



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

*Lucio Levi*

## **Impedire lo smembramento dell'Ucraina**

Aprile 2014 - n. 5





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

Lucio Levi, professore di Scienza della Politica e Politica Comparata all'Università di Torino, è membro del Consiglio Direttivo del CSF e presidente del Movimento Federalista Europeo.

## **Impedire lo smembramento dell'Ucraina**

*Lucio Levi*

Il trionfo dell'insurrezione popolare che ha abbattuto la dittatura sanguinaria e corrotta di Yanukovich segna la ripresa del processo democratico in Ucraina. Ma la crisi non è finita. Il riflusso che ha conosciuto la primavera araba mostra che la caduta di dittature oppressive rappresenta solo il primo passo di una lunga e difficile transizione. La transizione alla democrazia necessita di due presupposti: sviluppo economico e stabilità internazionale.

L'Ucraina è sull'orlo del disastro economico. Gli oligarchi che si sono impadroniti del potere economico, approfittando della transizione selvaggia al capitalismo avvenuta dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, hanno saccheggiato il paese e piegato la classe politica al loro potere. Il piano di aiuti di emergenza, che Mosca aveva attivato dopo la rinuncia del governo di Kiev a firmare l'accordo di associazione con l'UE, è stato sospeso dopo la caduta di Yanukovich. Ora esso è parte dell'accordo di associazione tra l'Ucraina e l'UE e vi partecipa anche il Fondo Monetario Internazionale.

Questa oscillazione tra Est e Ovest mostra come l'Ucraina stia diventando la posta di una contesa che sembra riportarci all'epoca della guerra fredda. Il rischio più grave che corre il paese in questo drammatico momento è quello dello smembramento. Se la situazione dovesse sfuggire al controllo delle forze politiche che si contendono il governo del paese e degli attori esterni dai quali dipende l'ordine mondiale, si aprirebbe la crisi internazionale più pericolosa dalla fine della guerra fredda lungo la linea di faglia che divide due grandi regioni del mondo: l'Unione europea e la Comunità degli Stati indipendenti (CSI). Il paese è diviso: nell'Ucraina occidentale prevale l'anima europea, in quella orientale quella russa. Ma la decisione sul suo futuro si prende altrove.

Ciò che bisogna assolutamente evitare è che la decisione sia impostata nei termini di una scelta tra Est e Ovest. Purtroppo l'annessione della Crimea da parte della Russia rappresenta un passo irreversibile verso una spirale di ritorsioni reciproche che rischia di mettere in discussione i risultati positivi che la collaborazione dell'Occidente con la Russia aveva ottenuto nei mesi scorsi sui dossier siriano e iraniano.

Incidentalmente si può osservare che Putin ha violato il diritto internazionale e, sebbene la legittimità del referendum sulla annessione della Crimea sia stata viziata dall'occupazione militare russa, sul piano politico il voto ha comunque rispecchiato, secondo gli osservatori più accreditati, la volontà della maggioranza degli abitanti della regione. Resta tuttavia il fatto che anche in Crimea ci sono minoranze etniche e linguistiche (oltre a quella tartara, ce n'è anche una italiana) che hanno diritto alla protezione.

Sul piano militare la Russia ha una superiorità indiscutibile. In Crimea ci sono le basi militari russe che assicurano alla flotta russa uno sbocco verso il Mediterraneo. L'Ucraina è assediata dalla Russia, che controlla gran parte dei suoi confini di terra e marittimi. È interesse dell'Occidente, e soprattutto dell'UE, allontanare l'opzione militare, che rischia di mettere in discussione le fondamenta dell'ordine mondiale e di farci precipitare in un conflitto di dimensioni catastrofiche. Bisogna anche riconoscere che la proposta di associazione dell'Ucraina all'UE ha contribuito a scatenare la crisi. Questo paese, che per secoli ha fatto parte della Russia, rappresenta un elemento strategico del progetto di Putin di istituire un'unione doganale euro-asiatica e più in generale del tentativo di fare recuperare alla Russia lo status di grande potenza.

L'UE deve chiarire quali sono i suoi confini e dove si deve fermare il processo di allargamento verso Est, che oggi sta interessando i Balcani occidentali. Nelle lingue slave Ucraina significa confine. E, in effetti, qui passa il confine dell'Europa. Sul piano politico, ciò significa che l'Europa deve riconoscere il diritto degli Stati situati ai suoi confini orientali di darsi un'organizzazione regionale. In particolare, in questa regione si può sviluppare un processo di integrazione che consenta di raggiungere le economie di scala e le dimensioni politiche necessarie ad assicurare

sviluppo economico e indipendenza politica in un mondo nel quale i raggruppamenti regionali di Stati — accanto agli Stati che hanno già acquisito la dimensione macro-regionale — sono destinati a imporsi come attori della politica mondiale.

Una possibile intesa sulla crisi presuppone che l'Ucraina rinunci ad aderire a organizzazioni internazionali delle quali la Russia non è uno Stato membro, come l'UE e la NATO. Zbigniew Brzezinski e Henry Kissinger<sup>1</sup> hanno recentemente evocato il modello della Finlandia per l'Ucraina, vale a dire la scelta di uno status internazionale né antieuropeo né antirusso. La proposta è suggestiva perché orienta il pensiero verso soluzioni che allontanano le prospettive dello scontro tra posizioni inconciliabili e dello smembramento. Tuttavia quel modello appartiene al mondo della guerra fredda, a un mondo che era diviso in due, che oggi non esiste più e non potrà più tornare. Non c'è più l'Unione Sovietica né lo scontro fra comunismo e capitalismo.

Il sistema politico internazionale sta evolvendo in modo irreversibile verso un assetto multipolare. Ma ciò che è nuovo è che le relazioni tra gli Stati sono avviluppate in una fitta rete di organizzazioni internazionali che sono espressione della necessità di cogestire un numero crescente di problemi che non possono essere risolti isolatamente dai singoli Stati. Oggi si possono progettare e sperimentare nuove forme di organizzazione internazionale capaci di aprire prospettive innovative rispetto alle vecchie formule neutralistiche nella direzione di un'Ucraina che sviluppi relazioni cooperative sia con la Russia sia con l'UE.

Si deve aprire subito un negoziato tra Stati Uniti, Russia e UE che associ tutte le forze politiche interne e le impegni nella costruzione di un accordo che mantenga l'unità del paese e sviluppi nuove forme di cooperazione tra UE e CSI. Esistono diverse istituzioni interregionali che raggruppano tutti gli attori interessati al negoziato, vale a dire Stati Uniti, Russia e UE: in primo luogo l'OSCE, ma anche il Consiglio NATO-Russia e il Consiglio d'Europa (dove gli Stati Uniti sono osservatori). Invece di applicare la logica tradizionale "o di qua o di là" dell'era del nazionalismo, perché non adottare quella dell'"e di qua e di là" del modello federalista? Un federalismo di tipo nuovo può aprire la via alla sperimentazione

di una formula istituzionale che consenta l'associazione dell'Ucraina sia allo spazio economico europeo sia all'unione doganale centro-asiatica: una formula che permetterebbe di allontanare lo spettro della guerra civile e di salvaguardare l'integrità territoriale del paese.

L'Ucraina non è un caso isolato. Esistono esempi analoghi di Stati-cerniera tra due grandi regioni del mondo (per esempio la Turchia, al confine tra Europa e Medio Oriente o il Messico, al confine tra Nord America e America latina), i quali possono svolgere il ruolo di ponte ed essere veicolo di nuove forme di solidarietà tra grandi regioni del mondo.

L'Ucraina dipende, come l'UE, dal rubinetto del gas e del petrolio russo. Da una parte, poiché l'Europa sarà ancora a lungo tributaria della Russia per l'approvvigionamento di risorse energetiche, è urgente che l'UE adotti un'unica politica energetica per ridurre la dipendenza dalle importazioni di carburanti fossili e unire gli sforzi per accelerare la transizione verso le energie rinnovabili. D'altra parte, la Russia non è, per il momento, in grado di fare fronte alla concorrenza dell'UE, ma ha bisogno del suo mercato. Essa è cosciente delle debolezze strutturali del suo sistema produttivo basato sull'esportazione di gas e petrolio – che le ha offerto il beneficio temporaneo di una significativa forza finanziaria – e punta a modernizzare la sua economia attraverso la formazione di un'unione doganale euro-asiatica. Un accordo economico che assicuri la cooperazione tra Europa e Russia sul piano degli approvvigionamenti energetici (da parte della Russia) e delle tecnologie più avanzate (da parte dell'UE) e vincoli l'accordo all'affermazione nella CSI dei principi della democrazia rappresentativa e dello Stato di diritto rappresenta la condizione per avviare a soluzione la crisi dell'Ucraina in un quadro di stabilità e di cooperazione tra comunità regionali contigue.

Inoltre, al fine di mantenere l'unità politica dell'Ucraina, la convivenza tra le diverse componenti etniche, linguistiche e religiose presenti nel paese può essere garantita solo da una riforma delle istituzioni in senso federale – e più specificamente dall'applicazione di una forma di federalismo asimmetrico –, che preveda la concessione alle regioni orientali prevalentemente russofone di più ampi margini di autogoverno nei settori dell'istruzione, della cultura e della gestione delle forze di

polizia. La flessibilità del federalismo asimmetrico è tale da consentire la concessione di uno statuto speciale di autonomia alla Crimea, che renda compatibile la sua inclusione nel sistema difensivo russo con l'appartenenza allo Stato ucraino. Questa riforma costituzionale comporterebbe la trasformazione dell'Ucraina da Stato unitario in Stato federale. Mentre i governatori delle regioni sono attualmente nominati dal Presidente dell'Ucraina, con la riforma sarebbero eletti dai cittadini.

L'irrelevanza politica di cui ha dato prova l'UE in questa drammatica vicenda mostra che l'anello mancante per costruire un nuovo ordine politico ed economico internazionale è un'Europa che sia capace di parlare con una sola voce. Arginando l'aggressività degli Stati Uniti nei confronti della Russia, un'UE più forte e coesa acquisirebbe l'autorità per correggere il disegno di ispirazione imperiale e nazionalistica di Putin tendente a riorganizzare la regione euro-asiatica facendo appello alla grande madre Russia. Creando un clima più propizio alla cooperazione internazionale nei settori della sicurezza e dell'economia, essa potrebbe disinnescare i fattori che hanno spinto la Russia a scegliere il nazionalismo e l'autoritarismo e favorire l'evoluzione della Russia verso la riorganizzazione in senso federale sia delle proprie istituzioni sia delle relazioni con le ex repubbliche sovietiche.

Promuovere e consolidare la costruzione delle istituzioni democratiche in Ucraina, creando le condizioni per coinvolgere in questo progetto la Russia e le ex repubbliche sovietiche: ecco un grade obiettivo che deve essere portato al centro della campagna elettorale europea. Abbiamo visto che sviluppo economico e stabilità internazionale sono le condizioni per affermare la democrazia, cui l'Europa può dare un contributo decisivo. Portare a compimento la rivoluzione democratica, per la quale il popolo della Majdan di Kiev ha dimostrato di essere disposto a sacrificare la vita, è il compito cui l'Europa deve dedicare tutte le proprie energie.

## Note

- 1 Z. Brzezinski, "Russia Needs to be Offered a 'Finland Option' for Ukraine", *Financial Times*, 24.02.2014  
H. Kissinger, "How the Ukraine Crisis Ends", *The Washington Post*, 05.03.2014

## CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione regionale e continentale (a partire dall'Unione europea), i problemi relativi all'ordine mondiale e al processo di democratizzazione del sistema internazionale.

Il CSF organizza annualmente una **Lecture**, intitolata ad Altiero Spinelli, sui temi dell'integrazione europea. Il CSF pubblica oltre ai **Research** e ai **Policy Paper**, la collana "**Federalism**", le riviste online **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**, Il Bollettino Bibliografico sul Federalismo e l'**International Democracy Watch**.

**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**

Via Real Collegio, 30  
10024 Moncalieri (TORINO)  
Telefono 011 670 5024  
Fax 011 670 5081  
**[info@csfederalismo.it](mailto:info@csfederalismo.it)**  
**[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)**