IAI
Istituto Affari Internazionali

© 2015 IAI

ISSN 2280-6164

DOCUMENTI IAI 15 | 15 - LUGLIO 2015

La Politica europea di vicinato e la crisi in Ucraina

di Serena Giusti

ABSTRACT

Questa analisi ricostruisce le motivazioni e gli obiettivi che hanno portato l'Unione europea a concepire la Politica europea di vicinato, successivamente scissa nella Unione per il Mediterraneo da una parte, e nel Partenariato orientale dall'altra. Dopo aver discusso gli strumenti della politica di vicinato, mirata a rafforzare i legami con i paesi dell'Europa orientale e del Caucaso, abbiamo considerato i vantaggi e le implicazioni dell'Accordo di associazione che nel caso dell'Ucraina ha aperto un'inattesa e lunga crisi. Ad un cambio di regime causato da un movimento di protesta dal basso, il Cremlino ha risposto annettendo la Crimea e fomentando un movimento separatista nelle regioni orientali del paese. Le misure adottate da Bruxelles in risposta all'uso della forza da parte russa sono state valutate sia da un punto di vista politico che economico mettendo in evidenza anche le implicazioni per l'Italia. Dallo scoppio della crisi ucraina, le relazioni Ue-Russia si caratterizzano per una tensione costante che, con rare eccezioni, tende a coinvolgere anche altri dossier creando uno stato di permanente instabilità.

Unione europea | *Politica di vicinato Ue* | *Russia* | *Ucraina*

keywords

La Politica europea di vicinato e la crisi in Ucraina

di Serena Giusti*

© 2015 IAI

ISSN 2280-6164

DOCUMENTI IAI 15 | 15 - LUGLIO 2015

1. Dalla Politica europea di vicinato al Partenariato orientale

L'influenza dell'Unione europea (Ue) nello spazio post-sovietico è molto debole, rispetto a quella esercitata nei paesi dell'Europa centrale ed orientale, divenuti membri tra il 2004 ed il 2007. In quest'area, infatti, l'identità europea non è maggioritaria e quindi il desiderio di aderire all'Ue non è stato altrettanto forte e deciso. Inoltre, questi paesi hanno con più lentezza e difficoltà affrontato la transizione da un'economia centralizzata e pianificata ad una di mercato e i loro regimi politici, seppur democratici, sono ancora deboli a causa di alti tassi di corruzione, di un potere giudiziario non pienamente autonomo da quello esecutivo e della presenza di conflitti congelati (si veda il caso della Transnistria in Moldavia, dell'Abkhazia ed Ossezia del sud in Georgia, del Nagorno Karabakh conteso tra Armenia e Azerbaijan).

L'Ue, dopo il successo dell'allargamento ad Est, ha tentato di replicare le modalità di integrazione sperimentate in quella occasione anche nell'area del vicinato, senza tuttavia essere in grado questa volta di offrire la possibilità dell'adesione, ovvero l'incentivo più potente per indurre i paesi ad adottare riforme significative. L'allora presidente della Commissione europea, Romano Prodi (1999-2004), sostenne con convinzione l'importanza di circondare l'Unione con una "cerchia di amici" con cui "condividere tutto tranne le istituzioni"[1]. Nel 2004 l'Ue, proprio al fine di evitare che in Europa si creassero nuove divisioni, propose così la Politica europea di vicinato (Pev) destinata ai paesi del Mediterraneo (Algeria, Autorità palestinese,

[1] Romano Prodi, *L'Europa è più grande: una politica di vicinato come chiave di stabilità* (Speech/02/619), discorso pronunciato in occasione della sesta conferenza Ecsa "Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of EU", Bruxelles, 5-6 dicembre 2002, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_it.htm.

* Serena Giusti è docente presso la Scuola Superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna, Pisa.

· Documento preparato per l'Istituto Affari Internazionali (IAI) nell'ambito dell'iniziativa "Citizens' Dialogues" promossa dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea. Una precedente versione è stata presentata al seminario "La politica europea di vicinato in crisi? Il caso Ucraina e il futuro delle relazioni con la Russia", Trento, 17 giugno 2015. Il seminario è stato organizzato dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea in collaborazione con il Centro Jean Monnet (CJM) dell'Università degli Studi di Trento, l'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma, il Research Project on International Politics and Conflict Resolution (CeRPIC) della Fondazione Bruno Kessler di Trento e l'Osservatorio Balcani e Caucaso (OBC) di Rovereto.

Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria, Tunisia), ai nuovi vicini dell'Europa orientale (Bielorussia, Moldavia, Ucraina) e ai tre paesi del Caucaso meridionale (Armenia, Azerbaigian e Georgia). La Russia, che era legata all'Ue da un Accordo di partenariato e cooperazione (entrato in vigore nel 1997) con l'obiettivo di creare a lungo termine un mercato integrato ed aperto, rifiutò l'invito di Bruxelles a prendere parte alla Pev. La Russia esigeva dall'Ue un trattamento da partner alla pari, e preferì perciò non accettare politiche in cui fossero coinvolti anche altri paesi.

Figura 1 | Paesi coinvolti nella PEV (in verde scuro)

Fonte: EU Neighbourhood Info Centre, 2014, http://enpi-info.eu/medportal/publications//682/ENP-Map.

La Pev si basa su Piani d'azione in cui le parti, Bruxelles ed il paese partner, si accordano sulla priorità e la natura delle riforme da adottare in vista di una progressiva europeizzazione. L'attuazione di questi piani si accompagna ad un'assistenza finanziaria e tecnica da parte dell'Ue dosata in base ai progressi compiuti dal paese partner. La Pev ha il merito di offrire una prospettiva di graduale avvicinamento all'Unione – e di sviluppo – ai paesi vicini che tuttavia mantengono caratteristiche molto diverse sia in termini di collocazione geografica, cultura politica, religione, e modelli economici, oltre che di aspirazioni europee.

© 2015 IAI
ISSN 2280-6164

© 2015 IAI

ISSN 2280-6164

Nel 2008 – su iniziativa della presidenza francese con il sostegno di Spagna, Italia e Grecia – fu lanciata l'Unione per il Mediterraneo (UpM) con lo scopo di intensificare la cooperazione con i paesi della sponda sud del Mediterraneo partendo dalla realizzazione di progetti concreti soprattutto in ambito energetico, ambientale, dei trasporti e dell'istruzione. L'anno successivo, nel 2009, in seguito ad una iniziativa polacco-svedese, l'Ue decise di rafforzare la dimensione orientale della Pev con la creazione del Partenariato orientale che include Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina.

Nonostante la dimensione geografica più circoscritta del Partenariato rispetto alla Pev, i paesi coinvolti presentano ancora un alto grado di disomogeneità. Tuttavia è possibile individuare alcune criticità che accomunano alcuni di essi: 1) statualità debole (il concetto di sovranità è sovente compromesso da conflitti etnico-territoriali) e governance disfunzionale; 2) instabilità economica e finanziaria, (alcuni come l'Ucraina sono a rischio default economico con evidenti ripercussioni sulla stabilità politica); 3) tensioni con la Russia che mantiene salda la propria influenza.

Sebbene gli obiettivi del Partenariato siano più ambiziosi rispetto alla formulazione iniziale della Pev, anche questa politica non si è dimostrata efficace per l'adozione di riforme strutturali e per la stabilizzazione dell'area. Alcuni paesi come la Bielorussia e l'Azerbaigian, per motivi diversi, hanno mostrato scarso interesse per la Pev, l'Armenia ha recentemente aderito all'Unione economica eurasiatica (Uee) di cui fanno parte Bielorussia, Kazakistan, Russia e Kirghizistan. La Moldavia e l'Ucraina sono state soggette a continue pressioni da parte di Mosca con evidenti oscillazioni nelle loro politiche estere. Infine, il deciso orientamento europeo della Georgia non l'ha preservata dall'aggressione della Russia nell'agosto del 2008 che portò al riconoscimento dell'indipendenza di Abkhazia e Ossezia dalla Georgia da parte di Mosca.

I maggiori vantaggi offerti dal Partenariato saranno inoltre fruibili sono nel lungo periodo. Il Partenariato prevede la cooperazione in materia di immigrazione attraverso l'introduzione, nel breve periodo, di un regime più elastico di visti che dovrebbe poi condurre ad una piena liberalizzazione e alla progressiva creazione di un'area di libero scambio. Il Partenariato offre ai paesi che seriamente si impegnano in un processo di riforme concordato la possibilità di condividere con l'Ue alcune politiche e di concludere degli Accordi di associazione (Aa). Tali accordi includono la possibilità di realizzare una zona di libero scambio globale e approfondita (Dcfta) integrando in maniera sostanziale il mercato europeo con quelli dei paesi contraenti smantellando i dazi sulle importazioni e introducendo un divieto di altre restrizioni commerciali, anche se con specifiche limitazioni e periodi di transizione in aree "sensibili", come il commercio di prodotti agricoli.

Sebbene la Commissione europea abbia affermato che il Partenariato sarebbe stato sviluppato parallelamente alla *partnership* strategica con Mosca, la natura dei promotori della proposta ha contribuito ad alimentare i sospetti russi che il Partenariato fosse una politica di stabilizzazione non neutrale. Il ministro degli esteri

russo Sergej Lavrov ha ribadito più volte che Bruxelles, attraverso il Partenariato, mira a proiettare la propria influenza su un'area di tradizionale interesse russo.

Da quando Vladimir Putin arrivò per la prima volta al potere, nel 2000, ed in particolare dopo le cosiddette rivoluzioni colorate (2003 Georgia, 2004 Ucraina, 2006 Kirghizistan), questi pose tra le priorità di politica estera la questione della gestione dello spazio post-sovietico. La *leadership* russa propende per un sistema internazionale che si ristrutturi secondo il paradigma del multipolarismo, ossia che sia governato da una pluralità di attori (Cina, Russia, Usa, Ue). Le potenze si definiscono come tali anche in base alla loro capacità di controllare e influenzare la regione su cui insistono. Per la Russia, quella regione è il cosiddetto "estero vicino" che si pone all'intersezione fra politica interna e politica estera, costituendo una sfera politica del tutto peculiare. Gli strumenti che la Russia è in grado di mettere in campo e che ha già sperimentato in quest'area variano dall'influenza culturale e linguistica al sostegno economico, dall'utilizzo delle sanzioni in caso di paesi "devianti" fino al ricorso al potere militare, come nel caso della occupazione di parti della Georgia nell'agosto del 2008 e dell'annessione della Crimea nel 2014.

2. La crisi ucraina

Il Cremlino, tuttavia, fino allo scoppio della crisi ucraina, non aveva mostrato alcuna reale ambizione di riacquisire territori un tempo appartenenti all'Unione Sovietica, al fine di ricostruire un impero. La Russia, pur aspirando a mantenere il controllo delle ex-repubbliche limitando la penetrazione occidentale, si comportava da potenza post-imperiale. Ciononostante, la fase di caos politico interno, inattesa forse da parte degli stessi vertici russi, creò condizioni tali da indurre Mosca a giocare la carta militare infrangendo il diritto internazionale e suscitando la condanna da parte della comunità occidentale.

Quando nel 2014 l'Unione europea offrì all'Ucraina l'Accordo di associazione ed il presidente Viktor Yanukovyč rifiutò di sottoscriverlo, anche a causa della pressione russa, molti ucraini si sentirono traditi e decisero di opporsi optando per massicce proteste di piazza. Questa parte della popolazione intendeva anche manifestare la propria profonda insoddisfazione per una gestione del potere disfunzionale e clanica. Dopo i gravi scontri fra i manifestanti e la polizia, il presidente ucraino, con il plauso degli europei, fu estromesso dal potere. Il Cremlino non tollerò questo cambio di regime, considerandolo il risultato dell'ingerenza di altri paesi negli affari interni dell'Ucraina. La Russia decise quindi di procedere all'annessione territoriale della Crimea ed intensificò l'infiltrazione di militari russi nella regioni separatiste sud-orientali dell'Ucraina, dove la situazione è ancora confusa, incerta e suscettibile di degenerare in un conflitto regionale. Così facendo, la Russia ha chiarito che gli equilibri dello spazio post-sovietico non possono essere modificati senza il suo consenso. Ciò significa che l'Ue o, in futuro, la Nato devono rinunciare all'esercizio di una loro influenza in quell'area, seppur sotto forma di potere civile, a meno che non vogliano scontrarsi militarmente con Mosca. Se da una parte, quindi,

© 2015 IAI
ISSN 2280-6164

la Russia ha riportato una importante vittoria geopolitica, garantendosi tra l'altro l'accesso al Mediterraneo attraverso lo stazionamento della flotta russa nel porto di Sebastopoli, dall'altra ha aperto un fronte di crisi e tensione con l'Occidente. La Russia, come più volte in passato, rischia l'isolamento internazionale.

Figura 2 | La posizione della Crimea

Fonte: ilVelino/Agv News, marzo 2014, http://i.static.ilvelino.it/blobs/variants/d/b/d/f/dbdff1df-31e0-4272-a87b-f67498a4b168_large.jpg.

L'Ue però non è stata compatta rispetto alle misure da adottare per rispondere all'aggressione russa. Le repubbliche baltiche, la Polonia e la Svezia erano a favore di una risposta molto forte alla violazione della sovranità di Kiev. I paesi che invece intrattengono con la Russia importanti relazioni economiche in settori strategici come quello dell'energia – Italia, Francia e Germania – hanno condannato il revanscismo russo ma allo stesso tempo sono stati inclini a mediare in ambito europeo per non acutizzare la tensione ed isolare Mosca. La decisione di comminare sanzioni selettive contro la Russia, dirette sia a persone che imprese, a cui ha fatto seguito l'applicazione di vere e proprie sanzioni economiche[2], è stata determinata da una pressante opera di persuasione esercitata dagli Stati Uniti.

L'effetto negativo delle sanzioni nei confronti della Russia è stato amplificato da un contesto economico già negativo sia a causa di una economia poco diversificata che per la diminuzione del prezzo del greggio a livello internazionale. La svalutazione

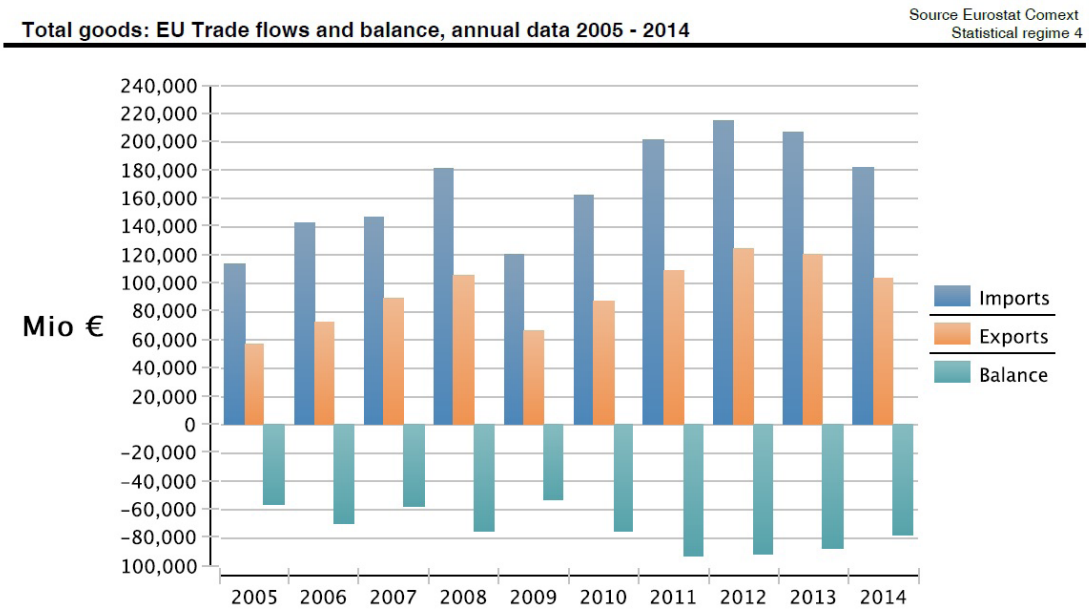
[2] Si veda la pagina *EU sanctions against Russia over Ukraine crisis*: http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions.

© 2015 IAI
ISSN 2280-6164

del rublo ha inoltre diminuito in maniera consistente il potere di acquisto dei russi. Sebbene gli effetti della crisi abbiano colpito ampi strati della popolazione russa, compresa quella classe media che negli ultimi anni era cresciuta, per ora i russi sembrano condividere le scelte di politica estera del loro leader. Immediatamente dopo l'annessione della Crimea da parte della Russia, il sostegno dell'opinione pubblica per il governo è salito. La politica estera non è un tema divisivo in Russia, al contrario, è capace di coalizzare forze tra loro diverse e di far allineare le posizioni dell'opposizione con quelle dell'*establishment*. Qualora le condizioni economiche dovessero ulteriormente aggravarsi, ci possiamo tuttavia attendere un'opinione pubblica più ostile, che nel lungo periodo potrebbe minare il potere di Putin.

Alle sanzioni europee la Russia ha risposto con alcune contromisure (agosto 2014) che vanno a colpire soprattutto il settore agroalimentare europeo. Le reciproche sanzioni hanno perciò danneggiato sia gli europei che i russi, in considerazione di un intenso interscambio commerciale cresciuto di più del 70 per cento dal 2000 al 2005. La Russia è il terzo partner commerciale dell'Ue dopo gli Stati Uniti e la Cina[3].

Figura 3 | Andamento commercio Ue-Russia, 2005-2014



Fonte: European Commission, *European Union, Trade in goods with Russia*, aggiornato 24 aprile 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/113440.htm.

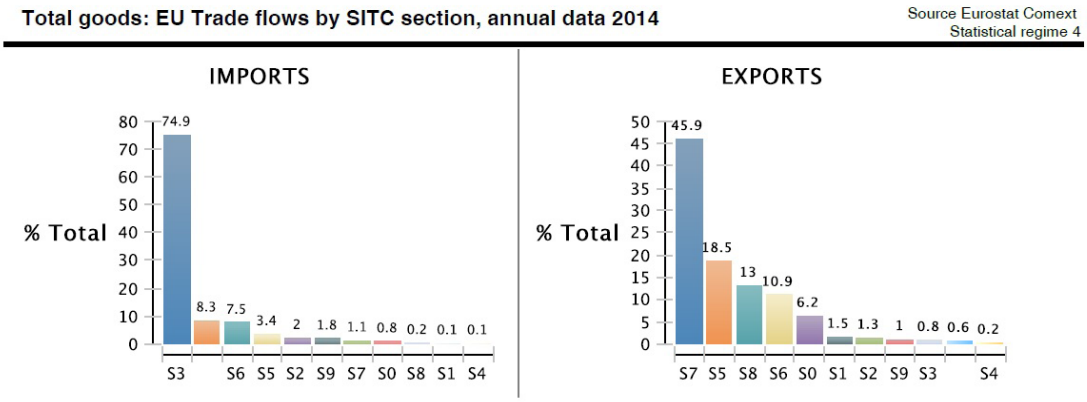
Le riduzioni dei volumi dei flussi commerciali nel corso del 2009 (le esportazioni sono calate del 38 per cento rispetto al 2008 e le importazioni del 35 per cento) è imputabile principalmente agli effetti della crisi del 2008, ma già nel corso del 2010 e

[3] Eurostat, "EU's top trading partners in 2014: the United States for exports, China for imports", in *Eurostat News Releases*, No. 55/2015 (27 March 2015), http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-press-releases/-/6-27032015-AP.

© 2015 IAI
ISSN 2280-6164

nei primi mesi del 2011 si registrava una ripresa[4]. Fra i 28 stati membri, la Germania è il più importante esportatore (30 per cento delle esportazioni Ue verso la Russia), seguita da Italia (9 per cento), Olanda e Polonia (7 per cento). La Germania è anche il più importante importatore (19 per cento delle importazioni Ue), seguita da Olanda (14 per cento), Italia (10 per cento) e Polonia (9 per cento)[5]. Circa l'85 per cento delle esportazioni dell'Ue verso la Russia nei primi nove mesi del 2013 era costituito da manufatti mentre l'energia rappresenta più dell'80 per cento delle importazioni[6].

Figura 4 | Composizione per settori delle importazioni ed esportazioni Ue-Russia, 2014



SITC Sections

Section	label	Section	label
	Total	S5	Chemicals and related prod, n.e.s.
S0	Food and live animals	S6	Manufactured goods classified chiefly by material
S1	Beverages and tobacco	S7	Machinery and transport equipment
S2	Crude materials, inedible, except fuels	S8	Miscellaneous manufactured articles
S3	Mineral fuels, lubricants and related materials	S9	Commodities and transactions n.c.e.
S4	Animal and vegetable oils, fats and waxes	Oth.	Other

Fonte: European Commission, *European Union, Trade in goods with Russia*, aggiornato 24 aprile 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/113440.htm.

Secondo stime della Commissione europea, entro il 2030 l'Ue importerà circa il 70 per cento della sua energia[7]. Con una quota del 39 per cento la Russia è il

[4] European Commission, *Trade Policy - Countries and regions: Russia*, aggiornato 22 aprile 2015, http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia.

[5] European Commission, *European Union, Trade in goods with Russia*, aggiornato 24 aprile 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/113440.htm.

[6] Eurostat, "EU28 trade in goods deficit with Russia fell slightly to 66 bn euro in the first nine months of 2013", in *Eurostat News Releases*, No. 13/2014 (24 January 2014), http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-press-releases/-/6-24012014-AP.

[7] Commissione europea, *Libro verde. Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura* (COM(2006)105), 8 marzo 2006, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52006DC0105. La Commissione sottolinea il problema della dipendenza dalla Russia, questione centrale nella successiva *Strategia europea di sicurezza energetica*, presentata dalla Commissione nel maggio 2014 e respinta dal Parlamento europeo a giugno 2015. Commissione europea, *Strategia europea di sicurezza energetica* (COM(2014)330), 28 maggio 2014,

© 2015 IAI
ISSN 2280-6164

primo fornitore di gas naturale dei paesi Ue, il 34 per cento del greggio importato nell'Ue proviene dalla Russia così come il 28 per cento del carbone. La dipendenza russa dai mercati europei è molto forte considerando che il 70 per cento di tutta la produzione petrolifera russa è destinata all'Ue, il 71 per cento del gas russo arriva in Europa così come il 38 per cento della produzione di carbone[8]. Per la Russia le esportazioni energetiche rappresentano il 17 per cento del Pil mentre gli introiti del settore energetico costituiscono circa la metà delle entrate del governo federale[9]. La capacità di spesa del governo russo dipende ampiamente dalla stabilità dei flussi di esportazione verso l'Europa, come dimostrato in occasione della crisi del 2009, quando la riduzione delle esportazioni verso l'Ue, a causa della crisi dei consumi nei mercati finali, ebbe ripercussioni negative sull'economia russa[10].

L'Italia è stata tra i paesi maggiormente colpiti dagli effetti delle restrizioni commerciali imposte dalla Russia. Nel 2013 l'Italia era il secondo paese europeo esportatore verso la Russia con 10,8 miliardi di euro, ma nel 2014, soprattutto a causa delle sanzioni, ha visto erodere la propria quota di export per 1,2 miliardi di euro di (-12 per cento), con una stima di riduzione di ulteriori 3 miliardi nel 2015[11]. Le quote perse dalle aziende italiane sono state rapidamente sostituite a beneficio di aziende provenienti da economie emergenti come Cina, India e Turchia (soprattutto per quanto riguarda il settore agroalimentare). Un ulteriore elemento di vulnerabilità delle aziende italiane è costituito da una presenza poco cospicua sul territorio russo rispetto ad altre che – pur sempre di paesi terzi – producono in loco e non sono soggette a sanzioni.

3. La scelta europea dell'Ucraina

La crisi ucraina evidenzia una scarsa capacità di analisi prospettica da parte dell'Ue che non è stata in grado di prevedere quali potessero essere gli effetti dell'offerta dell'Accordo di associazione all'Ucraina – sia per le caratteristiche del paese sia per le possibili reazioni da parte di Mosca. L'Ue infatti ha sottovalutato il fatto che

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52014DC0330. European Parliament, *European energy security strategy* (2014/2153(INI)), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0164+0+DOC+XML+V0//IT.

[8] Evangelos Pongas, Ani Todorova, Gilberto Gambini, "Statistical analysis of EU trade in energy products, with focus on trade with the Russian Federation", in *Statistics in focus*, No. 13/2014 (17 July 2014), http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistics-in-focus/-/KS-SF-14-013.

[9] Si veda Matteo Verda, "Una convivenza energetica", in Aldo Ferrari (a cura di), *Oltre la Crimea. Russia contro Europa?*, Milano, Istituto per gli studi di politica internazionale, 2014, p. 93, http://www.ispionline.it/it/node/10919; US Energy Information Administration (Eia), "Russia", in *EIA Analysis Briefs*, aggiornato 28 luglio 2015, http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=RUS.

[10] Jeffrey Mankoff, "The Russian Economic crisis", in *Council Special Reports*, No. 53 (April 2010), http://www.cfr.org/financial-crises/russian-economic-crisis/p21803.

[11] "Sanzioni, Confindustria Russia: Conseguenze più drammatiche di quanto sembri", in *Russia Beyond the Headlines*, 28 aprile 2015, http://it.rbth.com/in_breve/2015/04/28/sanzioni_confindustria_russia_conseguenze_piu_drammatiche_di_quanto__35645.html

DOCUMENTI IAI 15 | 15 - LUGLIO 2015 ISSN 2280-6164
© 2015 IAI

l'Ucraina è un paese con profonde differenze culturali, linguistiche ed economiche.

Figura 5 | Percentuale della popolazione ucraina che considera il russo come lingua madre (censimento 2001)[12]

Fonte: Laris Karklis/Washington Post, gennaio 2014 https://img.washingtonpost.com/blogs/worldviews/files/2014/01/ukraine610-1.jpg.

Conseguentemente ai drammatici scontri che hanno visto fronteggiarsi varie fazioni politiche (in particolare coloro che erano a favore di una chiaro posizionamento europeo del paese e coloro che non intendevano rinunciare ad un rapporto privilegiato con la Russia) si è prodotto un cambio di governo che ha con decisione optato per un'intensificazione dei rapporti con la comunità euro-atlantica. L'Ue ha allora riproposto al paese la finalizzazione dell'Accordo di associazione, processo tuttavia complesso e sofferto. La parte politica dell'accordo è stata infatti scorporata da quella economica (che prevede la possibilità per i prodotti ucraini di accedere al mercato europeo attraverso una graduale riduzione dei dazi e al contempo il mercato interno ucraino si apre alle merci europee), e sottoscritta nel marzo 2014 dal primo ministro Arseniy Yatseniuk, sull'onda del referendum in Crimea[13].

[12] Council of Europe, *Report on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages in Ukraine* (ECRML(2010)6), 7 July 2010, par. 14-16, http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/UkraineECRML1_en_corr.pdf.

[13] Per maggiori informazioni si veda la pagina dedicata all'accordo nel sito del Seae: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/association_agreement.

© 2015 IAI
ISSN 2280-6164

Il Cremlino ha chiesto e ottenuto un rinvio sull'applicazione commerciale dell'accordo, che diverrà operativo solo nel 2016. Si tratta di una concessione alla Russia che rivela la debolezza e la contraddittorietà europea. Tale debolezza, dovuta soprattutto all'incapacità dell'Ue di agire come interlocutore unitario, è emersa evidente anche nel formato e nelle modalità in cui si sono svolti i negoziati multilaterali che hanno portato alla firma del secondo Protocollo di Minsk sul cessate il fuoco nel Donbass. Come per Minsk I, le parti firmatarie sono da un lato il Gruppo di contatto trilaterale (Russia, Ucraina, Osce), dall'altro i rappresentanti delle autoproclamate Repubbliche separatiste di Donetsk e Lugansk. Il ruolo assunto dalla cancelliera Angela Merkel e dal presidente François Hollande, nell'assenza dell'Alto rappresentante Ue per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ha avuto come conseguenza l'istituzionalizzazione del formato "Normandia" (Ucraina, Russia, Germania, Francia), un inedito meccanismo diplomatico per la risoluzione e il monitoraggio dell'evoluzione della crisi ucraina.

L'incertezza che avvolge la situazione politica, economica e geopolitica ucraina rende il paese ancora instabile e vulnerabile con pericolosi riverberi sia a livello regionale che internazionale. Da un punto di vista interno, il governo centrale non ha ancora acquisito il pieno controllo delle regioni sudorientali che persistono in una situazione di caos controllato che facilmente può degenerare in nuove tensioni. La Russia non ha desistito dall'idea di fomentare le forze separatiste filo-russe ogni qualvolta ritenga che i propri interessi nazionali siano lesi. Questa parte dell'Ucraina si è trasformata perciò in un'area grigia, che il Cremlino è pronto a sfruttare per mantenere salda la propria influenza sul paese – che ha intanto intrapreso con decisione la strada europea.

La sfida maggiore al momento per l'Ucraina è tuttavia quella economica. È necessario che il governo si impegni alacremente nella lotta alla corruzione che, nonostante il cambio di regime, continua a essere un serio ostacolo alla ripresa economica del paese e al consolidamento democratico. In Ucraina, il consistente deflusso di capitali, l'instabilità politica e le basse riserve monetarie sono le cause principali della vulnerabilità e del crollo nel novembre 2014 della valuta nazionale, la Hryvnia, che ha accresciuto il rischio di una destabilizzazione finanziaria e macroeconomica. L'indebolimento della Hryvnia, rispetto al dollaro, manterrà alta l'inflazione e le stime prevedono una riduzione della crescita del 7 per cento nel prossimo anno mentre nel primo trimestre del 2015 il Pil si è contratto del 17 per cento[14]. Ad un'economia da anni disfunzionale si sono aggiunti i costi per combattere i ribelli secessionisti filo-russi. È previsto finanche che calino i prezzi dell'acciaio e del grano, le merci che l'Ucraina esporta maggiormente[15]. Si stima che per quest'anno ed il prossimo il paese necessiti di un'iniezione finanziaria pari a circa 50 miliardi di dollari[16]. L'intervento di organismi finanziari come il Fondo

[14] Economist Intelligence Unit, *Country Report Ukraine*, May 2015.

[15] World Bank, *Commoditiy Markets Outlook April 2015*, http://hdl.handle.net/10986/21768.

[16] Il Fondo monetario internazionale ha destinato 17 miliardi di dollari all'Ucraina ma ha già fatto sapere che altri 15 sono necessari. International Monetary Fund, "IMF Executive Board

© 2015 IAI ISSN 2280-6164 DOCUMENTI IAI 15 | 15 - LUGLIO 2015

monetario internazionale comporterà una stretta fiscale con conseguenze negative sui redditi degli ucraini. In un quadro economico così fosco, è facile ipotizzare una disaffezione nei confronti del governo e conseguentemente di Bruxelles.

Riflessioni finali

La crisi ucraina ha reso evidente l'incapacità dell'Ue di fare fronte a situazioni di crisi non previste come il caos scoppiato in Ucraina dopo il rifiuto del presidente Yanukovych di sottoscrivere l'Accordo di associazione con Bruxelles. Riteniamo che l'Ue avrebbe dovuto valutare con più attenzione gli effetti che la conclusione di tale accordo avrebbe potuto provocare in un paese considerato vitale dalla Russia per il rafforzamento della sua potenza regionale. La dimensione orientale della Pev, in particolare, è stata percepita come ostile da Mosca che ha reagito conseguentemente. Le politiche esterne dell'Ue, sebbene legittime ed espressione di un potere civile, possono indurre altri attori ad una reazione militare. Da un punto di vista interpretativo, è come se l'Unione muovesse dal presupposto che anche il resto degli attori avesse rinunciato ad una interpretazione realista del sistema delle relazioni internazionali.

Al contrario, la Russia resta un attore tradizionale che considera il Partenariato come un progetto volto ad ampliare il potere di Bruxelles ad est. Difficile stabilire quanto l'Ue abbia consapevolmente concepito il Partenariato come una politica di espansione di influenza o quanto tale politica sia stata la mera conseguenza dell'applicazione delle modalità di integrazione sviluppate in occasione dell'allargamento. Plausibilmente, il Partenariato è la risultante di un desiderio di "*power politics*" (sintomatico che gli iniziali sostenitori del Partenariato siano stati Polonia e Svezia) che è stato inalveato in pratiche, procedure già sperimentate nel processo di allargamento che poteva però contare su maggiori risorse avendo come finalità l'adesione. Il retaggio dell'allargamento ha probabilmente ostacolato la ricerca da parte di Bruxelles di strumenti nuovi e più adeguati ai paesi del vicinato.

Nel corso della revisione delle politiche di vicinato sarà dunque necessario soppesare attentamente le possibili reazioni di altri attori attivi nella regione. Questo non perché l'Ue debba autolimitarsi nelle sue proposte, ma perché chiare devono essere le implicazioni delle sue politiche così che l'Ue possa essere adeguatamente preparata a fronteggiare eventuali situazioni di criticità. In aggiunta, l'Ue deve anche valutare il contesto interno di ciascun partner e plasmare coerentemente la propria offerta. L'approccio "*more for more*" costituisce un positivo tentativo di incentivazione individualizzato e differenziato, ma non può prescindere da alcuni

Approves 4-Year US$17.5 Billion Extended Fund Facility for Ukraine, US$5 Billion for Immediate Disbursement", in *IMF Press Releases*, No. 15/107 (11 March 2015), http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15107.htm. Anche il finanziere George Soros ha invitato l'occidente a prevedere un pacchetto finanziario a favore dell'Ucraina di 50 miliardi di dollari. George Soros, "A New Policy to Rescue Ukraine", in *The New York Review of Books*, Vol. 62, No. 2 (5 February 2015), http://www.nybooks.com/articles/archives/2015/feb/05/new-policy-rescue-ukraine.

© 2015 IAI
ISSN 2280-6164

inderogabili obiettivi che l'Ue deve perseguire nelle politiche di vicinato. Il caso ucraino ha mostrato come nonostante gli aiuti finanziari cospicui ed il sostegno alle riforme da parte di Bruxelles, il paese abbia continuato ad essere disfunzionale e fortemente corrotto. Quindi, la progressiva "europeizzazione", conseguente alla partecipazione alla Pev ed al Partenariato, non ha inciso in maniera strutturale nella trasformazione ucraina. Questa lacuna dipende, in parte, dalla difficoltà intrinseca per un attore esterno di influenzare le dinamiche interne di un paese e, dall'altra, dalla debole condizionalità che l'Ue può esercitare in considerazione dell'assenza della prospettiva della *membership*.

Inoltre, i governi che si sono alternati, pressati da offerte provenienti da attori che rappresentano modelli d'integrazione politica ed economica che collidono (Russia e Ue), hanno risposto in maniera pragmatica a tali stimoli, orientandosi di volta in volta verso il miglior offerente. Ciò ha determinato una frequente oscillazione fra Bruxelles e Mosca che non ha giovato alla stabilizzazione del paese. La crisi ucraina ha confermato la pericolosità della competizione in atto nello spazio post-sovietico fra due diversi modelli incarnati rispettivamente dalla Russia e dall'Ue. Tale competizione mina seriamente qualsiasi tentativo di riattivare la *partnership* fra i due attori. In un tale contesto, per il prossimo futuro, non ci possiamo attendere progressi sostanziali nelle relazioni Ue-Russia. Al fine di decomprimere la tensione, potrebbe giovare rafforzare la cooperazione fra Mosca e Bruxelles su altri dossier o in altri ambiti geografici (si veda per esempio il successo riportato nei negoziati sul nucleare con l'Iran, la cooperazione sulla lotta al terrorismo). Memori delle potenzialità del partenariato per la modernizzazione, concluso in occasione del vertice Ue-Russia di Rostov sul Don del 2010[17], in un momento di riavvicinamento tra Bruxelles e Mosca, sarebbe auspicabile privilegiare temi meno controversi nella ripresa della cooperazione. Nell'esempio specifico, il partenariato per la modernizzazione favoriva la cooperazione su temi economici tra attori non istituzionali, a vari livelli.

Infine, le costanti divisioni all'interno dell'Ue hanno da sempre indebolito la sua strategia verso la Russia. Alcuni stati membri dell'Unione e della Nato, come le repubbliche baltiche e la Polonia, sarebbero anche propensi ad un'estensione dell'Alleanza atlantica ad est. Tale posizione, rafforzata dopo l'annessione da parte di Mosca della Crimea, non può che generare forti tensioni con la Russia.

Aggiornato 29 luglio 2015

[17] Council of the European Union, *Joint Statement on the Partnership for Modernisation*, EU-Russia Summit, 31 May-1 June 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-10-154_en.htm.

© 2015 IAI
ISSN 2280-6164

© 2015 IAI

ISSN 2280-6164

DOCUMENTI IAI 15 | 15 - LUGLIO 2015

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione europea, la politica estera taliana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (The International Spectator), una online in italiano (AffarInternazionali), due collane monografiche (Quaderni IAI e IAI Research Papers) e altre collane di paper legati alla ricerca dell'istituto.

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma
T +39 06 3224360
F + 39 06 3224363
iai@iai.it
www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

15 | 15	Serena Giusti, *La Politica europea di vicinato e la crisi in Ucraina*
15 | 14	Fabrizio Saccomanni, *The Report of the Five Presidents: A Missed Opportunity*
15 | 13	Luca Barana, *Promoting Sustainable Development in Sub-Saharan Africa: Building a Private-Public Partnership*
15 | 12	Umberto Marengo, *Il Piano Juncker per gli investimenti: potenzialità e problemi dell'implementazione*
15 | 11	Ramzi Ben Amara, *Changing Migration Patterns in the Mediterranean Region*
15 | 10	Andrea Dessì, *A Multilateral Approach to Ungoverned Spaces: Libya and Beyond*
15 | 09E	Alessandro Marrone (ed.), *The White Paper: A Strategy for Italy's Defence Policy*
15 | 09	Alessandro Marrone (a cura di), *Il Libro bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia*
15 | 08	Stefano Pioppi, *Somali Perspectives: Institutional and Policy Challenges*
15 | 07	Maria Giulia Amadio Viceré, *Which Role Should the EU Play in International Relations? Understanding the Post-Lisbon Foreign Policy at Times of Change*