



# ISPI

## Policy Brief

numero 13  
Gennaio 2005

### Dopo la crisi: la politica estera dell'Ucraina

Serena Giusti

#### Sintesi

L'internazionalizzazione della grave crisi politica di fine anno ha contribuito ad accelerare la transizione dell'Ucraina, che da tempo ha intrapreso un cammino di emancipazione da Mosca e di avvicinamento alla comunità euro-atlantica.

Sul piano della politica estera non ci saranno svolte nonostante la recente crisi sia stata presentata in maniera dicotomica, come se l'Ucraina si fosse trovata ad bivio fra Occidente o ritorno alla Russia, trascurando il pragmatismo post-sovietico che sembra guidare il paese nelle scelte di politica estera. Già con Kuchma il paese aveva ristabilito buone relazioni con gli Stati Uniti, inviando 1600 soldati in Iraq. L'Ucraina coopera con la NATO e gli americani sono i maggiori investitori nel paese. Rispetto all'UE continueranno segni di insoddisfazione perché nella politica europea di vicinato non è contemplata la possibilità dell'adesione.

L'influenza che Mosca riesce ad esercitare sul paese sarà ancora legata in primo luogo alla sua dipendenza dal gas e dal petrolio russo, così importanti in un paese che l'anno scorso è cresciuto del 12% e che anche quest'anno dovrebbe registrare una crescita economica superiore al 5%.

**I**l presidente uscente Leonid Kuchma aveva inviato 1600 soldati in Iraq a fianco degli americani, nella zona sotto il controllo della Polonia. Il nuovo presidente Viktor Yushchenko ha deciso di ritirarli e la sua prima visita ufficiale è stata a Mosca. Quale è dunque l'orientamento internazionale dell'Ucraina dopo la crisi politica di fine anno che era stata presentata in maniera dicotomica, come se il paese si fosse trovato ad un bivio fra Occidente e ritorno alla Russia?

Nel leggere le vicende ucraine troppa enfasi è stata posta sui fattori esterni, e non come catalizzatori di istanze nazionali quanto come cause del mutamento interno. La svolta in Ucraina c'è stata ed è stata a favore della democrazia, con una società civile attiva e partecipativa<sup>1</sup>, a differenza

per esempio della Belarus, a cui il paese viene spesso erroneamente paragonato.

Tuttavia, non sarà facile per il nuovo Presidente garantire stabilità e rapide riforme come promesso in campagna elettorale. La commistione fra potere economico e potere politico è così forte che ci vorrà tempo prima di separare le due sfere e sradicare una diffusa corruzione.<sup>2</sup> Inoltre, con le elezioni parlamentari previste già per il prossimo anno, sarà

serbi del gruppo *Otpor* ('Resistenza') che con le loro proteste condussero alla resa di Slobodan Milosevic a Belgrado e che in passato aiutarono il movimento d'avanguardia georgiano *Kmara* ('Adesso basta') ad impartire lezioni di resistenza non violenta e disobbedienza civile ai giovani ucraini. Molto attive anche le organizzazioni non governative (già nel 1995 se ne contavano circa 4000, passate poi nel 2003 a circa 35000) su cui del resto si erano focalizzati molti programmi finanziati dall'estero.

<sup>2</sup> Sulle riforme da attuare urgentemente vedi A. Aslund, K. Mizsei, "Reform in Ukraine must be swift and sweeping", *Financial Times*, 12 gennaio 2005. Alcuni di questi gruppi non solo dominano economicamente alcune regioni del paese ma sono anche rappresentati sia a livello di governo locale che nel Parlamento. La stessa ascesa al potere di Yushchenko è stata favorita da alcuni clan fra cui il più importante è quello che fa capo a Petro Poroshenko con interessi nei cantieri navali, nell'industria automobilistica e nei media.

<sup>1</sup> I giovani, raccolti nel movimento studentesco *Pora* ('E' giunta l'ora') che sono scesi in piazza ed hanno "resistito" pacificamente fino all'annuncio di nuove elezioni, hanno avuto un ruolo trascinate per tutta la società. Sono stati gli studenti

difficile per Yushchenko varare riforme strutturali e soprattutto introdurre misure che abbiano costi sociali troppo alti vista l'esigenza di raccogliere sostegno elettorale anche fra la popolazione dei distretti rurali e minerari. Il nuovo Presidente dovrà anche confrontarsi con una società polarizzata su vari clivage - città/campagna, giovani/anziani, Est (Donetsk, Luhansk)/Ovest (Kiev, Leopoli, Ternopil), nazionalisti di destra/filorusi comunisti - che la crisi seppur breve ha esacerbato. Nel caso in cui il partito di Yushchenko esca vincitore anche a livello parlamentare (al momento non gode di una maggioranza in Parlamento), il paese potrebbe più agevolmente procedere verso la modernizzazione e l'uropeizzazione.

Quindi la sfida si gioca prevalentemente sul piano interno, anche se ovviamente i fattori internazionali influenzeranno ancora il corso politico ed economico del paese. Il loro peso non dipenderà tanto da un ri-orientamento della politica estera ucraina quanto piuttosto dalla capacità e volontà degli attori internazionali di svolgere un ruolo nel paese e da che tipo di relazioni intercorreranno tra loro. L'Ucraina, dal canto suo, continuerà a mantenere buone relazioni con Stati Uniti, Russia e UE perseguendo gli obiettivi già fissati dal Presidente Kuchma: adesione all'Organizzazione Mondiale per il Commercio, rafforzamento della *partnership* europea,

mantenimento di buone relazioni sia con la Russia che con gli Stati Uniti, e rafforzamento dei rapporti amichevoli con i vicini come Polonia e Lituania.

### **Le relazioni con la Russia**

Gli obiettivi e le priorità di politica estera non dovrebbero subire radicali cambiamenti, continuando piuttosto ad essere calibrati sulla base degli interessi strutturali del paese tanto che Yushchenko si è già recato in visita ufficiale a Mosca. Le visioni che vedevano l'Ucraina in bilico tra Est ed Ovest appaiono mistificatorie e legate ad una logica antagonista da guerra fredda, superata ormai anche dalla stessa Russia. Dopo un periodo in cui per gli Stati Uniti la Russia è stata quasi un alleato, se dei conflitti si profilassero questi avrebbero una natura diversa rispetto al preottantanove. E' vero che il sostegno di Putin alla candidatura di Yanukovych era stato aperto e del resto l'ascesa al potere di Yanukovych è stata sostenuta dagli oligarchi delle regioni del sud e dell'est del paese dove numerosa è la popolazione di origine russa (più del 20% della popolazione ucraina). Per questo Yanukovych aveva anche promesso di indire un referendum per fare del russo la seconda lingua ufficiale dell'Ucraina e di adoperarsi per la doppia cittadinanza, russa e ucraina.

L'"attaccamento" di Putin all'Ucraina va visto come la

reazione da parte di un grande impero storico in declino e che già ha fatto numerose concessioni all'Occidente: dall'adesione dei tre Stati baltici alla UE e alla Nato, alla presenza militare americana nell'Asia centrale, fino allo spostamento della Georgia nella sfera americana. Accanto alle reminiscenze imperiali, c'è forse anche il timore che la spinta alla democratizzazione possa contaminare la stessa Russia, che con Putin ha intrapreso una traiettoria accentratrice.

Non trascurabile è anche il fatto che Putin, secondo i sondaggi, sia il politico più popolare fra gli ucraini, che considerano una priorità il mantenimento di buoni rapporti con la Russia. Tuttavia l'Ucraina dal 1991, quando è diventata indipendente, non ha mai nutrito progetti di ricongiungimento alla Russia. Anzi anche con l'appoggio di Washington il paese si fece promotore del patto di sicurezza fra paesi della Comunità di stati indipendenti (Guam) creato nel 1997 con Georgia, Uzbekistan, Azerbaigian e Moldavia per ridurre la dipendenza economica e politica dalla Russia.

L'Ucraina è stata a lungo restia ad impegnarsi anche nel progetto di creazione di una zona economica comune con Russia, Belarus e Kazakhstan. Le riserve maggiori riguardano l'istituzione di un'eventuale unione doganale dal momento che potrebbe costituire un ostacolo alla adesione

all'OMC a cui il paese ha posto la candidatura nel 1994.<sup>3</sup> Un chiaro segnale che l'impegno regionale e soprattutto il coinvolgimento in iniziative con la Russia è perseguibile nella misura in cui non precluda la strada agli obiettivi internazionali del paese. Peraltro dopo l'11 settembre, con la lotta al terrorismo ed il riavvicinamento fra Russia e Stati Uniti, questi ultimi hanno smesso di incoraggiare lo sviluppo del Guuam, rendendosi quindi artefici di un rilassamento anche nelle relazioni Kiev-Mosca.

Ma è il settore energetico il maggior collante fra i due paesi. L'Ucraina importa circa il 90% del gas ed il 70% del petrolio dalla Russia che nel 2001, quando il paese usciva da una grave crisi economica, ristrutturò a dieci anni il debito accumulato nel pagamento delle forniture di gas aiutandolo anche a completare la messa a punto dei reattori K2/R4 che dovevano essere inizialmente finanziati dalla Bers e da Euratom come stabilito nell'accordo per la chiusura della centrale nucleare di Chernobyl.

Il governo ucraino è stato accusato di esser venuto meno all'impegno di trasportare il petrolio estratto nella regione del Caspio da compagnie petrolifere americane e di altri paesi, dal porto di Odessa sul Mar Ne-

ro a Brody e poi da qui a Plock in Polonia fino al porto e alle raffinerie di Danzica. In realtà, nonostante il sostegno americano ed europeo al progetto, finora non sono stati stanziati fondi per la costruzione del tratto polacco (circa 500 km). Il governo ucraino invece con finanziamenti propri aveva completato il tratto Odessa-Brody già nel 2002. Così per due anni l'oleodotto è rimasto inutilizzato e quindi corrisponde prima di tutto ad una logica economica la firma da parte della compagnia statale TransNafta e di Tyumen Oil-British Petroleum (TNK-BP è una compagnia mista russo-britannica) di un accordo (luglio 2004) sull'uso nella direzione opposta, ossia Brody-Odessa, dell'oleodotto.<sup>4</sup> I rapporti fra Ucraina e Russia al di là del settore energetico conoscono anche alcune criticità: la controversia sui confini riguardante l'isola di Tuzla e lo stretto di Kerch all'inizio del 2004 e quella per il mare di Azov per cui non esiste ancora un accordo.

### **Le relazioni con gli Stati Uniti e la NATO**

Fino a pochi anni fa il regime di Kuchma veniva considerato dall'ammini-

strazione Bush alla stregua di uno stato canaglia - tanto che gli Stati Uniti sostennero pubblicamente alcune migliaia di dimostranti che nel settembre 2003 chiedevano le sue dimissioni - ed accusato di aver autorizzato la vendita di armi all'Iraq di Saddam Hussein contravvenendo all'embargo militare ancora pochi mesi prima dell'intervento in Iraq. Ma dopo l'invio in Iraq di 1600 soldati, il regime veniva considerato amico dagli americani.<sup>5</sup> Inoltre, gli Stati Uniti sono i maggiori investitori esteri in Ucraina (1075 milioni di dollari).

L'Ucraina fin dal 1991 intrattiene relazioni ufficiali con la NATO e nel 1994 fu addirittura il primo paese della Csi ad aderire alla *Partnership for Peace*, il programma di cooperazione fra la NATO e singoli paesi ex-sovietici; nel 2002 fu adottato il piano d'azione NATO-Ucraina. A livello di opinione pubblica, dopo il bombardamento della Serbia da parte della NATO e l'invasione dell'Iraq, c'è meno fiducia nell'alleanza atlantica e soprattutto negli Stati Uniti. Un sondaggio condotto in settembre dall'Istituto ucraino di sociologia ha mostrato che soltanto il 7% degli ucraini era a favore del mantenimento delle truppe in Iraq. Yushchenko ha promesso di

<sup>3</sup> Su questo punto vedi P. Lamy, "WTO accession should be priority", *Weekly Mirror*, 22 maggio 2004, Delegazione della Commissione europea in Ucraina, Moldavia e Belarus, <http://www.delukr.cec.eu.int/site/page28001.html>

<sup>4</sup> L'accordo prevede il transito di nove milioni di tonnellate annue di petrolio russo per un periodo di tre anni a partire da agosto 2004. Sulla questione vedi V. Socor, "Without Kazakhstan Oil, Odessa-Brody Becomes Brody-Odessa", *Eurasia Daily Monitor*, vol.1, n. 64, 2 agosto 2004. [http://jamestown.org/publications\\_details.php?volume\\_id=401&issue\\_id=3034&article\\_id=2368341](http://jamestown.org/publications_details.php?volume_id=401&issue_id=3034&article_id=2368341)

<sup>5</sup> L'Ucraina, dopo aver inviato un battaglione per la difesa chimica composto da 448 uomini (febbraio 2003) dislocato in Kuwait, partecipa anche con 1600 soldati alla operazione polacca di controllo di una zona dell'Iraq.

### Per saperne di più

- ✓ Per ulteriori approfondimenti politici ed economici sul paese si veda:

Aslund, A., "Ukraine's Future and U.S. Interests", Testimony before the U.S. House of Representatives, *Carnegie Endowment for International Peace*, 12 maggio 2004:

<http://www.ceip.org/files/Publications/>

Batory Foundation e International Renaissance Foundation, *More than Neighbours, the enlarged European Union and Ukraine*, Final Report, 2004.

Gromadzki, G., Sushko, O., Vahl, M., Wolczuk, K., Wolczuk, R., "Ukraine and the EU after the Orange Revolution", *CEPS Policy Brief*, No.60/December 2004

<http://shop.ceps.be/downfree.php?item id=1179>

- ✓ Delegazione dell'UE (Ucraina, Moldavia, Belarus)

<http://www.delukr.cec.eu.int/site/page47.html>

- ✓ Sulle relazioni fra Ucraina e NATO si veda:

<http://www.nato.int/issues/nato-ukraine/index.html>

ritirare le truppe nonostante si dichiarò filo-occidentale (oltre ad avere una moglie americana, ha lavorato al dipartimento di stato americano con il presidente Clinton) e a favore dell'integrazione dell'Ucraina nelle strutture euro-atlantiche.

Può sorprendere invece la rigidità americana sulla correttezza del processo elettorale e a favore del ripetersi del secondo turno del ballottaggio, e quindi il sostegno aperto a Yushchenko. Gli Stati Uniti sono costretti a tenere fede alla loro missione di "diffusori" di democrazia e di sostenitori dei movimenti che dal basso lottano contro i regimi autoritari e questo è tanto più vero in vista delle ele-

zioni in Iraq. Sulla fermezza americana ha anche influito la lobby ucraina che negli Stati Uniti conta ben tre milioni di persone.

Sebbene abbiano condannato i brogli elettorali ed abbiano con le loro pressioni contribuito allo svolgimento di un secondo ballottaggio, gli Stati Uniti hanno tuttavia accuratamente evitato un possibile scontro diretto con la Russia. Già l'emergenza della lotta al terrorismo dopo l'11 settembre e la convergenza su una sorta di tacita divisione degli interessi geostrategici ed energetici hanno fatto trascurare la natura del potere esercitato da Putin ed il dramma della Cecenia. Da non dimenticare poi che Putin durante le elezioni americane si era apertamente schierato a favore di Bush. Tuttavia, la sensibilità americana per le vicende ucraine sembra essere stata più acuta di quella europea, anche per una maggiore attenzione alla politica di paesi cruciali da un punto di vista geostrategico (ad esempio per il passaggio di oleodotti).

### **Le relazioni con l'UE**

Nell'ultimo periodo della presidenza Kuchma le relazioni con Bruxelles sono diventate più tese anche se l'adesione all'Unione rimane un obiettivo di lungo periodo dell'ex Repubblica sovietica. In giugno l'Ucraina ha rifiutato il draft del Piano d'azione proposto da Bruxelles nell'ambito della politica di prossimità,

concepita come strategia integrativa per quei paesi contigui all'Unione per cui almeno per ora non esiste la prospettiva di *membership*. In agosto il governo decise anche di iniziare la costruzione del controverso canale di Bystroye sul delta del Danubio nonostante le proteste della Romania e della Commissione europea.<sup>6</sup>

Questi episodi non riflettono certo la volontà di invertire la rotta europea ma vanno piuttosto interpretati come tattiche per accattivarsi la simpatia dell'elettorato, che apprezza l'assertività del paese rispetto alle istituzioni europee che per ora gli hanno negato lo status di paese candidato all'adesione.

Questi gesti servono anche ad incrementare il potere negoziale del paese proprio in vista della firma del Piano d'azione e a favore di un premio più alto, l'adesione appunto. Il punto debole della politica di prossimità è proprio l'assenza della prospettiva di *membership*, per cui il potere di condizionalità dell'UE è molto affievolito rispetto a quello che ha consentito il consolidamento democratico dei paesi dell'Europa centro orientale. Nel piano d'azione presentato dalla Commissione a dicembre 2004, a fronte di richieste molto consistenti - fra cui la lotta alla corruzione, l'approssimazione della

<sup>6</sup> Vedi la dichiarazione della Commissione sul canale di Bystroye, IP/04/1043, Bruxelles, 25 agosto 2004, [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/ip04\\_1043.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/ip04_1043.htm)



legislazione nazionale a quella europea, una privatizzazione su larga scala, il rafforzamento dell'indipendenza della Banca nazionale, il pieno riconoscimento dei diritti dei sindacati e lo sviluppo di una politica sociale, l'adozione di una politica energetica che converga con gli obiettivi dell'UE – le offerte di Bruxelles si limitano per ora alla possibilità di creare un'area di libero scambio UE-Ucraina una volta che quest'ultima entri nell'OMC, ad un sostegno finanziario per le azioni identificate nel documento, in particolare a favore della cooperazione transfrontaliera fra l'Ucraina ed i paesi membri dell'UE e, attraverso la Banca Europea degli Investimenti, un sostegno per progetti che migliorino il sistema delle infrastrutture ed infine una intensificazione del dialogo politico.<sup>7</sup>

In questa occasione, la debolezza europea non riguarda più soltanto la dimensione militare ma anche la capacità di analisi e di previsione (si sapeva che il processo elettorale in Ucraina poteva essere controverso) e di mettere in atto una diplomazia preventiva davvero efficace. La Polonia, già prima della sua adesione all'UE si era proposta come ponte tra Europa occidentale e la "grey area" ai confini con la Russia, ma Bruxelles non ne ha capito l'importanza, a differenza

degli Stati Uniti che si sono affrettati a trarne vantaggio. Dopo l'utile azione diplomatica svolta a Kiev dal Presidente polacco Aleksander Kwasniewski e da quello lituano Valdas Adamkus, l'UE dovrebbe recuperare e valorizzare tale risorsa anche nelle relazioni con altri paesi come Moldova, Belarus e la stessa Russia. Inoltre, onde evitare che questi paesi dopo il grande allargamento si sentano marginalizzati, è importante trovare una soluzione per il regime dei visti per coloro che si vogliono recare nell'UE ed in particolare in paesi limitrofi come Polonia, Lettonia, Lituania.

### Conclusioni

Con l'adesione all'UE di Ungheria e Slovacchia e soprattutto della Polonia, l'Ucraina è più vicina all'Europa e per questo gli sviluppi di politica interna e le scelte di politica estera del paese sono al centro dell'attenzione internazionale. In Ucraina non siamo però di fronte ad un rigurgito di guerra fredda né ad un fenomeno di "belarussificazione" come molti hanno sospettato. La scelta non era fra andare ad Ovest o tornare ad Est ma piuttosto fra una transizione che potremmo chiamare alla polacca ed una alla russa. Lo scontro è soprattutto tra gruppi economici in competizione che sono pronti a sostenere il candidato che ritengono possa meglio far loro conservare privilegi ed acquisire nuovi benefici

come conseguenza dell'incombente processo di privatizzazione. Si riscontrano insomma i tratti salienti di un paese in transizione che fatica a modernizzarsi dopo una lunga sovietizzazione. L'Ucraina di Kuchma, nonostante non rispondesse ai parametri di democraticità occidentali, non era anti-occidentale. Il paese ha mostrato di guardare tanto ad Est che ad Ovest a seconda delle opportunità e delle preferenze nazionali ma di tenere prima di tutto alla propria indipendenza ed autonomia. Oltre che per motivi storici e culturali, l'Ucraina vuole mantenere buoni rapporti con la Russia per interessi economici fra cui l'approvvigionamento energetico a basso costo, fondamentale per un paese con alti tassi di crescita economica. Rispetto all'UE, l'Ucraina ha assunto un atteggiamento critico non perché voglia riorientare la sua politica estera ma bensì perché le offerte di Bruxelles sono giudicate al di sotto delle aspettative. Come nei paesi dell'Europa centro orientale, l'UE è vista come scelta complementare ad una politica di apertura verso la NATO, e del resto la Russia stessa gode presso l'alleanza atlantica di uno status di quasi membro.

I buoni rapporti che Kuchma ha cercato di ricostruire con gli Stati Uniti, mandando truppe in Iraq, sono volti - oltre che a riabilitare il paese a livello internazionale - ad ottenere il sostegno americano per

<sup>7</sup> COM (2004) 795 Final, 9 dicembre 2004.

l'adesione sia all'OMC che alla NATO e forse all'UE, come è successo per la Polonia. Ed il fatto che questo paese, così vicino all'Ucraina, sia ora pienamente integrato nella comunità euro-atlantica non può non avere effetti positivi non solo per il ruolo diplomatico svolto da Varsavia durante la fase acuta della crisi ma anche per il modello di successo di transizione che esso rappresenta. La stessa UE dovrà cercare di meglio utilizzare le conoscenze e capacità di mediazione dei nuovi membri.

Per ora la politica di prossimità dell'UE è uno strumento debole di influenza politica. Dal momento quindi che il potere di condizionalità di Bruxelles è debole, occorre rivolgersi anche alle organizzazioni economiche come l'OMC, in cui il paese aspira ad entrare. In Ucraina più che altrove il consolidamento democratico appare strettamente legato alla liberalizzazione economica e alla graduale destrutturazione del potere acquisito dagli oligarchi. In questo senso, la penetrazione del capitale estero appare fondamentale e la firma del Piano d'azione proposto da Bruxelles può costituire un incentivo nella parte sull'adeguamento alla legislazione comunitaria sulla protezione degli investimenti e la concorrenza.

E' per questo che in Ucraina come in altri paesi post-comunisti (ad esempio i Baltici) una maggiore alternanza di governo potrebbe

prevenire forme consolidate di contiguità fra interessi economici e gestione politica. Una delle caratteristiche dei paesi in transizione è infatti un diffuso clientelismo e un alto tasso di corruzione. In questo senso, un'ampia e frequente competizione politica può rendere più labili le reti clientelari e meno vantaggiosa la loro costruzione.

La crisi ucraina va quindi letta all'interno di un difficile processo di transizione. Yushchenko alla presidenza potrà contribuire al miglioramento delle relazioni con l'UE e gli Stati Uniti ma certamente non porterà ad un deterioramento della partnership con la Russia perché né Bruxelles né Washington né tanto meno Kiev sono interessati ad uno scontro aperto con Mosca. Timothy Garton Ash riconduce giustamente il caso ucraino all'onda lunga delle "refolution" (riforme + rivoluzione) che *Solidarnosc* innesco in Polonia negli anni Ottanta e che ha recentemente lambito Serbia e Georgia. Quello che gli ucraini scesi in piazza hanno chiesto è primariamente uno "Stato nazione più normale, liberale, democratico".<sup>8</sup>

<sup>8</sup> T.G. Ash, "Freedom's front line", *The Guardian*, 25 novembre 2004.

**Global Watch, l'osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l'Italia.**

**Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:**

- Europa
- Politica di prossimità
- Asia/Focus China
- Sicurezza e studi strategici

**Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni**

**Programmi di ricerca:**

- Politiche interne e di sviluppo dell'Unione europea
- Turchia
- Paesi del Golfo
- Caucaso e Asia centrale
- Argentina

**Global Watch  
ISPI  
Palazzo Clerici  
Via Clerici, 5  
I - 20121 Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)**

**Per informazioni:**

[ispi.policybrief@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief@ispionline.it)  
[ispi.policybrief1@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief1@ispionline.it)

**© ISPI 2005**