



N. 49 - febbraio 2015

La crisi in Ucraina (novembre 2013 - febbraio 2015)

Il **21 novembre 2013**, l'annuncio del congelamento della firma dell'accordo di associazione con l'UE da parte del Presidente filo-russo Janukovic innesca una grande ondata di proteste in piazza Maidan che convince il Parlamento ad approvare la mozione di *impeachment* per il presidente il **22 febbraio 2014**.

A **fine febbraio 2014**, con la caduta di Janukovic e la presa del potere da parte dell'opposizione nazionalista e filo-europea, scoppiano le prime insurrezioni nella repubblica autonoma di Crimea e in alcune regioni dell'est (Donetsk), tradizionalmente filorusse. Il parlamento della Crimea stabilisce l'indizione di un referendum per staccarsi da Kiev. Frattanto, la Russia, che non riconosce il nuovo governo di Kiev e che mantiene una base navale a Sebastopoli, invia forze armate e mezzi blindati a presidiare le principali città della penisola. Il governo provvisorio di Kiev denuncia l'invasione e si oppone alla cessione della Crimea.

Il **17 marzo 2014**, i ministri degli esteri dell'UE decidono di sanzionare 21 persone fisiche, di nazionalità russa e ucraina, accusate di destabilizzare l'Ucraina. Esse non potranno recarsi nel territorio dell'Unione, mentre i conti bancari a loro intestati nelle banche dell'UE vengono congelati. Si tratta di una decisione che ricalca pressoché alla lettera le misure che erano state già adottate dagli Stati Uniti. Tra i destinatari delle sanzioni americane figurano anche il vice primo ministro russo, Dmitri Rogozin, l'ex presidente ucraino Viktor Janukovic e l'attuale premier della Crimea, Sergej Aksionov.

Il referendum del **18 marzo 2014** sancisce (con il 97% in favore dell'opzione secessionista) il distacco della Crimea da Kiev; la Federazione russa procede all'incorporazione della Crimea, mentre i paesi occidentali respingono il referendum come illegittimo e rifiutano di riconoscere l'annessione della penisola alla Federazione russa. La NATO stabilisce l'interruzione a tempo indeterminato dei lavori del Consiglio NATO-Russia.

Pochi giorni dopo, il **20 marzo 2014**, i paesi membri dell'UE ribadiscono la loro condanna dell'annessione della Crimea alla Federazione Russa, estendendo la lista delle persone soggette alle sanzioni. Fra i destinatari di questa nuova tornata di restrizioni figura il vice premier della Federazione, Dmitri Rogozin, già sottoposto a misura analoga da parte degli Stati Uniti. L'Unione ha poi deciso inoltre di annullare il previsto vertice UE-Russia e di sospendere tutti i vertici bilaterali tra Mosca e gli stati membri. Anche i negoziati relativi all'adesione della Russia all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) vengono sospesi. Il Consiglio europeo dà mandato alla Commissione di studiare eventuali sanzioni di natura economica e commerciale da adottare nel caso in cui la Russia non cambi atteggiamento in merito alla situazione ucraina. La Comunità internazionale decide anche di riunirsi a giugno, anziché a Soci in formato G8, a Bruxelles in formato G7.

Il **1° aprile del 2014**, i ministri degli esteri della NATO esortano la Russia a impegnarsi in un dialogo volto a raggiungere una soluzione politica del conflitto e a interrompere i rifornimenti ai ri-

belli del Donbass, nonché decidono di sospendere ogni forma di cooperazione civile e militare con la Russia.

Il **7 aprile 2014** si verifica l'assalto alle sedi del governo locale a Donetsk - ove gli assalitori proclamano una repubblica indipendente e richiedono un referendum per unirsi alla Russia -, nonché a Kharkiv e Luhansk. Il *premier* ucraino Yatseniuk accusa Putin di avere un piano per la distruzione dell'Ucraina. Gli Stati Uniti accusano Mosca di sostenere le milizie che nell'est del paese proclamano le repubbliche popolari di Donetsk e Lugansk. Il tentativo delle autorità ucraine di riconquistare il controllo sulle province ribelli produce un aspro conflitto militare, durante il quale Mosca fornisce aiuti di vario genere ai ribelli.

Il **17 aprile 2014** viene raggiunto a Ginevra un accordo tra Ucraina, Russia, USA e UE per una serie di misure volte ad abbassare la tensione nel teatro ucraino: l'accordo di Ginevra, tuttavia, si rivela sostanzialmente sterile.

L'**11 maggio 2014** si aprono le urne per i referendum separatisti nelle regioni dell'Ucraina orientale di Donetsk e Lugansk che segnano il previsto plebiscito a favore dell'indipendenza sia a Donetsk che a Lugansk. Peraltro la netta vittoria delle istanze filorusse è declinata in maniera diversa, poiché mentre a Donetsk prevale un orientamento indipendentista, con l'esplicita richiesta di annessione a Mosca, a Lugansk si preferisce puntare su un federalismo assai accentuato, ma nel quadro della permanenza nell'Ucraina. Tuttavia i leader di entrambe le regioni separatiste escludono la partecipazione alle elezioni presidenziali ucraine del 25 maggio, mentre dal canto suo il presidente ad interim dell'Ucraina Turcinov esclude ogni possibilità di dialogo con le forze ribelli e separatiste, definendo i due referendum alla stregua di una farsa.

Intanto l'Unione europea delibera il **12 maggio** nuove sanzioni nei confronti di esponenti russi, che portano il numero delle persone colpite da divieto di viaggio e congelamento dei beni detenuti in territorio europeo da 48 a 61: inoltre, le sanzioni colpiscono per la prima volta anche il

livello delle persone giuridiche, mettendo nel mirino due società situate in Crimea, la cui proprietà, secondo le autorità europee, era stata trasferita in violazione della legge ucraina. A parziale sostegno dell'Ucraina vanno due accordi firmati durante la visita di Iatseniuk a Bruxelles del 13 maggio, per un totale di 1,3 miliardi di euro, che la commissione UE esplicitamente sostiene poter essere utilizzati anche per il parziale rimborso dei debiti energetici contratti con la Russia.

Il **25 maggio 2014** si svolgono le previste elezioni presidenziali ucraine, con un'affluenza al voto superiore al 60% a livello nazionale, e con la chiara vittoria del magnate dell'industria dolciaria Petro Poroshenko, che scongiura il ballottaggio, ottenendo il 56% dei consensi al primo turno.

Il **27 giugno 2014** UE e Ucraina firmano l'Accordo di associazione. **Che tuttavia entrerà in vigore solo all'inizio del 2016.**

Le truppe ucraine ai **primi di luglio** riescono a riconquistare le città di Slaviansk e Kramatorsk, continuando a denunciare l'ingresso regolare dalla Russia in Ucraina di armamenti e mercenari a sostegno dei separatisti di Donetsk e Lugansk.

Il Consiglio Europeo del **16 luglio 2014** decide di estendere le misure restrittive già emesse nei mesi precedenti ad altre persone fisiche russe e ucraine (portandole a 72). Dà inoltre mandato alla Commissione e al Servizio Azione Esterna (EEAS) di proporre passi ulteriori da compiere.

Il **17 luglio 2014** nell'Ucraina orientale si verifica l'abbattimento da parte di un missile di un aereo di linea malese in servizio da Amsterdam a Kuala Lumpur, provocando quasi trecento vittime, molte delle quali olandesi. L'abbattimento avviene nello spazio aereo ucraino, in una zona teatro di combattimenti fra le truppe di Kiev e i ribelli del Donbass. Gli Stati Uniti e i paesi europei, imputando l'abbattimento dell'aereo ai ribelli e, almeno indirettamente, alla Russia, deliberano una nuova e più consistente tornata di sanzioni anti-russa.

A fine luglio 2014 il Consiglio dell'UE adotta un pacchetto di ulteriori significative misure restrittive allo scopo di: limitare l'accesso al mercato europeo dei capitali per le istituzioni finanziarie statali della Russia; di imporre un embargo sulle armi; di stabilire un divieto di esportazione di beni *dual use* e impedire l'accesso della Russia alle tecnologie sensibili soprattutto nel campo petrolifero. Questo pacchetto rafforza anche la restrizione degli investimenti e del commercio con la Crimea e Sebastopoli e la revisione della cooperazione bilaterale tra Russia e UE.

Il 22 agosto 2014 si sfiora l'escalation dei combattimenti, quando Kiev denuncia un'invasione russa, a seguito dell'ingresso in territorio ucraino di un convoglio umanitario che reca aiuti verso Lugansk pur non avendo ottenuto il permesso dalle forze di frontiera ucraine. Subito dopo i separatisti lanciano una controffensiva nella regione di Donetsk, che provoca un sensibile arretramento dell'esercito ucraino.

Il 28 agosto tanto Kiev quanto la NATO affermano di avere le prove del fatto che la Russia abbia infiltrato proprie truppe regolari nell'Ucraina orientale, che nella stima più prudente (della NATO) raggiungono il migliaio di unità. Alle smentite consuete provenienti da Mosca, l'Ucraina reagisce con il ribadire la volontà di iniziare il processo di adesione all'Alleanza atlantica.

Al vertice della NATO di Newport il 4 e 5 settembre 2014 i leader della NATO condannano¹ l'intervento militare russo illegittimo ed illegale in Ucraina e chiedono a Mosca l'immediato ritiro di tutte le truppe in Ucraina e ai confini tra i due paesi. Il Comunicato inoltre richiede alla Russia di restituire la penisola di Crimea all'Ucraina e di fermare il flusso di armi, attrezzature e denaro diretto ai ribelli attivi nell'est del paese. Nel vertice di Newport viene inoltre decisa la creazione di una "Very High Readiness Joint Task Force" (VJTF), una unità multinazionale capace di entrare in azione in solo 48 ore, composta da circa 4.000 uomini, con rafforzate capacità di risposta

al cosiddetto "hybrid warfare", che si avvarrà di cinque basi situate in Romania, Polonia e paesi baltici. In queste basi verranno inoltre stoccati equipaggiamenti e materiali, come carburante, munizioni e mezzi militari.

Il 5 settembre viene concluso il Protocollo per il cessate il fuoco, fatto a Minsk nell'ambito del Gruppo di contatto per l'Ucraina (formato da rappresentanti russi, ucraini, dei separatisti e l'O-SCE).

Il 12 settembre 2014 entrano in vigore nuove sanzioni europee - che Bruxelles precisa essere soggette a *reversibility* and *scalability* in caso di atteggiamento positivo della Russia - mirate contro il settore petrolifero di Mosca, salvaguardando invece i produttori di gas, di vitale importanza per l'Europa occidentale. Le sanzioni americane elevate contemporaneamente, invece, colpiscono pesantemente anche Gazprom. Le sanzioni hanno per oggetto anche le transazioni finanziarie e i prodotti di duplice uso.

Il 16 settembre 2014 il parlamento ucraino approva, in contemporanea con il Parlamento europeo, l'Accordo di associazione dell'Ucraina alla UE, le cui clausole commerciali viene deciso tuttavia di differire al 2016, come gesto di considerazione delle ragioni di preoccupazione della Russia verso l'ingresso massiccio di prodotti europei sul mercato ucraino - e a tale proposito si prevede di intavolare per tutto il 2015 colloqui anche con Mosca per l'armonizzazione dei rispettivi mercati. Nella stessa giornata, poi, la Rada ucraina approva una legge sullo statuto speciale delle regioni separatiste quale parziale attuazione del piano di pace concordato a Minsk insieme al cessate il fuoco: in tal modo le regioni di Donetsk e Lugansk si vedono garantire per tre anni uno status di autonomia, all'interno del quale è prevista la facoltà di istituire forze di polizia e di condurre elezioni a livello locale. Un'altra legge si spinge a concedere l'amnistia a tutti i combattenti separatisti, eccezion fatta per i responsabili dell'abbattimento del volo malese del 17 luglio.

Il 19 settembre 2014 iniziano a Minsk nuovi negoziati nell'ambito del Gruppo di contatto sull'Ucraina: i colloqui si concludono con la sigla

¹ Wales Summit Declaration, 5 settembre 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?mode=pressrelease

di un **Implementing Memorandum in dodici punti** (di implementazione del cessate il fuoco raggiunto il 5 settembre a Minsk) il cui principale risultato è quello di creare una zona cuscinetto di 30 km, con un simmetrico ritiro delle due parti in conflitto delle armi di calibro superiore a 100 mm, vietando altresì il dispiegamento di armi pesanti in zone abitate e il sorvolo di aerei militari e stranieri sopra la zona cuscinetto. L'OSCE dovrebbe poi monitorare il ritiro dei combattenti mercenari e stranieri dal territorio ucraino.

Il **12 ottobre 2014** il presidente russo Putin dispone il ritiro dalla frontiera ucraina di migliaia di soldati.

Le elezioni politiche del **26 ottobre** vengono disertate dall'elettorato delle regioni di Donetsk e Lugansk, con il venir meno di una trentina di deputati nella *Rada* di Kiev: il risultato elettorale costituisce un chiaro pronunciamento dei votanti verso l'orientamento occidentale dell'Ucraina, ma con una certa sorpresa il partito del premier Yatseniuk supera di un soffio quello del presidente Poroshenko, ponendogli per l'immediato futuro un serio problema in riferimento alla sua politica possibilista e pragmatica nei rapporti con Mosca, rispetto alla quale invece Yatseniuk risulta assai più intransigente.

Il **30 ottobre** Ucraina, Russia e Unione europea firmano l'accordo sulla ripresa dei flussi di gas naturale russo verso l'Ucraina. L'Unione europea agisce quale garante per Kiev.

All'inizio di novembre il clima torna incandescente, dopo che il **2 novembre** nelle regioni controllate dai separatisti vengono indette consultazioni elettorali, quasi certamente con il concorso di elementi russi - Mosca tuttavia non le riconosce ufficialmente - ma aspramente condannate dall'Unione europea, dagli Stati Uniti e dalle Nazioni Unite. Il presidente Poroshenko minaccia una reazione militare contro i separatisti in caso di loro nuove iniziative armate e sconfessa le elezioni, a suo dire andate ben al di là delle consultazioni locali previste nella regione del Donbass dagli accordi di Minsk, nell'ambito dell'ordinamento nazionale ucraino. Poroshenko propone altresì alla *Rada* di revocare lo statuto

speciale accordato al Donbass. In breve tempo la tregua faticosamente raggiunta veniva rimessa in discussione, e i focolai di combattimento si moltiplicavano. Il premier ucraino Yatseniuk annunciava che sarebbero cessati i finanziamenti pubblici alla regione del Donbass.

Il **12 novembre** il comandante delle forze NATO in Europa Breedlove denuncia nuovi sconfinamenti di mezzi militari e truppe russe in Ucraina, che Mosca recisamente nega. Ciò determina il grave isolamento di Putin, tre giorni dopo, nel corso del Vertice G20 di Brisbane.

Il **28 novembre** l'UE decide l'adozione di nuove sanzioni, colpendo altre tredici persone, separatisti ucraini, e cinque entità: ad essere colpiti sono soggetti coinvolti nell'organizzazione nell'Ucraina orientale di elezioni ritenute "illegali e illegittime" dall'Unione europea. Le nuove sanzioni prevedono il congelamento degli attivi finanziari e il divieto di viaggio in Europa. Attualmente, la lista di persone ed entità sanzionate dall'Unione è composta da 119 personalità e 23 entità, di nazionalità ucraina e russa. In alcuni casi, le persone colpite sono vicinissime al presidente russo Vladimir Putin, come per esempio l'uomo d'affari Arkady Rotenberg.

Il **1° dicembre** prende l'avvio la missione civile PSDC dell'UE, *EU Advisory Mission for Civilian Security sector reform Ukraine (EUAM Ukraine)*, istituita dal Consiglio dell'UE nel luglio scorso: la missione, diretta dall'economista ungherese Kalman Mizsei e formata da circa 100 funzionari europei e 75 unità locali, ha un mandato biennale, un budget per il primo anno di 13,1 milioni e dovrebbe costituire uno dei "vettori della politica dell'Unione in Ucraina", sostenendo i processi di riforma degli apparati pubblici ucraini per il rafforzamento della *rule of law*.

Il **2 dicembre** il parlamento di Kiev concede la fiducia al nuovo esecutivo, la cui formazione è stata ritardata dalle divisioni tra i partiti ucraini filo-occidentali, pur trionfanti nelle elezioni legislative, aggravate dal sotterraneo contrasto tra il premier Yatseniuk e il presidente Poroshenko, capi delle due forze parlamentari principali. Nel nuovo governo sono riconfermati, oltre al primo

ministro, i ministri degli esteri e della difesa, vicini a Poroshenko, mentre appare di rilievo la nomina di tre ministri di origine straniera - un'americana alle finanze, un lituano all'economia e un georgiano alla sanità, a quanto pare sponsorizzati soprattutto da Washington, ai quali il presidente Poroshenko ha appena concesso la cittadinanza ucraina.

Tra il **4 dicembre** e l'**11 dicembre** entrambe le Camere del Congresso degli Stati Uniti esprimono voto pressoché unanime -peraltro rimasto sospeso in attesa di ulteriore esame in Senato e del parere della Casa Bianca- che autorizza nuove sanzioni contro la Russia e, soprattutto, la fornitura di armi di carattere letale all'esercito di Kiev. La Russia, accusa il Congresso degli Stati Uniti di voler alimentare il confronto aperto con Kiev, mentre il ministro della difesa ucraino annuncia la volontà di un aumento delle spese militari nel 2015, che si attesterebbero alla cifra di 2,4 miliardi di euro, con un aumento contestuale degli effettivi dell'esercito a 250.000 unità.

Il **23 dicembre** il parlamento di Kiev approva un disegno di legge per rinunciare all'equidistanza che il paese aveva mantenuto rispetto alle alleanze militari internazionali sin dalla propria indipendenza, impegnandosi altresì ad operare per raggiungere i requisiti per l'adesione alla NATO. In questo contesto, pur dando corso al previsto scambio di prigionieri, le parti in lotta rinunciano alla tornata negoziale di Minsk del 26 dicembre.

Il **13 gennaio 2015** la tenuta della tregua viene messa duramente alla prova da intensi combattimenti nei pressi dell'aeroporto di Donetsk e dell'uccisione di dieci persone che si trovano a bordo di un autobus di linea ad un *check point* ucraino, centrato da un colpo di artiglieria presumibilmente sparato dai filo-russi.

Proseguono i combattimenti attorno allo scalo di Donetsk - ormai sconvolto dai reciproci bombardamenti - assumendo caratteri sempre più cruenti, ma tutto il territorio della città e dei dintorni è interessato da una pioggia di bombe che colpisce diversi civili.

Intanto il **19 gennaio 2015** i ministri degli Esteri dell'Unione europea, esaminato il *discussion pa-*

per dell'Alto rappresentante della politica estera dell'Unione Europea Mogherini - che chiedeva se fosse possibile distinguere tra sanzioni imposte a causa del conflitto in Ucraina orientale e sanzioni imposte a causa dell'annessione della Crimea, per valutare la possibilità di alleggerire le prime in caso di *de-escalation* del conflitto, mantenendo le seconde- escludono di poter alleggerire le sanzioni contro la Russia. Il *ballon d'essai* del Capo della diplomazia europea mirava comunque a richiamare l'attenzione sull'importanza di non isolare Mosca, bensì di reingaggiarla in un dialogo costruttivo con l'UE.

21 gennaio caduta aeroporto di Donetsk finito nelle mani dei separatisti.

24 gennaio: in un attacco missilistico alla città di Mariupol sotto controllo governativo restano uccisi 30 civili, decine di feriti.

Il **29 gennaio 2015** un Consiglio straordinario dei ministri degli esteri dell'UE decide di estendere e ampliare le sanzioni; sottolinea la responsabilità della Russia per i recenti avvenimenti di Mariupol, Donetsk e Luhansk, chiede alla Russia di esercitare influenza per indurre i separatisti a cessare le ostilità e rispettare gli impegni di settembre.

Fine gennaio: segnalate centinaia di civili in fuga dai combattimenti intorno a Debaltseve; decine di uccisi, tra cui quindici soldati ucraini il 30-31 gennaio.

11-12 febbraio 2015 il vertice di Minsk convocato dal Gruppo di contatto per l'Ucraina raggiunge un accordo per il cessate il fuoco, dopo una maratona di 15 ore di trattativa.

Al vertice in Bielorussia ospitato dal presidente Lukashenko partecipano la cancelliera tedesca Merkel, il presidente francese Hollande, il presidente russo Putin e il presidente ucraino Poroshenko. L'ipotesi di intesa - che aggiorna il Protocollo di Minsk di settembre 2014 - prevede: immediato cessate il fuoco; definizione della linea del fronte con i separatisti filorussi (aggiornata alle posizioni attuali); creazione di una zona cuscinetto di almeno 50 km con il ritiro di tutte le armi pesanti; meccanismi di controllo per il ri-

spetto dell'intesa (affidati ad osservatori OSCE); scambi di prigionieri; concessione dell'amnistia per i miliziani; *status* speciale per le regioni separatiste di Donetsk e Luhansk, nell'ambito di una più ampia decentralizzazione; indizione di elezioni locali in conformità con la legislazione ucraina, sotto il monitoraggio dell'OSCE; ripristino del controllo totale sui confini da parte del Governo dell'Ucraina in tutta la zona del conflitto.

a cura di A. Mattiello

L'ultima nota breve:
[Disegno di legge A.S. n. 1345-A "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"](#)
[\(n. 48 - febbraio 2015\)](#)

nota breve
sintesi di argomenti di attualità
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:
<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

[**www.senato.it**](http://www.senato.it)