

**LE RELAZIONI INTERNAZIONALI DI  
RUSSIA E UCRAINA (1991-2022):  
ALCUNE LINEE DI SVILUPPO**

— di Stefano Bianchini

Si affrontano i momenti salienti della proiezione internazionale di Russia e Ucraina, il ruolo di Mosca come potenza nucleare e le dinamiche bilaterali russo-ucraine, in relazione anche al quadro più vasto dello spazio post-sovietico. Ricostruite alcune fasi cruciali della transizione post-sovietica, si indagano le relazioni con l'Ue tra anni '90 e inizio del nuovo millennio, periodo durante il quale si è avviato il piano comunitario di “nuovo vicinato” per attenuare i contraccolpi prodotti dall'allargamento a est della Ue e della Nato e il riorientamento delle strategie internazionali del Cremlino, accompagnate da un crescente conten-

zioso e da una radicale divaricazione delle relazioni fra Russia e Ucraina, con ulteriori, profonde ripercussioni nei rapporti con le istituzioni euroatlantiche.

## Introduzione

Una sintetica ricostruzione delle principali linee di politica internazionale relative, simultaneamente, a Russia e Ucraina costituisce una sfida complessa per varie ragioni. Non si tratta, infatti, di tenere presenti solo le proiezioni esterne dei due Paesi e, in particolare, quella della Russia, ossia di una potenza nucleare capace di operare sui più vari teatri mondiali (dall'Europa al Pacifico, dalle Americhe all'Africa). È necessario, altresì, considerare le dinamiche bilaterali russo-ucraine, così come il loro impatto nel quadro più vasto dello spazio sovietico, laddove si giocano molteplici partite in grado di coinvolgere talvolta solo la Russia o solo l'Ucraina, ma talaltra di innescare ripercussioni macroregionali apparentemente meno visibili o percepibili, almeno in prima istanza, benché derivanti proprio dai rapporti bilaterali fra Mosca e Kiev.

Sicché, date anche le dimensioni ristrette di questo contributo, abbiamo ritenuto di soffermarci soltanto su taluni aspetti relativi alla proiezione internazionale dei due Paesi oggetto di indagine, cercando di privilegiare contesti che, in un modo o nell'altro, li hanno visti ambedue protagonisti, vuoi operando lungo linee strategiche se non proprio convergenti per lo meno parallele, vuoi assumendo atteggiamenti palesemente competitivi.

Di conseguenza, dopo aver ricostruito, nella loro essenza, alcuni momenti salienti della transizione post-sovietica, questo

contribuito si soffermerà sulle relazioni con l'Unione europea nel periodo tra anni '90 e inizio del nuovo millennio, durante il quale ha preso avvio la strategia comunitaria di "nuovo vicinato", per affrontare, quindi, le ripercussioni prodotte dagli allargamenti a est della Ue e della Nato, il successivo, crescente riorientamento multipolare delle strategie internazionali del Cremlino, accompagnate da un crescente contenzioso non solo fra Russia e Ucraina (sfociato in un conflitto militare nel 2022), ma anche da una radicale divaricazione delle relazioni fra questi Paesi, nonché fra questi e le istituzioni euroatlantiche.

### La transizione post-sovietica

Il fallimento del colpo di stato del 18-21 agosto 1991 ha rappresentato il momento di svolta in seguito al quale l'Unione Sovietica si è disgregata nel giro di poche settimane. Segnali in questo senso si erano in realtà avvertiti già da tempo. Diverse repubbliche avevano proclamato l'indipendenza o dichiarato la propria sovranità e, fra queste, anche la Russia sotto la presidenza di El'cin il 12 giugno 1990<sup>1</sup>.

È vero che la bozza di un nuovo trattato dell'Unione era stata definita da almeno nove delle quindici repubbliche sovietiche a Novo-Ogarëvo nella notte fra il 17 e il 18 giugno, quando – dopo momenti di forte tensione – Gorbačëv ed El'cin firmarono

---

1. Cfr. Michael McFaul, *Russia's Unfinished Revolution: political change from Gorbachev to Putin*, Ithaca, Cornell University Press, 2002, pp. 97-88.

il testo assieme ad altri otto presidenti<sup>2</sup>. Tuttavia, l'annullamento del percorso di riforma istituzionale costituì l'effetto più eclatante della sconfitta subita dai congiurati che avevano arrestato il leader dell'Urss e tentato il colpo di mano di agosto per impedire proprio la riforma dell'Unione Sovietica. Da quel momento in poi, infatti, l'interesse a realizzare quanto convenuto a Novo-Ogarëvo si perse completamente. La via per la dissoluzione dello Stato sovietico era ormai spalancata.

Tutto ciò è storia ed è ben noto. Minore attenzione è stata, invece, dedicata alla strategia di sostegno al nazionalismo russo sviluppata da El'cin sin dal momento in cui questi era rientrato trionfalmente nell'agone politico dopo la sua esclusione dal partito nel 1987. Nominato presidente del Soviet Supremo della Rsfs di Russia il 20 maggio 1990, ottenne una vistosa vittoria l'anno successivo allorché il 12 giugno divenne presidente della Russia nelle prime elezioni libere del Paese. In questo lasso di tempo, egli non solo fece della Russia il centro principale del suo potere, ma si espresse a favore di un rilancio del nazionalismo russo rivendicando la priorità delle leggi russe su quelle sovietiche, quindi la sovranità della Russia rispetto all'Urss, per poi incoraggiare le spinte independentiste degli altri Stati membri. Ciò avvenne in un contesto in cui si andavano affermando organizzazioni culturali di destra e antisemite come Pamjat, che, specie verso il 1988, sostenevano la tesi secondo cui l'Urss, con la

---

2. Sul Trattato di Novo-Ogarëvo la produzione è modestissima, spesso semplicemente se ne accenna nel quadro del processo più ampio di crollo sovietico. Si veda, comunque, Massimo Castaldo, "La questione russa", in "Rivista di Studi Politici Internazionali", LXXXII, 1 (325) (2015), pp. 81-101. Un po' più ampiamente se ne parla nelle memorie di Andreï Gratchev, *L'Histoire vraie de la fin de l'URSS. Le naufrage de Gorbatchev*, Monaco, Du Rocher, 1992, pp. 10-11, 19, 46 ss. E in Mark R. Beissinger, *Nationalist Mobilization and the Collapse of the Soviet State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 422-425.

sua politica di indigenizzazione sviluppata da Lenin sin dai tempi della Nuova politica economica agli inizi degli anni '20, avesse favorito le culture non russe a scapito delle radicate tradizioni culturali dello Stato più vasto e perno stesso dell'Urss. In quel periodo si espresse anche Solženicyn che, nel suo famoso libro *Come ricostruire la nostra Russia* del 1990, auspicò una unione panslava di Russia, Ucraina, Bielorussia e Kazakistan settentrionale ove, a suo dire, la popolazione russa era dominante<sup>3</sup>. Il saggio fu apprezzato pubblicamente da El'cin che, successivamente, all'indomani della sconfitta del colpo di stato, il 27 agosto 1991 sostenne – attraverso il proprio portavoce Pavel Voščanov – la necessità di rinegoziare i confini fra repubbliche sovietiche nel caso in cui si fosse giunti alla disgregazione dell'Unione, con espliciti riferimenti a Ucraina (Donbass e Crimea) e Kazakistan settentrionale<sup>4</sup>.

Benché queste posizioni fossero state successivamente smentite, la loro memoria non è mai venuta meno fra i leader degli Stati membri dell'Urss in disfacimento. E, di fatti, pure le modalità con cui El'cin, Kravčuk e Šuškievič, ossia le autorità rispettivamente di Russia, Ucraina e Bielorussia, decisero in segreto di porre fine all'Urss e creare una Comunità di Stati Indipendenti nella foresta di Belaveža l'8 dicembre 1991 concorsero ad accrescere timori di svolte panslaviste, provocando la reazione furi-

---

3. Cfr. Michael Urban - Vyacheslav Igrunov - Sergei Mitrokhin, *The Rebirth of Politics in Russia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 99 ss; Aleksandr Solženicyn, *Come ricostruire la nostra Russia*, Milano, Rizzoli, 1990 e Marlène Laruelle (a cura di), *Russian nationalism and the National Reassertion of Russia*, Londra, Routledge, 2010.

4. Cfr. Reuters, 27 agosto 1991, disponibile su <https://www.nytimes.com/1991/08/27/world/soviet-turmoil-yeltsin-warns-seceding-republics-about-ethnic-russian-minorities.html>, visitato il 22 dicembre 2022.

bonda del presidente kazako Nursultan Nazarbaev, che impose la revisione della carta della Csi e la firma dei protocolli ad Alma Ata, alla presenza di dieci repubbliche, il 21 dello stesso mese<sup>5</sup>. A esse si aggiunse la Georgia nel 1993, ma poi si ritirò nel 2009 a seguito del conflitto con la Russia, seguita, successivamente, dall'Ucraina nel 2014.

In altre parole, le tensioni che agitarono la scena politica fra repubbliche sovietiche sul finire del 1991 preannunciavano già quali sarebbero state le conseguenze di un processo affrettato e non ben concordato di dissoluzione dell'Urss, lasciando aperte negli anni a venire numerose fonti di dissidio territoriale, militare, politico-culturale, economico-sociale. Fonti, queste, che traevano origine, in buona misura, dal contrasto fra la consolidata esperienza secolare di Stato imperiale russo, ivi inclusa la forte autopercezione del sé di Mosca, e la fragilità del processo di costruzione dello Stato da parte delle altre repubbliche, che, spesso, lo avevano appena avviato e si trovavano ancora prive di esperienza e stabilità.

In questo quadro, le relazioni fra Mosca e Kiev si dimostrarono presto turbolente. Già nel corso del 1992 la riluttanza di Kiev di dar seguito all'articolo 6 della carta fondante della Csi, che prevedeva la costituzione di un comando militare congiunto, aveva indotto la Russia a procedere autonomamente su questo fronte, aprendo nel contempo un contenzioso sul controllo dell'armamento nucleare sovietico, all'epoca distribuito fra Russia, Ucraina, Bielorussia e Kazakistan. Nel frattempo, in Crimea

---

5. Cfr. Ronald Grigor Suny, *The Structure of Soviet History. Essays and Documents*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 465-472 e Robert Donaldson - Joseph Noguee, *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems, Enduring Interests*, New York, Sharpe, 2002, pp. 177-179.

le relazioni con Kiev avevano subito un deterioramento a seguito della proclamazione dell'autogoverno della penisola, il 5 maggio. In altre parole, la situazione si era resa presto molto problematica, sollevando preoccupazioni rilevanti anche nell'amministrazione americana. Seguirono negoziati bilaterali difficili, con accordi rapidamente disattesi, mentre si complicavano le relazioni legate ad altri spinosi contenziosi, come quello del futuro della flotta navale russa all'ancora a Sebastopoli, il futuro della Crimea, la cooperazione economica<sup>6</sup>.

Per quanto riguarda il nucleare si giunse alla fine a un accordo mediato dagli Stati Uniti (dai quali l'Ucraina sperava di ottenere consistenti sostegni finanziari) e con la partecipazione della Gran Bretagna. Con il Memorandum di Budapest, definito sul finire del 1994, assieme a Russia, Stati Uniti e Gran Bretagna, il parlamento di Kiev approvava il Trattato di non proliferazione e il suo governo procedeva al trasferimento in Russia del suo potenziale nucleare (oltre 1.600 testate) per essere smaltito nei successivi due anni, in cambio della garanzia, da parte di tutti i firmatari, di rispettare indipendenza e integrità territoriale dell'Ucraina<sup>7</sup>. L'accordo raggiunto non fu, tuttavia, legalmente vincolante. In realtà, assai problematica rimase la questione della Crimea, giacché il Soviet Supremo russo e, successivamente, la Duma ne chiesero insistentemente la restituzione. D'altra parte,

---

6. Cfr. Michael Waller - Bruno Coppieters - Alexei Malashenko, *Conflicting Loyalties and the State in Post-Soviet Russia and Eurasia*, Londra, Frank Cass, 1998, pp. 33-79, anche Donaldson - Nogee, op. cit., pp. 183-187.

7. United Nations, "Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations", Annex A, 52241 (2014), vol. 3007, p. 167, pp. 167-182, in <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/v3007.pdf>, visitato il 22 dicembre 2022.

in Ucraina la questione veniva percepita anch'essa in chiave fortemente competitiva: in particolare, prevaleva l'assoluta contrarietà a includere rappresentanti della Crimea nella trattativa con Mosca, benché dal 1995 l'Ucraina avesse attenuato il proprio atteggiamento riconoscendo alla penisola lo status di repubblica autonoma.

Una soluzione fu faticosamente individuata nel 1997, ma limitatamente a Sebastopoli e alla flotta che venne divisa equamente fra i due Paesi, mentre il porto venne affittato alla Russia per vent'anni, con un accordo successivamente rinnovato fino al 2042 in cambio di uno sconto del 30% sul gas russo. Invece, la questione della Crimea venne di fatto accantonata dalle parti, benché tensioni continuassero a sorgere rendendo la penisola un implicito e costante casus belli, vuoi per ragioni linguistiche, vuoi per i disaccordi fra Mosca e Kiev all'interno della Csi, vuoi per il debito ucraino nei confronti dei rifornimenti energetici dalla Russia.

### **Le relazioni Ue-Russia fra anni '90 e nuovo millennio**

Nel frattempo, almeno nei primi anni della politica estera russa, era prevalso un atteggiamento filo-occidentale e atlantista, ben personificato dalla figura del ministro degli esteri Kozyrev. Era diffusa la convinzione, nella leadership russa, che il contributo fornito alla sconfitta del comunismo in Europa sarebbe stata ampiamente premiata dall'Occidente attraverso il trasferimento di ingenti flussi finanziari e il moltiplicarsi di investimenti. Ciò non accadde o, per lo meno, non nella misura auspicata da El'cin e da Kozyrev. In realtà, la Comunità europea si mosse inizialmente sulla falsariga di quanto approvato pochi mesi prima



per Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria. Ossia, fu costituito un programma parallelo al Phare, denominato Tacis, che dal 1991 avrebbe fornito sostegno a progetti di carattere economico e amministrativo per le imprese dei Paesi Csi, e quindi non soltanto della Russia. Purtuttavia, la Comunità europea non nascose il proprio interesse a rafforzare la cooperazione con Mosca in alcuni settori specifici, in particolare nei campi energetico, scientifico-aeronautico e spaziale, perché preoccupata dalla competizione americana, che stava attraendo numerosi scienziati sovietici, offrendo loro stipendi molto elevati rispetto agli standard cui erano abituati in patria<sup>8</sup>.

Nonostante le tensioni interne, che proiettavano della Russia un'immagine di forte instabilità politica e sociale sfociate, da parte di El'cin, nell'imposizione *manu militari* di una nuova costituzione nel 1993, la neocostituita Unione europea cominciò a elaborare un accordo quadro di riferimento con il quale regolamentare lo sviluppo delle relazioni fra Ue e Paesi della Csi. Sicché, seguendo il tracciato già delineato con gli *Europe agreements* per i Paesi dell'Europa centrale, la Ue propose loro nel 1994 una serie di trattati bilaterali denominati *Partnership and cooperation agreements* (Pca). Sostanzialmente si trattava di accordi di cooperazione molto strutturati che riguardavano una varietà di campi, da quello legale a quello energetico, da quello economico a quello ambientale e prevedevano un accentuato processo di democratizzazione<sup>9</sup>. La Russia, seguita dall'Ucraina, fu la prima

---

8. Cfr. Kepa Sodupe - Eduardo Benito, "The evolution of the European union's Tacis programme, 1991-96", in "Journal of Communist Studies and Transition Politics", IV, 14 (1998), pp. 51-68.

9. Cfr. Heather Grabbe - Kirsty Hughes, *Enlarging the EU Eastwards*, Londra, The Royal Institute of International Affairs, 2000 1998?, particolarmente pp.11-28.

a siglare tale accordo durante il vertice di Corfù nell'estate del 1994 in occasione della firma del trattato di adesione all'Ue di Finlandia, Svezia, Austria e Norvegia. Quasi contemporaneamente, sempre nel 1994, la Russia aderì al piano di Partnership for Peace della Nato seguita da una decina di Paesi ex sovietici, fra i quali la stessa Ucraina<sup>10</sup>. E tuttavia, nonostante i buoni propositi e il clima di grande apertura allora registratosi, la ratifica del Pca con Mosca fu rinviata a causa dell'inizio della guerra in Cecenia, nel corso della quale la Ue e gli Usa rimproverarono alla Russia un uso brutale ed eccessivo della forza, nonché scarso rispetto dei diritti umani<sup>11</sup>.

Si dovette perciò attendere il dicembre 1997 affinché il Pca entrasse effettivamente in vigore con la Russia. Ma durò poco. Nel 1998 Mosca soffrì di un grave collasso finanziario con il crollo del valore del rublo<sup>12</sup>, mentre l'anno successivo scoppiò la seconda guerra cecena. Di conseguenza, l'attuazione del Pca soffrì di nuove battute d'arresto. A sua volta, il programma Tacis venne rivisto, modificandone le priorità. Sicché, ai finanziamenti alle imprese l'Ue preferì destinare le risorse disponibili alla difesa dello stato di diritto, alle associazioni della società civile e alle Ong russe, nella convinzione che questo approccio avreb-

---

10. Cfr. John Pinder - Yuri Shishkov, *The EU and Russia. The Promise of Partnership*, Londra, The Federal Trust, 2002, pp. 17-18. Dov Lynch, "Russia's strategic partnership with Europe", in "The Washington Quarterly", XXVII, 2 (2004), pp. 99-118.

11. Cfr. Valery Tishkov, *Ethnicity, Nationalism and Conflict in and after the Soviet Union. The Mind Aflame*, Ginevra, UN Research Institute for Social Development, 1997, particolarmente i due capitoli *Ambition and Arrogance of Power: the Chechen War (Part I and II)*, pp. 193-227.

12. Sulla crisi del 1998 si veda lo speciale *Dove va l'orso? Incognite sulla Russia futura*, in Stefano Bianchini - Marta Dassù (a cura di), *Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico 1999*, Bologna, il Mulino, 1999, pp. 61-92.

be più agevolmente favorito la democratizzazione della Russia, considerata a Bruxelles un'esigenza di maggior efficacia, visto il default economico del 1998 e la prospettiva di una lunga e difficile ripresa economica. Inizialmente, Mosca non reagì a questa strategia, ma più tardi divenne causa di contrasti con l'Occidente inducendo il Cremlino a qualificare tutte le associazioni che ottenevano finanziamenti da Ue e Usa come "agenti stranieri" e a controllarne bilanci e attività.

Nel frattempo, all'interno della Csi si era formato nel 1997 il Guam, ossia una convergenza fra quattro Paesi (Georgia, Ucraina, Azerbaigian e Moldavia) determinata ad aumentare l'autonomia da Mosca sia sul piano della sicurezza sia su quello energetico. Sebbene nel 1999 fosse entrato a far parte del gruppo anche l'Uzbekistan, tale confluenza non ebbe i risultati visibili sperati e il rapporto con Mosca rimase, sia pure contraddittoriamente, attivo<sup>13</sup>.

Sul finire del millennio, infine, si ebbe un cambio di leadership al Cremlino: El'cin lasciò la sua carica dopo aver nominato primo ministro Vladimir Putin che, di lì a pochi mesi, fu eletto nuovo presidente della federazione. Si aprirono alcuni anni di particolare complessità, ma anche di graduale vicinanza fra Russia e Ue. Nel 1997, ad esempio, la Russia era entrata a far parte del G8. Al tempo stesso, però, erano in corso trattative sia in sede Nato sia in sede Ue per un allargamento a est dell'Alleanza atlantica e dei processi di integrazione europea. Queste trattative non incontrarono il consenso russo e il presidente El'cin ebbe più

---

13. Cfr. Roy Allison, *The unresolved conflicts in the Black Sea region: threats, impacts on regionalism and regional strategies for conflict resolution*, in Oleksandr Pavliuk - Ivanna Klyumpush-Tsinsadze (a cura di), *The Black Sea Region. Cooperation and Security Building*, Londra, [Sharpe Routledge](#), 2004 2003?, pp. 110-111.

volte l'occasione di esprimere la propria contrarietà, in particolare per quanto riguardava la prospettiva di inclusione dei Paesi baltici nella Nato. Nel 1999 la situazione si fece ancor più tesa, allorché entrarono a far parte dell'Alleanza atlantica Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria.

Fra l'altro, ciò avvenne alla vigilia della decisione americana di iniziare pesanti bombardamenti contro Serbia e Montenegro invocando la necessità di difendere i diritti umani violati in Kosovo, senza peraltro ottenere l'assenso delle Nazioni Unite e scatenando, invece, la reazione furiosa, ma sostanzialmente impotente, di Mosca, che interpretò tale azione militare come il primo passo per imporre il diritto occidentale su scala internazionale. Fu durante questi mesi di crescenti tensioni che l'allora primo ministro Evgenij Primakov (e precedentemente ministro degli esteri) elaborò, per la prima volta in modo articolato, una revisione delle relazioni internazionali fondata sul multipolarismo, in opposizione al predominio unipolare di Washington; una tesi, questa, che avrebbe avuto in seguito tanta fortuna nel pensiero politico russo<sup>14</sup>. Inizialmente, tuttavia, e in parte sorprendentemente, il nuovo leader del Cremlino si mostrò meno impulsivo e conflittuale rispetto alle decisioni occidentali: Putin, infatti, reagì blandamente all'ingresso nella Nato dei Paesi baltici. Inoltre, concordò con l'Ue il lancio di una partnership energetica che diede vita a vertici bilaterali russo-comunitari a partire dal 2001. Nel frattempo, vennero condotte trattative per

---

14. Cfr. Evgenij Primakov, "Na gorizonte – mnogopoljusknyj mir" **METTERE IN CARATTERI ORIGINALI** (At the Horizon – A Multipolar World) in "Mezhdunarodnaya Zhizn" **METTERE IN CARATTERI ORIGINALI**, XLIII, 10 (1996), pp. 3-13 e, dello stesso autore, "Mnogopoljarnyj mir i OON", in "Mezhdunarodnaya Zhizn", XLIV, 10 (1997), pp. 97-102.

risolvere la questione della mobilità dei cittadini russi nell'enclave di Kaliningrad. Fu altresì decisa la partecipazione di alcune istituzioni russe alla Northern Dimension<sup>15</sup>.

Indubbiamente, poi, grande impatto ebbe l'attacco terroristico dell'11 settembre 2001, che consentì a Putin non solo di offrire il proprio sostegno agli Usa, ma di esprimere la propria partecipazione alla lotta al terrorismo (che, fra l'altro, era stato protagonista di eventi sanguinosi in Russia in larga misura derivanti dall'espansione nell'estremismo islamico penetrato in Cecenia e Daghestan). Fu così che nel 2002 si giunse alla costituzione del consiglio Russia-Nato, forse il momento di maggior vicinanza fra Washington e Mosca, benché fosse chiaro nell'amministrazione americana che non vi sarebbe mai stata accoglienza piena della Russia nella Nato per impedirle di accedere al diritto di veto. Contemporaneamente, i funzionari della Ue, incoraggiati dai risultati a breve termine ottenuti con i negoziati di adesione che avevano preceduto il "grande allargamento" del 2004, elaborarono un meccanismo simile, capace di collegare una forte condizionalità riformatrice, secondo l'impostazione neoliberale prevalsa nella Ue, con un flusso di finanziamenti destinati, in questo caso, ai Paesi definiti di Nuovo vicinato in Europa e nel Caucaso e fra i quali vi era, originariamente, anche la Russia.

Tuttavia, tale impostazione dovette presto misurarsi con la differenza di percezioni fra Bruxelles e Mosca. Mentre la Ue

---

15. Cfr. Alexander Sergunin, *Russia and the World: Changing Paradigms of Russian Foreign and Security Policy under Yeltsin and Putin*, in Jakub Godzimirski (a cura di), *The Russian Federation – Ten Years of Statehood: What Now?*, Atti della Conferenza omonima (Oslo, 1 settembre 2003), Oslo, Norwegian Institute of International affairs, 2003, pp. 105-173; Marius Vahl, *Just good friends? The EU-Russian "strategic partnership" and the Northern Dimension*, Bruxelles, Center for European Policy Studies, 2001.

elaborava una strategia da rivolgere ai Paesi slavi ex Urss, della Moldavia e del Caucaso intesi come nuovo vicinato in quanto conseguenza dei cambiamenti geopolitici apportati dall'allargamento del 2004, la Russia concepiva questo stesso spazio come un vicinato comune nei confronti dei quali Ue e Russia esercitavano interessi condivisi che andavano, quindi, armonizzati con Mosca<sup>16</sup>. L'approccio non era meramente teorico. Di fatto, partecipare alla strategia comunitaria voleva dire accettare i piani d'azione stabiliti a Bruxelles (anche se in parte discussi congiuntamente) e, di conseguenza, subire la condizionalità europea, ad esempio sullo stato di diritto, nell'organizzazione economico-sociale e rispetto ai valori di riferimento. A tutto ciò Mosca non intese sottostare e decise, pertanto, di escludere una propria partecipazione alla politica di nuovo vicinato. Ciò nonostante, accettò di negoziare quattro spazi comuni identificati con l'economia (inclusi ambiente ed energia); la giustizia, sicurezza e libertà; la cooperazione nel campo della sicurezza comune (ossia, lotta al terrorismo); la formazione, università e cultura.

Tutto sommato, le relazioni parvero intradarsi lungo un cammino convergente che induceva all'ottimismo. Le relazioni commerciali s'intensificarono, la Russia entrò a far parte della *European Higher Education Area* (Ehea) e si cominciò a discutere già dal 2001 della possibilità di sostituire il dollaro con l'euro nelle transazioni commerciali. Nell'aprile 2004, prima di concludere il suo mandato, il presidente della Commissione europea

---

16. Cfr. Hiski Haukkala, "Russian Reactions to the European Neighborhood Policy", in "Problems of Post-Communism", LV, 5 (2008), pp. 40-48; Leonid Karabeshkin, "New Neighbors", "Common Neighbors"<sup>1</sup>, relazione presentata al Convegno *Poland, Germany and its Eastern neighbors in the context of EU's New Neighborhood policy* (San Pietroburgo, 3 dicembre 2004) promosso dal Center for Integration Research and Projects.

Romano Prodi si recò a Mosca e durante una visita alla Galleria Tret'jakov tornò sulla questione della moneta comune europea auspicando che essa potesse aumentare il proprio peso fra le riserve valutarie della Russia a vantaggio degli scambi bilaterali fra le due parti<sup>17</sup>.

La situazione cominciò, invece, a deteriorarsi in autunno, durante la campagna per le presidenziali in Ucraina, in quanto l'attuale leader, Leonid Kučma, non avrebbe potuto essere ricandidato, avendo svolto ormai due mandati. Di formazione sovietica, questi aveva mantenuto relazioni economiche con la Russia, ma non aveva mancato di sviluppare relazioni anche con l'Occidente, presentando nel 2002 domanda di adesione alla Nato, pur prendendo le distanze dalle guerre in Afghanistan e Iraq. Sul piano sociale, il suo periodo fu dominato da una diffusa corruzione, dal predominio degli oligarchi e da rilevanti limitazioni alla libertà di stampa, incluso l'omicidio di giornalisti.

In questo contesto, mentre vari candidati avevano iniziato ad affrontarsi, da tempo si era notato in Ucraina l'attivismo di giovani serbi legati all'organizzazione Otpor che aveva contribuito alla caduta di Milošević e alla rivoluzione delle rose in Georgia nel 2003. Questi militanti, finanziati dagli Usa, entrarono in contatto con organizzazioni non governative ucraine quali Freedom of Choice, For Truth, Znaju. Fra queste, la più popolare fu Para, palesemente ispirata a Otpor. Tali associazioni attrassero contributi da fondazioni britanniche come la Westminster Foundation for Democracy, la International Renaissance Foun-

---

17. Cfr. <http://edition.cnn.com/2001/WORLD/europe/05/17/eu.russia/> con il discorso di Romano Prodi, "Russia and the European Union: enduring ties, widening horizons", aprile 2004, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-04-198\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-04-198_en.htm), visitati il 29 luglio 2019.

dation di Soros, così come dalla US-Ukrainian Foundation, dalla stessa Madeleine Albright, presidente del National Democratic Institute, e da altre istituzioni americane, orientate a sostenere finanziariamente i gruppi ucraini (soprattutto di giovani) a favore di Juščenko contro il candidato di Kučma, Janukovyč, a sua volta appoggiato da Gleb Pavlovskij e da Sergej Markov, vicini al Cremlino e giunti da Mosca proprio a questo fine<sup>18</sup>.

Lo scontro fra i due maggiori candidati si acui durante il secondo turno a novembre. Le accuse di frode a vantaggio di Janukovyč, candidato gradito a Kučma e a molti oligarchi, provocarono massicce proteste di piazza in ispecie a Kiev e divenute poi famose come rivoluzione arancione. In queste condizioni, la Corte suprema decise di indire un terzo turno che consegnò in dicembre la presidenza del Paese al leader dell'opposizione Juščenko<sup>19</sup>.

Fu, dunque, in quei frangenti che l'Ucraina cominciò a diventare terreno aperto di scontro fra le sfere di influenza russa e americana<sup>20</sup>. Gli eventi che accompagnarono quell'elezione diedero l'avvio a un confronto sempre più aspro, cui finì con il partecipare anche la Ue, come si avrà modo di vedere. Da un lato, prese a consolidarsi in Russia una vecchia componente politica, di origine irredentista, pre-rivoluzionaria ed eurasista, secondo cui i Russi sono un popolo diviso che necessita una ricomposizione, simboleggiata, nelle manifestazioni pubbliche, dall'e-

---

18. Si veda Mark MacKinnon, *The New Cold war*, Toronto, Vintage Canada, 2008, pp. 167-69 e 175-77.

19. Cfr. Lincoln A. Mitchell, *The Color Revolutions*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2012.

20. Cfr. Konstantin Khudoley, "Russia and the USA: Cool War Ahead?", in "Teorija in Praksa", LVI, 1 (2019), pp. 98-117.



sposizione del nastro rosso-nero di San Giorgio<sup>21</sup>. Dall'altro, in una Ucraina in cui si distinguevano aree occidentali galiziane e regioni russofone sud-orientali, la pressione a favore di un avvicinamento alle istituzioni euroatlantiche, come conseguenza delle "rivoluzioni colorate" trovò sostegno nei nuovi vertici del Paese e incoraggiamento dalla politica di vicinato comunitaria<sup>22</sup>. Aspetti, questi, che tuttavia risultarono assai sgraditi al Cremlino e accentuarono quel fossato fra Mosca e Kiev che si era avvertito sin dai primi mesi della transizione post-sovietica, come abbiamo visto.

### **Russia e Ucraina: due proiezioni esterne sempre più divergenti**

In realtà, le speranze riposte in Ucraina in un cambiamento democratico a seguito della rivoluzione arancione furono presto frustrate dalla crescente conflittualità personalistica fra Juščenko e la prima ministra Timošenko. Il livello di corruzione non subì ridimensionamenti e lo stato di diritto non compì significativi miglioramenti, mentre crebbe la paralisi politico-istituzionale. Nel frattempo, l'Ucraina cercò di collegarsi con alcuni Paesi occidentali e partecipò alla Comunità di scelta democratica costi-

---

21. Numerosi sono gli storici che hanno sostenuto tali tesi. Fra questi Nikolaj Karamzin (1766-1826) autore di una voluminosa *Storia dello Stato russo* in dodici volumi e pubblicata nel 1818; Sergej Solov'ev (1820-1879) autore di una *Storia della Russia fin dai tempi più antichi*; Vasilij Ključevskij (1841-1911) autore di una *Storia della Russia* in cinque volumi; e, infine, Georgij Vernadskij (1887-1973), autore a sua volta, fra le altre opere, di uno studio su *Le origini della Russia*. La tesi è stata di recente contestata da Mykola Riabchuk, *Od Malorusije do Ukraine*, Belgrado, Biblioteka grada Beograda, 2003.

22. Cfr. Marco Puleri, *Ukrainian, Russophone, (Other) Russian. Hybrid Identities and Narratives in Post-Soviet Culture and Politics*, Berlino, Peter Lang, 2020.

tuitasi fra il 2005 e il 2006 con le repubbliche baltiche, la Georgia, la Romania e la Moldavia in attesa che si potesse realizzare la speranza di Juščenko di vedere Kiev nella Nato. Intanto, le relazioni con Mosca erano entrate in crisi sulla questione energetica. Le forniture di gas all'Europa occidentale passavano in larga misura attraverso il territorio ucraino, ma quando Gazprom decise di elevare i costi del gas ai prezzi di mercato (costi, questi, che fino ad allora non erano stati applicati a Kiev) il suo governo rifiutò. La reazione dell'azienda russa fu quella di ridurre drasticamente i flussi verso Occidente, con il risultato di danneggiare la credibilità internazionale della propria immagine di fornitore. La crisi si risolse parzialmente di lì a poco, ma la questione del transito del gas si ripresentò ripetutamente negli anni a venire, avvelenando le relazioni trilaterali Russia-Ucraina-Ue.

In realtà, le relazioni fra Stati Uniti e Russia avevano iniziato a peggiorare significativamente già da tempo, anche se la stessa Ue non fu esclusa dal contenzioso. Nel 2004, infatti, oltre all'allargamento della Ue a est si era verificato un'analogo espansione della Nato, che accolse sette nuovi membri ex socialisti. Si cominciò subito dopo a parlare della costruzione di basi militari nell'Est europeo e in particolare di missili e radar da collocare in Polonia e Repubblica Ceca, formalmente come scudo contro possibili attacchi nucleari iraniani. La tesi fu confutata da Mosca, che interpretò quella discussione come una minaccia alla propria sicurezza e chiese ripetutamente di abbandonare il progetto.

Nel 2007, durante un vertice sulla sicurezza a Monaco, Putin intervenne con estrema franchezza (e durezza) sui rapporti con la Nato, accusata – assieme alla Ue – di atteggiamento aggressivo.

sivo verso Mosca<sup>23</sup>. Putin criticò l'unipolarismo che dominava nell'Occidente, accusando l'Occidente di operare «frequentemente e unilateralmente» negli scacchieri internazionali senza l'appoggio del Consiglio di sicurezza come nei casi del Kosovo e dell'Iraq. In particolare, egli protestò vivacemente contro l'espansione della Nato, che violava le promesse fatte a Gorbačëv nei mesi precedenti l'unificazione tedesca del 1990<sup>24</sup>.

Il discorso di Putin venne accolto con critiche anche veementi e lasciò un segno indelebile nelle relazioni bilaterali Est-Ovest per gli anni a venire. Gli Stati Uniti, peraltro, non modificarono i loro piani e nel 2008 dispiegarono i missili, come previsto, in Polonia e i radar nella Repubblica Ceca. Nel frattempo, l'Ucraina venne accolta nel WTO, mentre l'amministrazione Bush propose l'avvio delle procedure per l'ingresso di Georgia e Ucraina nella Nato durante il vertice di Bucarest dell'aprile 2008. Poiché alla proposta si opposero Francia e Germania, alla fine prevalse un compromesso inglese che rinviava a un tempo indefinito tale decisione, cui il Cremlino si oppose comunque con veemenza, chiedendo ripetutamente che tale prospettiva venisse esclusa.

Pochi mesi dopo, in piena campagna elettorale per le presidenziali americane, il leader della Georgia Mikhail Saakashvili, che godeva dell'appoggio esplicito di Hillary Clinton e John McCain, fu incoraggiato da ambienti americani a reagire militarmente contro alcuni attentati attribuiti alle forze secessioniste

---

23. Vladimir Putin, Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, 10 febbraio 2007, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/24034>, visitato il 22 dicembre 2022.

24. Sulle promesse tedesco-americane a Gorbačëv, si veda Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, "Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion", in "International Security", XL, 4, 2016, pp. 7-44.

dell'Abcasia e Ossezia del Sud<sup>25</sup>. Ne seguì un conflitto militare cui, inaspettatamente per l'Occidente, partecipò l'esercito russo, su ordine del neo eletto presidente Dmitrij Medvedev. Sconfitto nel giro di pochi giorni, Saakashvili perse il controllo delle due regioni, la cui dichiarazione di indipendenza venne riconosciuta formalmente da Mosca.

Venne così violato quell'orientamento, promosso dall'Occidente nel 1991, allorché crollarono le federazioni socialiste e in base al quale solo i confini amministrativi degli Stati membri avrebbero dovuto essere elevati a confini di Stato. In verità, tale tesi, di origine post-coloniale, non era già stata rispettata nei casi di Cipro, Kosovo e della Prednestrovija, benché quest'ultima non avesse ottenuto alcun riconoscimento internazionale. Ma ormai le eccezioni si stavano moltiplicando, alterando gli equilibri su cui si erano fondate le relazioni internazionali dopo la caduta del comunismo in Europa.

Nel 2011 l'esplosione delle primavere arabe fu seguita da un intervento Nato in Libia e, successivamente, in Siria, ambedue giustificati dal desiderio di sostenere le forze democratiche contro regimi autoritari e spesso ritenuti terroristici. In realtà, si trattava per gli Stati Uniti di rafforzare la propria sfera d'influenza in Africa e Medio Oriente, mentre Putin (allora capo del governo russo) interpretò l'azione come destabilizzatrice nei confronti di sistemi politici costituzionalmente legittimi (indipendentemente se autoritari o meno) e, pertanto, potenzialmente pericolosa per la stabilità stessa della Russia. Nei mesi successivi, il Cremlino riuscì a evitare l'intervento americano contro Bashar al-Assad

---

25. Cfr. George Hewitt, *Discordant Neighbours. A reassessment of the Georgian-Abkhazian and Georgian-South Ossetian Conflicts*, Leiden, Brill, 2013, pp. 214 e 242.

attraverso un disarmo controllato dell'armamento chimico e a rafforzare il proprio alleato siriano. Qualche anno dopo, con il fallimento del colpo di stato in Turchia, Putin riuscì a migliorare le relazioni con Ankara grazie al suo rapido sostegno (più rapido di quello occidentale) alla legittimità costituzionale turca<sup>26</sup>.

Nel frattempo, nel 2009 – su spinta in particolare di Polonia e Svezia – la Ue aveva modificato la propria politica di vicinato, creando un partenariato orientale che fu offerto a Bielorussia, Ucraina, Moldavia e alle tre repubbliche del Caucaso meridionale<sup>27</sup>. L'obiettivo era sempre quello di agganciare questi Paesi rafforzando la loro integrazione economica e l'associazione politica alla Ue. Nonostante l'anno successivo il conservatore Janukovyč avesse vinto le elezioni presidenziali ucraine, l'incertezza gravava su Kiev a causa in particolare dei problemi economici e di bilancio, nonché per il perdurare dell'autoritarismo<sup>28</sup>. Vero è che Janukovyč compì il suo primo viaggio all'estero a Bruxelles, ma le condizioni dettate dal FMI per avviare il risanamento del Paese gli parvero particolarmente dure. Tuttavia, la firma di un accordo di associazione con la Ue rimaneva nel novero delle possibilità, ivi inclusa una mediazione della Commissione europea con il FMI per ottenere agevolazioni migliori. Seguì un viaggio in Russia, dove Putin gli offrì crediti per 15 miliardi di dollari in investimenti e riduzioni del prezzo del gas da 400 a 268,5 dollari

---

26. Cfr. Stefano Bianchini - Antonio Fiori (a cura di), *Rekindling the Strong State in Russia and China. Domestic Dynamics and Foreign Policy Projections*, Leiden - Boston, Brill, 2020.

27. Cfr. Hina Kahn, "EU's Eastern Partnership and the Russian Near Abroad: A Contested Arena", in "Journal of European Studies", XXXIV, 2 (2018), pp. 16-36.

28. Cfr. Mykola Riabchuk, *Gleichschaltung: Authoritarian Consolidation in Ukraine 2010-2012*, Kiev, KIF, 2012.

al metro cubo, nella speranza di convincerlo a entrare a far parte della costituenda Comunità economica eurasiatica<sup>29</sup>.

La situazione però rimaneva incerta; il malcontento popolare per le conseguenze di una possibile bancarotta (ancorché in parte eredità dei passati governi) era in crescita, come dimostravano le manifestazioni di piazza cui prese parte attiva, fra gli altri, il senatore John McCain. La presidenza lituana della Ue provò allora a imprimere una spinta per la realizzazione del partenariato orientale attraverso la firma degli accordi di associazione con i sei Paesi partner invitati. Nel 2013 si svolse il vertice comunitario a Vilnius dove una complessa mediazione non riuscì a sciogliere molti dei nodi ancora aperti nella regione. Alla fine, il vertice si concluse con un fiasco, giacché solo due dei sei Paesi invitati firmarono l'accordo di associazione. Azerbaijan e Armenia si rifiutarono a causa del prolungarsi della crisi dovuta al Nagorno-Karabakh, che rendeva problematiche le loro relazioni bilaterali. Il primo, poi, era solo interessato alle questioni energetiche e molto poco alla convergenza politica. Anche la Bielorussia si tirò indietro perché timorosa dell'impatto che la condizionalità europea avrebbe potuto esercitare sul suo sistema di potere. Restava, incerta, l'Ucraina, che tuttavia non accettò di liberare Timošenko, come prerequisito alla firma dell'accordo. Di conseguenza, pure Kiev si sottrasse alla proposta comunitaria<sup>30</sup>.

---

29. Cfr. Maxime Lefebvre, "Russia and the West: ten disputes and inevitable escalation?", *Fondation Schuman, European issues*, 379 (2016), p. 9.

30. Cfr. Tomislava Penkova, "The Vilnius Summit and Ukraine's Revolution as a Benchmark for the EU Eastern Partnership Policy", in "ISPI Analysis", 240 (2014), pp. 1-10, [https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis\\_240\\_2014.pdf](https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis_240_2014.pdf) e Agata Wierzbowska-Miazga, *Russia goes on the offensive ahead of the Eastern Partnership summit in Vilnius*, *Centre for Eastern Studies - OSW Commentary*, 115 (2013), [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl), visitato il 23 dicembre 2022.

Sotto il profilo diplomatico, tuttavia, un altro grossolano errore era stato compiuto: nell'avviare la preparazione del vertice e la documentazione che si sperava avrebbe dato forza al partenariato, fu completamente dimenticata la Russia. Convinti che Putin non fosse interessato a quanto si andava proponendo a Vilnius, né il presidente della Commissione europea José Barroso, né la presidentessa lituana Dalia Grybauskaitė ritennero utile coinvolgere il leader russo, sottovalutandone la percezione della sicurezza e la reattività. E se è vero che, al momento, non vi fu un intervento del Cremlino, il rancore per quanto era avvenuto stava covando sempre più sotto le ceneri.

### **Il crescente contenzioso russo-ucraino e il ruolo euro-atlantico**

L'astio di Putin verso l'Occidente ebbe modo di esprimersi pochi mesi dopo. La decisione di Janukovyč di orientarsi a favore delle proposte russe, piuttosto che accettare l'accordo Ue di libero commercio e l'unione doganale, fu accolta da crescenti proteste di piazza che, originariamente mirate a contestare la diffusa corruzione, si trasformarono in manifestazioni a sostegno di un'opzione europea contro quella russa. La rivolta che seguì (divenuta nota come rivolta di Maidan) all'inizio del 2014<sup>31</sup> portò a una mediazione franco-tedesco-polacca con la partecipazione recalcitrante della Russia che prevedeva elezioni presidenziali e politiche anticipate di lì a qualche mese. Invece, le proteste pubbliche travolsero il governo di Janukovyč il giorno seguente,

---

31. Cfr. David R. Marples - Frederick V. Mills (a cura di), *Ukraine's Euromaidan. Analyses of a Civil Revolution*, Stoccarda, Ibidem, 2015.

costringendo il presidente alla fuga. Un fatto, questo, che venne considerato da Putin un colpo di stato promosso da settori politico-militari ucraini ispirati al collaborazionismo neo-nazista, perché percepito (come del resto in molti altri Paesi dell'Europa orientale, dalla Lituania alla Croazia) in quanto fattore storico legittimante dell'indipendenza nazionale<sup>32</sup>.

In queste circostanze la reazione russa fu rapida e inattesa: muovendo dal porto di Sebastopoli, le sue truppe presero rapidamente il controllo della Crimea senza colpo ferire. Un successivo referendum, contestato in Occidente, benché avesse potuto contare sulla presenza di un monitoraggio internazionale fornito per lo più da esponenti indipendentisti, fra cui i catalani, portò all'annessione della Crimea alla Russia il 18 marzo 2014<sup>33</sup>.

In tal modo, se da un lato Mosca violò sia il principio di integrità territoriale dell'Ucraina, sia i contenuti del memorandum di Budapest, dall'altro Putin colse l'occasione per esprimersi per la prima volta a favore della tesi irredentista in voga a Mosca e

---

32. Si veda Stefano Bianchini, *Liquid Nationalism and State Partitions in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2017, pp. 224-226; Jelena Subotić, *Yellow Star, Red Star. Holocaust Remembrance after Communism*, Ithaca, Cornell University Press, 2019, pp. 34-44; Silvia Foti, *The Nazi's Granddaughter. How I Discovered My Grandfather was a War Criminal*, Washington D.C., Regnery History, 2021.

33. La letteratura in argomento è assai ampia. Per un primo approccio si veda Hiski Haukkala, "From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU-Russian Relations", in "Journal of Contemporary European Studies", XXIII, 1 (2015), pp. 25-40; Cristian Nitoiu, "Towards conflict or cooperation? The Ukraine crisis and EU-Russia relations", in "Southeast European and Black Sea Studies", XVI, 3 (2016), pp. 375-390. Un rapporto molto interessante è quello della Camera dei Lord, House of Lord, *The EU and Russia: before and beyond the crisis in Ukraine*, Londra, HL Paper 2015, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldecom/115/11502.htm>, visitato il 23 dicembre 2022. Infine, un eccellente contributo è quello di Agnieszka Pikulicka-Wilczewska - Richard Sakwa (a cura di), *Ukraine and Russia. People, Politics, Propaganda and Perspectives*, Bristol, E-International Relations Publishing, 2015.



fondata sulla convinzione secondo cui esisteva un popolo russo diviso e che questo avesse il diritto di ricongiungersi, così come era avvenuto per la Germania nel 1990<sup>34</sup>. Poco dopo, l'insurrezione in alcune regioni del Donbass il 6 aprile, con l'aiuto indiretto dell'esercito russo, aggiunse alla violazione territoriale il ricorso alla violenza<sup>35</sup>. La reazione americana condusse all'esclusione della Russia dal G8 e all'imposizione di nuove sanzioni con l'appoggio della Ue.

Nel frattempo, il parlamento ucraino, senza seguire le procedure istituzionali previste, dichiarò il ritorno alla Costituzione del 2004, che limitava i poteri presidenziali, così come elevò l'ucraino a unica lingua di Stato. Un ulteriore fattore, questo, di controversie, vista la diffusione del russo nella vita quotidiana del Paese. Seguirono la distruzione di monumenti sovietici, la reiscrizione dei libri di testo di storia e, soprattutto, l'assalto in maggio alla casa dei sindacati di Odessa, dove avevano trovato rifugio manifestanti anti-Maidan. Di questi, 46 rimasero uccisi dagli incendi appiccati dagli aggressori, mai identificati a causa delle intimidazioni cui furono sottoposti i giudici negli anni a venire<sup>36</sup>.

---

34. Vladimir Putin, "La storica unità di Russi e Ucraini", 12 luglio 2021, in <http://sakeritalia.it/attualita/articolo-di-vladimir-putin-la-storica-unita-di-russi-e-ucraini/>, visitato il 23 dicembre 2022.

35. Cfr. Kristi Raik - András Rácz (a cura di), *Post-Crimea Shift in EU-Russia Relations: From Fostering Interdependence to Managing Vulnerabilities*, Tallinn, International Centre for Defence and Security, 2019.

36. Rinvio su questa vicenda alla dettagliata ricostruzione di Simone Dondi, *Odessa: nazionalità e gruppi etnici. La nascita di una nuova identità nazionale fra gli ucraini russofoni*, tesi di laurea, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, a.a. 2016-2017, [relatore?](#).

Il prolungarsi della guerra nel Donbass portò a un graduale aumento della presenza di istruttori americani nell'esercito ucraino, così come a un aumento significativo delle sanzioni occidentali contro la Russia, che colpirono, in quella fase, soprattutto i beni degli oligarchi, provocarono un embargo sulle tecnologie e limiti agli accessi finanziari delle banche russe ai mercati di capitali europei. Ripetuti cyber-attacchi furono eseguiti da ambedue le parti, mentre alcuni esponenti russi in esilio in Gran Bretagna vennero avvelenati. Sul piano diplomatico sembrò, invece, aprirsi uno spiraglio in seguito ai negoziati poi definiti Protocollo di Minsk II del 12 febbraio 2015, quando un difficile e controverso pacchetto di misure atte a cessare il fuoco e avviare un processo di integrazione venne concordato dai presidenti ucraino, francese, russo, dalla cancelliera tedesca e dai rappresentanti delle due regioni ribelli del Donbass, sotto l'egida dell'Osce. In particolare fu stabilito il ritiro degli armamenti pesanti da entrambe le parti, il ripristino del controllo ucraino sul confine con la Russia nel Donbass, nuove elezioni nelle regioni di Doneck e Lugansk secondo la legge ucraina, nonché la concessione di un regime di autonomia in un quadro di decentramento amministrativo<sup>37</sup>.

Tuttavia, il Protocollo di Minsk II non venne mai attuato a causa delle reciproche diffidenze del governo ucraino e delle regioni ribelli. Soprattutto, il ripristino del controllo ucraino sulle frontiere e il riferimento al decentramento vennero respinti rispettivamente dalle forze ribelli e dalla maggioranza del mondo

---

37. Full text of the Minsk agreement, Financial Times, 12 febbraio 2015, <http://www.ft.com/cms/s/0/21b8f98e-b2a5-11e4-b234-00144feab7de.html>, visitato il 23 dicembre 2022.

politico ucraino<sup>38</sup>. La situazione tornò così a trascinarsi in un quadro conflittuale a bassa intensità. Nel frattempo, l'economia ucraina rimase debole, minacciata dal perdurare della corruzione e dal ruolo influente degli oligarchi, in un quadro illiberale dello stato di diritto che fu marcato da un crescente flusso migratorio verso Occidente e spopolamento di intere zone. Inoltre, si intensificarono le tensioni fra il patriarcato ortodosso russo e la Chiesa ucraina interessata a ottenere l'autocefalia, poi riconosciuta dal patriarca di Costantinopoli, ma negata dalla Chiesa di Mosca<sup>39</sup>.

Un'accelerazione delle tensioni si verificò nel febbraio 2019 quando una riforma costituzionale in Ucraina incluse l'adesione alla Nato come obiettivo da perseguire per ogni futuro governo, mentre fu raggiunto un accordo tra Kiev e Londra per la costruzione di una base navale nel Mar Nero. Tali elementi furono visti con grande apprensione e malumore a Mosca, dove la questione ucraina veniva percepita sempre più nel quadro dell'espansione a est della Nato e, quindi, come una minaccia alla Russia. Nella percezione del Cremlino (ma anche di quasi tutta la Duma), l'accentuato sbilanciarsi di Kiev verso l'organizzazione atlantica costituiva un ulteriore passo, da parte degli Stati Uniti, mirato a mantenere e rafforzare quell'unipolarismo nelle relazioni internazionali che fu caratteristica prevalente della situazione creatasi negli anni '90 e sperimentata con il Kosovo, quando il territorio di uno Stato (la Serbia, nel caso) venne modificato con la forza

---

38. Cfr. Hanna Shelest, "Imposed State-Building: Comparing Dayton and Minsk", in "Southeastern Europe", XLII, 3 (2018), pp. 327-349.

39. Cfr. Kristina Stöckl, "Il Postsecular Conflict Research Project", in "Confronti", XLVIII, 11 (2021), pp. 13 ss.

senza che fosse stato violato l'articolo 5 della Nato e, pertanto, costituendo un precedente cui Putin si richiamò ripetutamente per scalzare l'organizzazione internazionale a guida statunitense.

L'escalation non si fermò, pertanto, neppure dopo l'elezione del presidente Zelen'skij nel maggio 2019 che pure aveva raccolto un massiccio consenso in quasi tutto il Paese con la promessa di porre fine al conflitto con la Russia. Putin, peraltro, praticamente a partire dal suo discorso di Monaco del 2007 si era impegnato a riorientare la politica estera russa verso Oriente con l'obiettivo di rafforzare il multipolarismo. In questa prospettiva, aveva consolidato ed esteso i suoi rapporti con la Cina, anche se questa vicinanza rischiava di trasformare Mosca in una sorta di Junior partner rispetto al gigante asiatico. Inoltre, la Russia manifestò una crescente assertività nella Csi, con i Brics e diversi Paesi africani<sup>40</sup>. In sintesi, la Russia stava impiegando un forte dispiegamento diplomatico allo scopo di rendere il multipolarismo una realtà dominante nelle relazioni internazionali a contenimento degli Stati Uniti.

Fu in questo quadro più generale che va, dunque, collocata la controversia con l'Occidente sull'Ucraina. Un Paese, questo, che godeva dei favori dei Paesi baltici, della Polonia e della Svezia, secondo una tradizione storica di lungo periodo, almeno radicata nelle sue regioni occidentali. Nel maggio 2021, l'insofferenza

---

40. Cfr. Stanislav L. Tkachenko, *BRICS and Development Alternatives: Russia and China*, in Bianchini - Fiori, op. cit., pp. 271-297. Alexander Sergunin, *Understanding Russia's policies towards BRICS: theory and practice*, 2014, <http://web.isanet.org/Web/Conferences/GSCIS%20Singapore%202015/Archive/55c376c8-7911-42be-b13d-22867ff8ea2a.pdf>, visitato il 23 dicembre 2022; Christopher Hartwell, "How to Cure the Woes of the Eurasian Economic Union", in "Russia Direct", VI, 1 (2016), pp. 27-30.

verso la componente russa del Paese portò all'arresto ai domiciliari del parlamentare Viktor Medvedčuk, ex capo di gabinetto di Kučma e leader di Piattaforma di Opposizione – Per la Vita, con l'accusa di tradimento. Per tutta risposta, in luglio, durante una conversazione televisiva, Putin ribadì la propria convinzione secondo cui «Russi e Ucraini erano un unico popolo, un tutt'uno» articolando la sua tesi in base a un filone storiografico di lunga durata che in Russia si è sviluppato sin dall'Ottocento e ripreso da studiosi russo-americani anche durante la guerra fredda (e di cui si è detto, si veda nota 21). Infine, il 24 febbraio 2022 egli diede ordine all'esercito russo di invadere l'Ucraina ricorrendo, come argomento principale della sua decisione, alla necessità di porre un freno all'espansione a est della Nato, anche a costo di violare il principio dell'integrità territoriale degli Stati, causa principale del suo isolamento all'assemblea delle Nazioni Unite durante il voto del 5 marzo. A quel punto, viste anche le aspre reazioni occidentali, sanzionatorie e militari, l'equilibrio internazionale che si era formato dopo il 1989 era venuto **meno**.