapreso, a metà agosto 2013 la Russia, al fine di ostacolare le relazioni tra Ucraina ed UE, decise di modificare le norme che regolavano le importazioni ucraine, causando un duro colpo per l'economia di Kiev. A fronte di tale situazione, il governo ucraino, nel novembre dello stesso anno, approvò un decreto volto a sospendere i preparativi per la firma dell'Accordo di Associazione; di tale cambiamento, ne diede notizia il presidente Yanukovich durante un vertice tenutosi a Vilnius.

A seguito della decisione assunta di non firmare il documento con l'Unione Europea, la sera del 21 novembre 2013 scoppiarono a Kiev una serie di proteste. Ebbe così avvio l'*Euromaidan*, un movimento di opposizione di massa, il cui obiettivo era di manifestare a favore di una posizione filo-europea; ed esso, si aggiunse anche il dissenso legato ai problemi che caratterizzavano il Paese. Di fronte all'esplosione delle tensioni, il governo non fu in grado di arginare la protesta, la quale ben presto assunse i contorni di una vera e propria guerra civile. Infatti, le forze dell'ordine ucraine cominciarono a tentare di bloccare i manifestanti tramite repressione,

sgomberati ed arresti, con scontri e feriti, creando una situazione che si inasprì sempre di più. Incapace di gestire la situazione, alla fine di gennaio 2014, Yanukovich decise di abbandonare il Paese, denunciando un colpo di Stato. Di conseguenza, il Parlamento ucraino votò una risoluzione a favore della destituzione del presidente. Tale proposta, approvata quasi all'unanimità, non solo rimosse Yanukovich dalla sua carica, ma indisse nuove elezioni per maggio. Nel frattempo, il legislativo nominò come nuovo Presidente *ad interim* Turchinov.

Quanto accaduto a Kiev, tuttavia, non si esaurì nel contesto in cui era emerso. Infatti, le proteste di piazza Maidan rappresentarono la miccia degli eventi che si verificarono in tutto il territorio dell'Ucraina e che portarono allo scoppio di un grave conflitto. In tal senso, quando si parla di crisi ucraina, si fa riferimento agli episodi che si sono scatenati nel Paese alla fine del 2013, i quali hanno successivamente coinvolto anche la penisola di Crimea e la regione orientale del Donbas.

Per ciò che concerne la prima, il 27 febbraio 2014 a Simferopoli un gruppo di uomini armati (successivamente qualificati come militari russi), approfittando della instabilità venutasi a creare nel territorio ucraino a seguito dell'*Euromaidan*, e come conseguenza del mancato riconoscimento del nuovo presidente ucraino *ad interim*, fece irruzione nei palazzi governativi, sequestrò la sede per Parlamento crimeano e del Consiglio di Ministri, sostituendo la bandiera ucraina e issando quella russa. Con la loro presenza, la penisola venne a poco a poco conquistata; fu inoltre rimosso il Primo Ministro, il quale era stato nominato dal Presidente ucraino e al suo posto prese il potere il politico filo-russo Aksynov. Nonostante il non riconoscimento da parte delle autorità ucraine di quanto stava accadendo nella penisola, l'11 marzo il Parlamento crimeano adottò una dichiarazione di indipendenza dall'Ucraina, la quale fu confermata dal referendum tenutosi il 16 marzo. La votazione fu dichiarata illegale da quasi la totalità della comunità internazionale. Malgrado ciò, sulla base degli esiti, il 17 marzo il Parlamento crimeano proclamò la Repubblica di Crimea come stato sovrano e indipendente; venne inoltre formalizzata la richiesta di adesione alla Federazione Russa. Il 18 marzo, di conseguenza, il Presidente Putin firmò il decreto con cui riconosceva l'indipendenza della Crimea; quello stesso giorno, sottoscrisse anche l'accordo di annessione della penisola al territorio russo, il quale fu approvato nei giorni successivi dalla Corte Costituzionale e dal Parlamento della Federazione, entrando così ufficialmente in vigore.

Nonostante l'indipendenza della Crimea venga considerata illegale da quasi la totalità della comunità internazionale e le azioni che hanno portato allo status attuale si siano svolte in violazione del diritto internazionale, in tale elaborato non sono stati approfonditi gli esiti e le implicazioni di tale crisi. Questo perché, malgrado quanto accaduto, ovvero l'invasione militare del territorio di uno Stato sovrano e la successiva annessione unilaterale, della Crimea si parla sempre meno, quasi come se fosse stata tacitamente riconosciuta la sua "riunificazione" alla Russia.

Per tale ragione, l'attenzione è stata posta principalmente sul conflitto che ha coinvolto l'est dell'Ucraina e le sue devastanti conseguenze. I ribelli separatisti della regione del Donbas, sulla base di quanto stava accadendo a Kiev e supportati dalla Russia, a partire dal marzo 2014, cominciarono a scendere in piazza per chiedere una maggiore autonomia; in particolare, nelle due province di Donetsk e Lugansk, i manifestanti assalirono gli edifici governativi, prendendone il controllo e dichiarando unilateralmente la nascita di due nuove

Repubbliche popolari autonome. In risposta a tali eventi, il Presidente ucraino *ad interim* Turchinov avviò un'azione anti-terroristica contro i movimenti separatisti della regione orientale. La situazione nel Donbas, quindi, precipitò velocemente a causa dell'intervento di Russia ed Ucraina nella crisi. Le autorità di Kiev, infatti, inviarono i propri uomini al fine di riconquistare il controllo sulla regione, ma essi si scontrarono con i ribelli, supportati e riforniti dalla Russia. In realtà, la Federazione Russa dispiegò a sua volta sul territorio un elevato numero di soldati e mezzi, nonostante abbia sempre smentito un suo coinvolgimento diretto.

Mentre le ostilità tra le due parti si inasprivano sempre di più, con attacchi e scontri, nel contempo nelle province di Donetsk e Lugansk si tenne un referendum, il quale segnò un risultato a favore della indipendenza. Anche in questo caso, come per la penisola di Crimea, la comunità internazionale considerò tali votazioni come illegali, in quanto organizzate da soggetti privi di legittimità democratica, e non ne riconobbe il risultato. Nonostante l'intenzione, mostrata in particolare modo dal nuovo Presidente ucraino Poroshenko, eletto il 15 maggio nel pieno delle ostilità, di porre fine alla crisi nel Donbas, tramite la presentazione del suo piano di pace di 14 punti, gli scontri e le violenze nell'est dell'Ucraina proseguirono, ed assunsero sempre più contorni distruttivi e terribili. Proprio di fronte alla drammaticità della situazione, a differenza di quanto accaduto in Crimea, Russia ed Ucraina, tramite la mediazione dell'OSCE, cercarono a più riprese di arrivare ad una risoluzione della crisi.

I primi passi che le due parti compirono furono l'istituzione di due gruppi nell'estate del 2014, il cui compito sarebbe stato di facilitare il dialogo per giungere ad una pace duratura e sostenibile del conflitto, che accontentasse entrambe le parti; nacquero così il Formato Normandia (N4) ed il Gruppo di Contatto Trilaterale (TCG). Il primo è composto dai rappresentanti di Russia, Ucraina, Germania e Francia, e affronta questioni ad alto livello di carattere politico; il secondo, invece, riunisce i principali negoziatori provenienti dai due paesi parte del conflitto ed accompagnati dal Rappresentante Speciale dell'OSCE. Il TCG avviò fin da subito i contatti con i leader informali delle Repubbliche secessioniste di Donetsk e Lugansk al fine di discutere la possibilità di giungere ad una tregua del conflitto. Tale cooperazione portò alla elaborazione dell'insieme degli Accordi di Minsk.

Il primo documento di pace ad essere redatto, il 5 settembre 2014, fu il Protocollo di Minsk, conosciuto anche come Minsk I, dal nome della capitale bielorusa dove fu firmato. Obiettivo di tale documento era di porre un freno al conflitto nella regione orientale del Donbas. Alla fine dell'estate del 2014, infatti, si era intensificata la guerra tra le forze armate ucraine e i ribelli separatisti; per tale ragione, sullo sfondo delle offensive di DNR e LNR (rispettivamente Repubblica popolare di Donetsk e Repubblica popolare di Lugansk), l'Ucraina aveva deciso di optare per una soluzione diplomatica.

Il Protocollo si compone di 13 articoli, i quali possono essere suddivisi in quattro macro-aree: misure di sicurezza; composizione politica del conflitto; misure economiche; misure umanitarie. Sicuramente, gli articoli più importanti che urgeva attuare per la sospensione delle ostilità riguardavano il rispetto del cessate il fuoco ed il ritiro delle truppe e degli armamenti dalla regione del Donbas.

Il Protocollo fu seguito, pochi giorni dopo, dalla sigla avvenuta il 19 settembre di un Memorandum aggiuntivo volto a illustrare, più dettagliatamente, le condizioni necessarie per l'attuazione degli impegni assunti nel precedente Accordo, al fine di instaurare un cessate il fuoco sostenibile. In particolare, tale documento prevedeva la realizzazione di una linea di contatto, tra le due formazioni armate, che fungesse da punto di riferimento per il ritiro del personale militare e di tutti i tipi di armi e munizioni, all'interno di un'area di 15 chilometri su entrambi i lati della linea.

Le continue violazioni del cessate il fuoco che si registrarono successivamente alla firma del Protocollo di Minsk e del Memorandum del 2014, però, rivelarono la mancanza di volontà delle parti di attuare le misure concordate. Per tale ragione, l'11 febbraio 2015, il Gruppo di Contatto Trilaterale insieme ai rappresentanti di Donetsk e Lugansk si riunì nuovamente nella capitale bielorusa, dove fu firmato il terzo accordo di pace, conosciuto come Pacchetto di Misure per l'attuazione degli Accordi di Minsk, o Minsk II. Il nuovo documento non fu altro che una riproposizione del Protocollo, solo più dettagliato in relazione agli obblighi, in particolare di carattere temporale, per la realizzazione delle misure contenute. Nonostante ad una prima lettura il nuovo accordo di pace sembri mostrare la reale intenzione delle parti di giungere ad una risoluzione definitiva del conflitto, tramite il rispetto del cessate il fuoco, il ritiro delle armi e la realizzazione delle elezioni nelle province di Donetsk e Lugansk, anche in questo caso gli intenti prefissati non si tradussero in iniziative concrete. Quasi una settimana dopo la firma di Minsk II, infatti, furono registrate più di 300 violazioni del cessate il fuoco.

A fronte delle problematiche riscontrate nell'attuazione degli Accordi di Pace, sono state analizzate le ragioni che ne hanno impedito la piena realizzazione, al fine di comprendere quali siano state le cause dietro il mancato successo di tali documenti, che rappresentano l'unico strumento esistente per la graduale riduzione delle ostilità. Per fare ciò, mi sono avvalsa principalmente delle Dichiarazioni dei rappresentanti di Russia ed Ucraina, allo scopo di mostrare come la loro differente prospettiva della vicenda, così come il perseguimento di differenti interessi nazionali, hanno portato all'emergere di una serie di criticità, tra cui:

- Diversa considerazione delle parti destinatarie delle misure previste dagli Accordi: nei documenti di pace non è definito chi dovrebbe adempiere agli obblighi previsti; ciò ha provocato accuse reciproche tra Ucraina e Russia, in quanto la prima considera le parti come "Ucraina e Federazione Russa", mentre la seconda come "Ucraina e DNR/LNR".
- Ambigua posizione assunta dalla Federazione Russa: strettamente collegato con il primo punto, vi è la convinzione, da parte russa, di non essere parte del conflitto, in quanto rinnega il suo sostegno ai ribelli separatisti e l'invio di proprie truppe nel territorio. Di conseguenza ritiene di non dover attuare gli obblighi previsti, ma di essere un mero mediatore con un ruolo di agevolazione e supporto nell'implementazione delle misure.
- Narrative reciprocamente esclusive: l'Ucraina considera l'annessione della Crimea e il conflitto nel Donbas come elementi di una guerra di aggressione russa e per tale ragione fa riferimento al "*conflict*

in Donbas”; al contrario, la Federazione Russa ritiene che la crisi nell’est dell’Ucraina rappresenti una guerra civile con un background etnopolitico, e perciò parla di “*Ukrainian crisis*”.

- Meccanismo a catena: Minsk II è composto da una serie di misure correlate l’una con l’altra. Ciò implica che l’attuazione della prima rappresenta la premessa per l’implementazione delle successive. Tuttavia, essendo il primo obbligo da rispettare il regime del cessate il fuoco, le continue violazioni registrate indicano chiaramente le difficoltà nel rispettare tale meccanismo.
- Tempistiche nell’attuazione delle misure: a causa dell’inceppamento sopradescritto nel processo di implementazione degli impegni, le due parti hanno avanzato reciprocamente richieste di attuazione, le quali rispondono ad interessi nazionali. La Russia, infatti, richiede all’Ucraina di adempiere alla parte politica dei documenti, prima che vengano attuate le misure di sicurezza; al contrario, per il governo di Kiev queste ultime rappresentano una priorità e richiede che vengano implementate prima delle altre parti degli accordi.
- Impossibilità delle richieste: l’urgenza, da parte ucraina, di sospendere l’occupazione dei propri territori, portò il paese ad accettare delle richieste non vantaggiose, avanzate dalla controparte. Anche la Russia, ritenendo che tali documenti avrebbero rappresentato una soluzione temporanea, assunse degli impegni che non avrebbero potuto essere soddisfatti. Il particolare contesto che portò alla negoziazione degli Accordi, condusse quindi le due parti a contrarre degli obblighi che non possono essere realizzati.
- Status legale degli accordi: i documenti di pace sono stati firmati dai rappresentanti del TCG, ed in particolare dall’Ambasciatore Heide Tagliavini, quale rappresentante dell’OSCE, i due rappresentanti delle autoproclamate Repubbliche di Donetsk e Lugansk, il secondo presidente ucraino Leonid Kučma, e l’Ambasciatore russo in Ucraina Mikhail Zurabov, seppur questi ultimi due non avevano l’autorità di firmare un accordo internazionale legalmente vincolante. Pertanto, gli Accordi di Minsk non rappresentano documenti giuridicamente inderogabili, ma piuttosto solo un impegno politico. Il carattere “soft” dei testi ha comportato, di conseguenza, la mancata attuazione degli stessi.

Queste sono solo alcune delle criticità riscontrate, che impediscono la piena realizzazione dei testi e la successiva risoluzione del conflitto nel Donbas. Seppur differenti tra loro, tali problematiche possono essere ricondotte ad una medesima causa di fondo: la mancanza di volontà politica tra le parti di giungere ad una soluzione compromissoria. Tuttavia, è evidente che, sebbene gli Accordi di Minsk non abbiano portato la pace nell’Ucraina orientale, senza la loro elaborazione e senza l’intervento dei vari organismi dell’OSCE, la situazione avrebbe avuto conseguenze ancora più drammatiche di quelle che ha già causato.

L’OSCE, infatti, nonostante il mancato successo degli Accordi, ha continuato ad operare al fine di assicurare una pace duratura e stabile nel Donbas. Essendo l’unica presenza internazionale sul campo, non militare ma civile, ha dispiegato un elevato numero di esperti e risorse ed istituito organismi volti alla gestione della complessa situazione in Ucraina orientale.

L'Organizzazione ha come obiettivo prioritario il mantenimento della pace e della stabilità all'interno della sua area. Al fine di perseguire tale scopo, ha adottato un approccio globale e comprensivo, che si sviluppa su tre dimensioni: politico-militare, economica ed ambientale, umana. Per tale ragione, gli organismi designati alla gestione della crisi nel Donbas non hanno unicamente la funzione di garantire il cessate il fuoco ed il ritiro di armi e mezzi pesanti. Infatti, stando al concetto di sicurezza dell'OSCE, al fine di assicurare la pace in Ucraina è necessario altresì costruire e rafforzare i pilastri alla base di ogni società democratica per permettere il mantenimento della stabilità ed evitare che una nuova crisi possa ripresentarsi. A tale scopo, sono stati preposti organi quali l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR) o l'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali (HCNM), i quali si occupano della gestione degli aspetti più incentrati sulla dimensione sociale ed umana, come il supporto legislativo, la lotta ai crimini contro le minoranze nazionali, l'elaborazione di politiche equilibrate ed inclusive; tali ambiti, sebbene non in grado di garantire una immediata fine delle ostilità, risultano fondamentali in quanto sono volti non solo a migliorare le condizioni di vita della popolazione civile, la quale si trova vittima di tale conflitto, ma anche a costruire le fondamenta tipiche di ogni società democratica in modo da assicurare, una volta che sarà raggiunta la pace, il rispetto della stessa.

Sulla base dell'analisi dei numerosi organismi istituiti o preposti alla gestione della situazione in Ucraina, due risultano gli attori più importanti, il cui lavoro è incentrato esclusivamente sulla risoluzione del conflitto: Gruppo di Contatto Trilaterale e Missione di Osservazione OSCE in Ucraina (SMM).

Il primo, di cui accennato precedentemente, rappresenta uno dei principali soggetti in grado di mediare tra le parti coinvolte per il raggiungimento di soluzioni di compromesso. Esso, come visto, ha portato alla elaborazione degli Accordi di Minsk i quali, seppur con le diverse criticità, rappresentano un punto di partenza per le parti coinvolte. Inoltre, grazie al suo lavoro quotidiano e a quello dei suoi quattro sotto-gruppi, il TCG porta avanti continuamente gli sforzi nel tentativo di assicurare l'attuazione dei documenti di pace, in particolare in relazione al cessate il fuoco e al ritiro di armi e mezzi dal territorio, e di permettere il miglioramento della situazione economica ed umanitaria. La realizzazione, da parte del Gruppo di Contatto, di tregue temporanee, dello scambio di detenuti, del miglioramento delle condizioni delle infrastrutture necessarie alla vita quotidiana delle persone hanno permesso, se non una risoluzione della crisi, almeno un alleviamento delle tragiche conseguenze che essa sta avendo nel territorio ucraino. Inoltre, il TCG rappresenta l'unico foro in cui l'Ucraina e i rappresentanti delle Repubbliche popolari di Donetsk e Lugansk hanno modo di incontrarsi e di giungere, insieme alla Federazione Russa, ad un compromesso sulla più delicate questioni politiche, che impediscono il funzionamento degli Accordi di Pace.

Per ciò che concerne la Missione di Osservazione, essa è stata dispiegata il 21 marzo 2014, a seguito della richiesta da parte del governo dell'Ucraina e dell'approvazione, tramite consenso, di tutti gli Stati partecipanti dell'OSCE. L'SMM rappresenta una missione civile disarmata, presente 24 ore su 24, 7 giorni su 7, in tutte le regioni del Paese. I suoi compiti principali sono di osservare e riferire in modo imparziale ed obiettivo sulla situazione sul terreno e facilitare il dialogo tra tutte le parti coinvolte nella crisi, al fine di ridurre le tensioni.

L'attività della Missione si focalizza principalmente sui seguenti aspetti: verifica del ritiro di armi pesanti, monitoraggio del cessate il fuoco, controllo della presenza di mine, nonché di danni alle infrastrutture civili e lungo la linea di contatto.

Nonostante le numerose limitazioni che ostacolano l'operato del SMM, quali attacchi diretti al personale, il pericolo derivante da mine od ordigni inesplosi e interferenze del segnale dell'apparecchiatura tecnica utilizzata, i risultati ottenuti dalla Missione sono notevoli. Infatti, i rapporti quotidiani sulle violazioni del cessate il fuoco, inclusa la presenza e l'uso di armi pesanti, rappresentano una fonte importante e affidabile per i media e i decisori internazionali. Malgrado l'SMM non sia in grado di riferire e analizzare ogni violazione delle tregue per motivi di sicurezza e limitazioni tecniche, la sua presenza è sufficientemente ampia e sofisticata da garantire che le principali tendenze e movimenti militari siano catturati e segnalati. Ciò aumenta la trasparenza ed aiuta ad associare determinati costi politici alle violazioni del cessate il fuoco, un fattore importante nel più ampio processo di gestione della crisi.

L'elevato numero di organismi preposti alla risoluzione della crisi, nonché le risorse e gli esperti dispiegati, mostrano quindi l'importante sforzo dell'Organizzazione in tale conflitto. A causa, tuttavia, delle problematiche emerse, malgrado il notevole impegno che ha permesso il contenimento delle conseguenze della guerra, i risultati ottenuti non sono stati sufficienti a garantire una fine delle ostilità ed assicurare la pace nel Donbas. Per tale ragione, la crisi, scoppiata nei primi mesi del 2014, è ancora in corso e questo ha determinato una serie di ripercussioni relativamente a tre contesti, politico-militare, umanitario, economico, le quali sono state analizzate al fine di mostrare quale sia l'impatto di tale conflitto.

In relazione al primo ambito, il proseguo delle ostilità ha portato alla morte di circa 13.000 persone, sia tra i civili, che tra le forze armate presenti sul campo. Infatti, schermaglie e scontri di artiglieria in prima linea si verificano ogni giorno, così come attacchi di fuoco lungo la linea frontale. Tuttavia, dall'inizio del 2015, la situazione è rimasta pressoché stabile; non si è registrato alcun episodio significativo nelle ostilità tra le due parti, tanto da portare molti esperti a parlare di conflitto congelato. Questo, fino al 25 novembre 2018. In tale data, infatti, è avvenuto il primo scontro diretto tra le forze armate russe e quelle ucraine. Tre navi di Kiev erano salpate dal porto di Odessa per raggiungere quello di Mariupol. Tuttavia, mentre cercavano di entrare nel Mar D'Avoz, passando dallo stretto di Kerch, il quale separa la Russia dalla penisola di Crimea, sono state colpite dalla guardia costiera russa. Quest'ultima, sostenuta da aerei da guerra ed elicotteri, ha speronato e poi sparato sulle navi ucraine, prima di sequestrarle insieme al loro equipaggio. Tale episodio, dalle conseguenze potenzialmente devastanti, mostra come il conflitto tra la Russia e l'Ucraina non sia congelato, e come il rischio di escalation sia ancora molto alto.

La vicenda è stata utilizzata dal Presidente ucraino a favore della propria politica interna, tanto da ritenere che il mancato rispetto degli ordini da parte delle navi ucraine sia stato in realtà premeditato. Infatti, con l'avvicinarsi delle elezioni presidenziali cominciò ad emergere la consapevolezza del basso rating di Poroshenko. Comprendendo la gravità della poca fiducia elettorale alla vigilia delle votazioni, egli decise di

utilizzare l'incidente nello stretto di Kerch come giustificazione per dichiarare lo stato di guerra e far approvare l'introduzione della legge marziale. In tale modo, il Presidente avrebbe avuto la possibilità di abbattere il rating degli avversari, innalzando gli indici del proprio gradimento. Malgrado tale manovra, le elezioni presidenziali del 2019 non hanno portato al rinnovo della sua carica; infatti, al secondo turno elettorale svoltosi il 21 di aprile, il ballottaggio ha decretato la vittoria del comico Volodymyr Zelensky, leader del partito Servo del Popolo.

Se, come si vedrà, i risvolti in ambito politico hanno portato ad una evoluzione positiva ed inaspettata nel conflitto, le conseguenze nel contesto umanitario presentano contorni devastanti e terribili. Cinque anni di conflitto armato, infatti, hanno causato lo sfollamento di 5,2 milioni di civili, con 3,5 milioni che necessitano di assistenza e protezione. La maggior parte delle persone bisognose vive nelle zone colpite dal conflitto di Donetsk e Lugansk, divise dalla linea di contatto, la quale rappresenta anche il teatro delle ostilità attive che hanno portato la morte di oltre 3.300 civili dal 2014. Centinaia di migliaia di cittadini vivono in condizioni inumane ed imprevedibili, con mine ed ordigni inesplosi che rappresentano una continua minaccia per le loro vite. Inoltre, essi hanno accesso limitato o inesistente ai beni e ai servizi di base poiché il conflitto ha influito negativamente sulle infrastrutture civili, le quali vengono costantemente danneggiate dai bombardamenti. Molte persone, infine, sono costrette ad affrontare viaggi difficili e in condizioni estreme per attraversare i *checkpoint* lungo la linea di contatto che permette loro di giungere sull'altra sponda al fine di visitare le famiglie, ottenere documenti, o accedere a servizi statali essenziali come l'assistenza sanitaria o il ritiro delle pensioni.

L'SMM, presente costantemente sul campo, tramite la sua attività di monitoraggio e redazione di report, segnala le difficoltà riscontrate sul terreno, in modo tale che l'Organizzazione possa attuare le misure necessarie volte a limitare le conseguenze di tale conflitto. Tuttavia, come mostrano i rapporti quotidiani della Missione, a fianco a risultati positivi quali le riparazioni delle infrastrutture danneggiate, se ne affiancano tanti negativi, che non permettono la risoluzione di alcune problematiche di base che affliggono e minano la vita della popolazione.

A fianco ad una situazione che si caratterizza sempre più come di crisi umanitaria, anche nel contesto economico le conseguenze della crisi stanno avendo un impatto negativo. Nonostante problematiche interne che già gravavano sull'Ucraina prima del 2014, quali corruzione e predominio di una ristretta cerchia di oligarchi, è con l'inizio dell'occupazione del Donbas che il Paese ha vissuto un forte declino. Dal 2015 il PIL nominale è calato drasticamente e non è mai stato completamente ripristinato; infatti, malgrado negli ultimi tre anni si sia registrata una crescita positiva, tale trend non è riuscito a colmare il pesante crollo dell'economia nel primo biennio dallo scoppio della crisi. Questo perché il Donbas rappresentava il traino principale del sistema produttivo ucraino. Sede delle più importanti aziende siderurgiche e carbonifere del Paese, esso contribuiva in modo determinante al bilancio nazionale ucraino. Tuttavia, lo scoppio della crisi e l'inizio dell'occupazione della regione hanno causato la perdita di una quota significativa del settore industriale ucraino, rappresentando un elevato taglio per le entrate del Paese. Il conflitto, però, non ha causato

ripercussioni economiche solo a livello statale, ma ha inciso notevolmente anche sul benessere e sul tenore di vita delle persone, soprattutto di coloro che si trovano nella regione orientale. Infatti, secondo le stime riportate dalle Nazioni Unite, dal 2014 al 2017 la povertà è passata dall'8% al 55%. Il forte deterioramento economico ha quindi causato una situazione in cui le persone hanno perso i loro mezzi di sussistenza e sono costrette a fare scelte impossibili, come ad esempio decidere se comprare cibo, medicine o mandare i propri figli a scuola. Dallo scoppio della crisi, quindi, la situazione sul piano militare, economico ed umanitario, non ha conosciuto significativi miglioramenti, ma anzi i continui scontri e bombardamenti, e le gravi condizioni in cui è costretta a vivere la popolazione civile testimoniano come ancora si è ancora lontani dal raggiungimento di una soluzione del conflitto che possa finalmente far uscire il paese, e soprattutto la regione del Donbas, dalla morsa della crisi.

Sulla base quindi della descrizione di quanto è accaduto dal 2014 ad oggi, le vicende presentate, almeno fino a qualche mese fa, avrebbero lasciato presagire il mantenimento dello status quo, come è accaduto negli ultimi cinque anni, in quanto non si erano registrati rilevanti mutamenti che lasciassero sperare ad una possibile svolta nella crisi. Ciò avrebbe implicato che le relazioni tra Russia ed Ucraina sarebbero rimaste ostili, nonostante la probabilità che nessuna delle due parti rischiasse di intensificare il conflitto o interrompere le relazioni commerciali, economiche o diplomatiche. Mosca e Kiev avrebbero adottato un approccio "aspetta e vedi" sperando che, prima o poi, l'altra parte sarebbe stata costretta a fare importanti concessioni. Le due società si sarebbero allontanate sempre più in termini di cultura e civiltà, senza però che questo si trasformasse automaticamente in un avvicinamento tra Ucraina ed Europa. Quest'ultima, infatti, si sarebbe progressivamente stancata del conflitto nel Donbas e, anche nel contesto dello scontro con la Russia, l'attenzione si sarebbe spostata in altre aree.

Tuttavia, qualcosa è cambiato. L'elezione del nuovo presidente ucraino Zelensky ha rappresentato uno spiraglio di luce per una vicenda che ormai non lasciava presagire alcuna alternativa possibile. La sua nomina, infatti, sembra aver portato allo sblocco di numerose situazioni in cui le parti sembravano ormai da tempo arenate.

Il Presidente è riuscito innanzitutto, dopo anni di stallo all'interno degli organi designati, a rilanciare il dialogo e il confronto con la controparte russa. Ne sono prova i colloqui telefonici avvenuti tra Zelensky e Putin durante i quali i due hanno concordato sul rigoroso rispetto del cessate il fuoco, nonché sugli sforzi per il disimpegno delle forze militari dalla linea di contatto. Come conseguenza di tali colloqui, e come primo passo verso una distensione delle relazioni, vi è stato l'avvio del più ampio processo di scambio di prigionieri tra le due parti, che ha visto peraltro il rilascio dei marinai ucraini sequestrati durante l'incidente nello Stretto di Kerch. Inoltre, sempre sulla base dei contatti avvenuti da i due, è stata espressa la volontà di indire una riunione all'interno del Formato Normandia. Il rilancio del dialogo, quindi, non coinvolge solo Russia ed Ucraina, ma prevede anche il rinnovo del ruolo di Francia e Germania come mediatori nella crisi, lasciando sperare per una distensione e un miglioramento delle relazioni anche tra l'Occidente e Mosca.

Un'ulteriore prova e risultato positivo della politica del nuovo presidente ucraino è stato l'avvio del disimpegno delle due parti in un settore della linea di contatto vicino a Stanytsia Luganska, un processo previsto dagli Accordi di Minsk e supervisionato dal SMM. Dopo cinque anni di conflitto in cui le forze armate di entrambe le parti non hanno mai abbandonato il territorio, ma anzi hanno visto aumentare il numero dei soldati e delle armi dispiegate, l'inizio del disimpegno rappresenta una speranza che possa essere iniziata se non la fine della guerra, almeno un primo passo verso un miglioramento della situazione.

In conclusione, quindi, la crisi russo-ucraina sembra essere giunta ad un momento di svolta.

Durante il periodo di svolgimento del mio tirocinio, difficilmente sono stata in grado di prospettare una soluzione plausibile della crisi in quanto i fatti che venivano presentati, così come l'incapacità degli strumenti esistenti di garantire la fine delle ostilità, non permettevano di ipotizzare alcuna alternativa valida per il raggiungimento di una pace duratura e sostenibile nel Donbas.

Infatti, come presentato nel corso dell'elaborato, gli Accordi di Minsk, i quali rappresentano l'unico condotto esistente per la graduale riduzione della crisi, non sono mai stati pienamente attuati. Al contrario si sono registrate continue violazioni del cessate il fuoco, nonché la presenza costante di armi ed esercito nell'area di conflitto, impedendo così la realizzazione della premessa necessaria per il raggiungimento della stabilità.

Perfino gli organi preposti alla mediazione e alla conseguente risoluzione pacifica della crisi hanno incontrato serie difficoltà. La Missione di Osservazione OSCE ha dovuto far fronte a diversi impedimenti nello svolgimento del suo operato: restrizioni alla libertà di movimento e di monitoraggio della situazione lungo il perimetro dell'area di conflitto causate da interferenze e addirittura attacchi armati hanno ostacolato la piena esecuzione delle attività. Le discussioni all'interno del Gruppo Trilaterale di Contatto e del Formato Normandia, inoltre, non hanno portato significativi progressi a causa della differente volontà politica delle parti. Ed è stata soprattutto quest'ultima a causare uno stallo nella risoluzione della crisi; infatti, le richieste opposte avanzate da entrambe le parti e la fermezza nel volerle ottenere hanno causato un'impasse nella ricerca di una soluzione di compromesso che potesse sancire la fine del conflitto.

Malgrado le varie problematiche emerse, l'OSCE ha continuato a fornire un foro di dialogo e discussione tra le parti per cercare di porre fine alle ostilità. Al contempo, grazie ai suoi numerosi organismi, l'Organizzazione è in grado di essere costantemente aggiornata su quanto accade sul territorio ed intervenire di conseguenza, incoraggiando gli Stati partecipanti, ed in particolare le parti coinvolte, ad assumere impegni precisi per far fronte a tale situazione, ma soprattutto cercando di porre rimedio alle problematiche che emergono costantemente dal conflitto. Certamente il suo intervento, seppur non sia riuscito per il momento a garantire la fine della crisi, ha avuto un ruolo importante nell'evitare una *escalation* delle ostilità e soprattutto nel contenere i danni causati da tale guerra, i quali sarebbero stati ancora più devastanti senza il suo costante e giornaliero aiuto sul campo.

Nonostante tutto lo sforzo e l'impegno profuso nella gestione di tale crisi, era improbabile immaginare una via di uscita dallo stallo in cui le vicende si erano bloccate. Le Dichiarazioni settimanali dei rappresentanti di

Ucraina e Russia testimoniavano unicamente una differente volontà politica ed il perseguimento di obiettivi nazionali diversi, che impedivano di trovare un compromesso che soddisfacesse entrambe le parti.

Difficilmente quindi si riteneva che la nomina di Zelensky, peraltro non uomo politico ma comico di professione, avrebbe garantito un mutamento significativo della situazione. Tuttavia, gli avvenimenti registrati nel corso del 2019 stanno testimoniando il contrario: le telefonate tra il Presidente ucraino e Putin, il recente scambio di prigionieri, il disimpegno avviato nell'aria di Stanytsia Luganska, rappresentano tutti sviluppi che fanno sperare ad un risvolto positivo della crisi, come non si era mai verificato dallo scoppio del conflitto.

Dopo cinque anni di lunga crisi, è difficile riuscire a predire se le evoluzioni sopracitate possano realmente rappresentare la premessa per intraprendere un percorso che porterà alla fine della crisi, o se costituiscono semplicemente brevi frammenti di speranza per una guerra che sembrava non averne più. Tuttavia, se fino a qualche mese fa non pareva potesse esserci alcuna valida alternativa al permanere dello *status quo*, attualmente sembra esserci fiducia che la diplomazia, e non la forza militare, possa portare a scrivere la parola fine a questo logorante conflitto.

RINGRAZIAMENTI

Vorrei esprimere i miei più sentiti e sinceri ringraziamenti alle seguenti persone:

I miei genitori, Marisa e Lamberto; senza il loro lavoro e sforzo quotidiano per garantirmi un futuro migliore, a quest'ora non sarei qui a scrivere queste righe ed in procinto di laurearmi. Grazie al loro appoggio e sostegno in ogni mia decisione, mi hanno accompagnato nel mio percorso universitario e soprattutto di vita, cercando di aiutarmi e consigliarmi sempre per il meglio, ma permettendomi anche di imparare dai miei sbagli e crescere in maniera indipendente. Per queste ragioni, e per le persone che siete e che rappresentate per me, vi voglio ringraziare. Vi voglio bene, e sono privilegiata ad avere genitori come voi.

I miei parenti e i miei amici di Rimini, i quali ci sono sempre stati per me, non solo nei momenti di gioia, ma soprattutto nei momenti di bisogno. Mi ritengo fortunata ad essere cresciuta e circondata da persone tanto belle, in un mondo in cui i valori come l'amicizia, l'affetto, la fiducia sono sempre più rari.

I miei coinquilini e colleghi, ma soprattutto amici, di Roma, i quali mi hanno accompagnato nel corso di questi due ultimi anni universitari e mi hanno fatto sempre sentire protetta ed amata come a casa. Abbiamo condiviso tante esperienze, tanti periodi di sconforto e stress, che abbiamo però sempre affrontato uniti, con forza, sostegno reciproco, e tanta voglia di divertirci e goderci quanto più ciò che il nostro percorso ci stava offrendo.

Infine, i miei coinquilini e i miei amici di Vienna, i quali mi sono stati a fianco durante tutto il periodo del tirocinio e sono diventati, nel giro di poco tempo, la mia famiglia. Ma soprattutto, vorrei ringraziare l'Ambasciatrice Elena, senza la quale non avrei avuto l'idea e le risorse necessarie per la realizzazione di tale elaborato.