



Ecco i requisiti minimi di un futuro piano per stabilizzare e pacificare l'Ucraina

di Salvatore Farina

Generale di corpo d'armata, già Capo di Stato Maggiore
dell'Esercito italiano – Luiss School of Government

Policy Brief n. 5/2023

Passato ormai oltre un anno dall'inizio dell'invasione russa dell'Ucraina, nell'attuale fase rimane assolutamente necessario continuare a supportare la resistenza di Kiev al fine di garantire quella "forza coercitiva" indispensabile per dare origine a un percorso negoziale. In questo Policy Brief, anche tenendo conto del piano cinese in 12 punti per l'Ucraina, ci si concentra su quanto potrebbe succedere in una fase immediatamente successiva, quando giungesse il momento per gli Stati Uniti e l'Unione Europea di prefigurare un percorso di composizione del conflitto assai più sostanzioso. Tra i requisiti minimi di un piano di pacificazione e stabilizzazione dell'area, l'Autore inserisce, oltre a un preliminare cessate il fuoco, una Ground Safety Zone-Zona di Sicurezza, il disarmo dei combattenti non regolari, l'intervento di una forza militare internazionale autorizzata dall'Onu con compiti di interposizione, lo svolgimento di un referendum per definire il futuro del Donbass e altre importanti iniziative.



L'invasione russa dell'Ucraina è entrata nel secondo anno e tutte le parti in causa hanno più di una ragione per preoccuparsi. Vladimir Putin in primis, che al costo di gravissime perdite tra i suoi soldati non ha conseguito la vittoria risolutiva. Anche gli Ucraini, nonostante l'eroica resistenza e la straordinaria compattezza, sono in apprensione: hanno bisogno di urgenti aiuti militari, economici e umanitari da parte dell'Occidente per fronteggiare l'esercito russo e il prolungamento del conflitto. Gli Stati Uniti, l'Unione Europea e la Cina, pur con interessi diversi, sono alla ricerca della composizione del conflitto ben consci degli effetti negativi di una guerra di lungo corso e degli enormi rischi di una escalation.

La situazione sul campo è fluida ed incerta. Vi sono in sintesi tre scenari possibili: la vittoria dei Russi, il prevalere degli Ucraini, una situazione di equilibrio. Il primo scenario potrebbe verificarsi solo in presenza di un cambio di passo nella condotta bellica russa e nel caso in cui venisse a mancare un efficace supporto occidentale all'Ucraina. Il secondo, che si tradurrebbe nella riconquista da parte di Kiev dei territori occupati, è ritenuto assai improbabile almeno per l'anno in corso, come autorevolmente affermato dal Capo delle Forze Armate americane, il Generale Mark Milley. Tenendo conto della superiorità schiacciante dei Russi in quanto a uomini, mezzi, potere aereo e navale, tale ipotesi appare per molti versi addirittura impossibile. Il terzo scenario, quello al momento più probabile, consiste in un equilibrio negli scontri, con logorio e ingenti perdite di vite umane su entrambi i fronti. Quest'ultima situazione è in parte già in atto, ma richiede il sostegno occidentale per consolidare la resistenza ucraina. Il rinnovato supporto dell'Occidente si deve però tradurre in urgenti flussi di armamento: carri armati, lanciarazzi e artiglierie, sistemi anticarro, mezzi del genio e, soprattutto – come indicato chiaramente dal Ministro degli Esteri ucraino Dmytro Ivanovyč Kuleba – sistemi di difesa aerea e grandi quantità di munizioni. Solo ciò potrà scongiurare l'affermazione dell'Armata Russa, la distruzione di ulteriori aree del Paese e la sottomissione di un popolo. A quel punto Putin potrebbe essere indotto a fermarsi e accettare l'avvio di un percorso di stabilizzazione e di pacificazione. Così come anche Volodymyr Zelensky potrebbe comprendere di poter ottenere più da un negoziato che dagli scontri sul terreno. In sintesi, entrambi si potrebbero accontentare di poco o di molto anziché di tutto.

Partendo quindi dal presupposto che nei prossimi mesi ci si possa trovare di fronte a una situazione di stallo, con la linea di contatto poco diversa da quella attuale, è lecito prefigurare un possibile percorso per la composizione del conflitto.

Sull'argomento la Cina, nel giorno del primo anniversario dall'invasione, ha avanzato una proposta con 12 punti che - a ragione - può essere considerata solo un insieme di principi, molti dei quali generici o pro-Russia. Non può essere quindi etichettato come un "piano di pace" in quanto privo di molti elementi chiave per la stabilizzazione e anche perché sviluppato senza consultare la parte ucraina. Giudicata inconsistente sia dagli Stati Uniti che dall'Unione Europea, l'iniziativa cinese non è stata rigettata completamente dal Presidente Zelensky il quale si è detto favorevole a un incontro con il Presidente Xi Jinping. Vestendo i panni dell'ottimista, la proposta di Pechino potrebbe essere considerata un piccolo primo passo per avviare, al momento opportuno, un confronto. E si potrebbe partire dai punti che riguardano il cessate il fuoco, la messa in sicurezza delle centrali nucleari, l'accordo sul grano e il supporto umanitario.

In tale ottica permane, come detto, l'assoluta necessità di continuare a supportare la resistenza ucraina al fine di garantire quella "forza coercitiva" indispensabile per dare origine a un percorso negoziale. Potrebbe giungere quindi il momento per gli Stati Uniti e l'Unione Europea di prefigurare un



percorso di composizione del conflitto assai più sostanzioso. Uno sforzo che da una parte tuteli l'Ucraina quale Paese aggredito e affermi le norme del diritto internazionale e dall'altra eviti la completa umiliazione della Federazione Russa. Facile a dirsi, difficile da realizzare.

I requisiti minimi di un piano di stabilizzazione e pacificazione

In effetti, affinché un progetto di stabilizzazione e pacificazione abbia carattere di concretezza, occorre introdurre in esso una serie di importanti condizioni che naturalmente saranno tanto oggetto di negoziazione quanto funzione della reale situazione militare sul campo. Il punto di partenza è chiaramente **il cessate il fuoco**. Ciò è già indicato al punto 2 della proposta cinese, ma ad esso occorre far seguire una serie di misure altrettanto solide.

In primo luogo, la creazione di **una Ground Safety Zone-Zona di Sicurezza** a cavallo della linea di contatto, al fine di scongiurare l'immediato risorgere di scontri armati. Successivamente dovrebbe essere previsto il ritiro delle forze russe dai territori occupati dal 24 febbraio 2022 in poi, in aderenza al principio di sovranità nazionale e integrità territoriale dello stato ucraino. Al ripiegamento e poi completo ritiro dell'esercito russo dovrebbe essere collegato un graduale allentamento delle sanzioni nei confronti di Mosca. In secondo luogo, si dovrebbe definire uno status temporaneo per i territori contesi del Donbass, prevedendo la tutela delle minoranze e la temporanea amministrazione da parte delle Nazioni Unite.

Un altro provvedimento assai importante è **il disarmo dei combattenti non regolari**, la demilitarizzazione dei territori rilasciati dalla Federazione Russa e il divieto di detenzione di armamento per i non autorizzati.

Il rispetto e controllo delle misure sopraindicate dovrebbe essere garantito dallo schieramento di **una robusta Forza Militare Internazionale autorizzata dall'ONU** con compiti di interposizione, monitoraggio e di implementazione degli accordi. Una componente civile di Polizia Internazionale dovrebbe poi essere affiancata alla componente militare, al fine di affermare la sicurezza e l'ordine pubblico nella transizione.

Una volta conseguita la stabilizzazione si dovrebbe procedere allo **svolgimento di un referendum controllato da un'Autorità Internazionale**, quale ad esempio l'OSCE, per definire il futuro status delle regioni del Donbass: estesa autonomia e demilitarizzazione nello Stato ucraino ovvero completa integrazione al pari delle altre regioni ucraine.

In parallelo occorre impostare **altre importanti iniziative**: il supporto umanitario, il rientro dei profughi e rifugiati, il rimpatrio dei bambini trasferiti in territorio russo, gli aiuti economici e un piano di ricostruzione. Non meno importante, è il perseguimento dei crimini di guerra commessi durante il conflitto, questione assai rilevante che non deve essere soggetta a negoziati e va affidata alla Corte Penale Internazionale o a un Tribunale ad hoc costituito.

Infine, poiché la valenza del conflitto in corso ha oltrepassato la disputa bilaterale tra Mosca e Kiev e interessa i principali attori internazionali, bisogna prevedere anche **accordi di ampio respiro per ridefinire gli equilibri geo-strategici sul continente europeo**. Allo scopo potrebbe essere prevista una Conferenza sulla Sicurezza Europea, con un formato da definire che possa eventualmente includere anche la NATO e la Cina. In tale consesso potrebbero anche essere affrontati il tema della Crimea e la questione Moldavia-Transnistria.

LUISS



In conclusione, nell'ipotesi di un prolungamento del conflitto russo-ucraino, che oggi appare molto probabile, l'Occidente – continuando a fornire l'importantissimo sostegno alla difesa dell'Ucraina – deve prepararsi ad assumere in parallelo l'iniziativa in campo politico-diplomatico. Un piano incentrato su elementi concreti come quelli sopradescritti, che tenga conto dei punti condivisibili della proposta cinese, che confermi l'integrità territoriale dell'Ucraina e riaffermi i fondamentali principi del diritto internazionale, è certamente possibile. Occorre cogliere il momento più opportuno per lanciarlo e lavorare sodo per renderlo attuabile e sostenibile nel tempo.