

Ucraina: quali “garanzie di sicurezza”?

di Antonio Missiroli

Senza garanzie di sicurezza solide e verificabili per l’Ucraina, un accordo che congeli le perdite territoriali sarebbe fragile e favorirebbe future aggressioni russe.

Buona parte delle trattative sulla possibilità di un armistizio fra Russia e Ucraina hanno riguardato – e continueranno presumibilmente a riguardare – le eventuali “**garanzie di sicurezza**” da dare a Kyiv all’indomani di un possibile cessate il fuoco. La questione non è solo importante: è **decisiva**, perchè senza qualche forma di rassicurazione credibile sul futuro sarà molto difficile per gli ucraini accettare una fine delle ostilità che comporti **una rinuncia a parti del proprio territorio nazionale**. Vale dunque la pena di discutere più a fondo di che cosa si sta parlando, e perchè.

Precedenti e precondizioni

Dopo la sua indipendenza dall’Unione Sovietica nel 1991, l’Ucraina aveva ottenuto **due distinte forme di rassicurazione**: una già nel 1994, quando Kyiv rinunciò alle testate nucleari rimaste sul suo territorio dopo la dissoluzione dell’Unione Sovietica cedendole alla Federazione russa. In cambio di ciò – con il cosiddetto memorandum di Budapest (in realtà tre documenti separati, ma identici fra loro, sottoscritti rispettivamente da Mosca, Washington e Londra, a cui si sarebbero in seguito associate anche Parigi e Pechino) – le maggiori potenze nucleari e membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell’ONU si impegnarono a rispettare “**l’indipendenza, la sovranità e le frontiere attuali**” e ad astenersi dall’uso (o dalla minaccia dell’uso) della forza contro l’integrità territoriale e l’indipendenza politica dell’Ucraina. Tre anni più tardi, in concomitanza con l’Atto Fondamentale (Basic Act) negoziato fra la Russia e la NATO, Russia e Ucraina firmarono pure **un trattato sull’inviolabilità dei rispettivi confini**.

Dal punto di vista del diritto internazionale, il Memorandum di Budapest stabiliva soltanto delle “assicurazioni” (e di natura strettamente ‘negativa’, basate cioè su quello che i contraenti si impegnavano a non fare), mentre vere e proprie “garanzie” comportano di solito anche **impegni di natura ‘positiva’** (quello che i vari contraenti si impegnano a fare per preservare o ristabilire lo *status quo*), il che conferisce loro **un’altra incisività**. A trent’anni di distanza, dunque, e dopo quanto successo prima nel 2014 e poi dal 2022 in avanti, appare del tutto comprensibile e giustificata la diffidenza di Kyiv nei confronti non solo di vaghe “assicurazioni” ma anche della semplice firma di Mosca su qualunque trattato.

La ricerca internazionale sulle condizioni per una “pace” sostenibile e (sperabilmente) duratura, del resto, insiste su due punti: la necessità che ciascun contraente sia **convinto che l’altro abbia interesse a rispettarla** – per scelta o, più spesso, per necessità – e che l’intesa includa disposizioni sul suo rispetto tali da comportare **costi inaccettabili per chi intendesse violarla**.

Alla luce di quanto è emerso finora sui contenuti e i toni delle trattative condotte dai rappresentanti americani, appare piuttosto che evidente che Putin mira a una sorta di “pace cartaginese” per Kyiv, esigendo condizioni che non solo **umilierebbero l’Ucraina** (e chi ha sostenuto la sua coraggiosa resistenza all’invasione) ma non garantirebbero in alcun modo **una pace sostenibile e duratura**: un’Ucraina smembrata, disarmata e in una terra di nessuno strategica sarebbe una vittima designata per nuove future incursioni ‘imperiali’ da parte russa. *Ergo*, eventuali future “garanzie” per il paese non possono – e non dovrebbero – essere negoziate con Mosca, **che comunque non le accetterebbe**. Più che ad una “pace”, insomma, si dovrebbe puntare ad un armistizio che fissi **una chiara linea di demarcazione fra le parti** e le condizioni per il suo rispetto, comprese le modalità per monitorarlo e le sanzioni per la sua violazione.

Un accordo di questo tipo potrebbe inoltre includere – come del resto già accaduto perfino ad ostilità in corso – scambi di prigionieri e, perchè no, anche un percorso che includa una parziale e graduale **alleviamento delle sanzioni imposte a Mosca** – qualora l’armistizio venga rispettato – ma pure una loro automatica re-imposizione (il

cosiddetto *snapback*) in caso contrario. Un'intesa limitata di questo tipo – non troppo dissimile da quella ancor oggi in vigore fra le due Coree, che non hanno **mai firmato un trattato di “pace”** – potrebbe poi perfino essere sottoposta al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, per conferirle piena legittimità internazionale. Ma è difficile che possa materializzarsi se Washington – che nei mesi scorsi ha esercitato molte pressioni su Kyiv – non si deciderà ad esercitarne qualcuna anche su Mosca: sarà possibile, in altre parole, solo se entrambe le parti si troveranno di fronte un menu calibrato e credibile di incentivi e disincentivi.

Variabili e varianti

E qui entrano in gioco, appunto, le “garanzie” di sicurezza da offrire all'Ucraina. In cambio di che cosa, innanzitutto? A Kyiv si chiede, al momento, di **accettare quanto meno la situazione che si è determinata sul terreno in questi anni**, e cioè la sua perdita di controllo su circa un quinto (fra Crimea e Donbass) del suo territorio nazionale: parte del negoziato in corso riguarda l'esatta portata della perdita, se cioè limitata (si fa per dire) alle aree ora controllate dalle forze russe – lungo l'attuale linea del fronte – ovvero estesa fino a comprendere l'insieme delle quattro regioni reclamate (ma non ancora del tutto occupate) dalla Russia. Almeno altrettanto importante, tuttavia, sarà la natura dell'eventuale rinuncia: se sarà ,cioè, solo **una perdita di fatto o anche di diritto**, cioè una vera e propria modifica delle frontiere (come richiesto da Mosca e rifiutato da Kyiv). In entrambi i casi, comunque, il governo ucraino ha chiarito che una scelta così dolorosa potrebbe essere fatta solo, appunto, in cambio di solide garanzie per la futura sicurezza dell'Ucraina ‘occidentale’.

Nè la NATO in quanto tale – tanto più dopo il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca – né l'Unione Europea in quanto tale – troppo impreparata militarmente e frammentata politicamente e istituzionalmente – sembrano **voler o poter offrire tali “garanzie”**. Entrambe, tuttavia, possono contribuire a renderle più credibili: l'una continuando ad offrire **un sostanzioso deterrente strategico** nei confronti di Mosca e un'insostituibile cornice di lavoro e ‘cassetta degli attrezzi’ per i militari europei; e l'altra con il suo **sostegno finanziario diretto a Kyiv** e più indiretto al ‘riarmo’ dei suoi paesi membri. La cosiddetta ‘strategia del porcospino’, mirante a rendere

l'Ucraina **sempre meno vulnerabile militarmente** alle aggressioni della Russia, rappresenta insomma già un primo tipo di “garanzia” anche in assenza di un trattato specifico (è quello che accade, del resto, fra gli Stati Uniti e paesi come Israele, Arabia Saudita o Taiwan). Dovrà tuttavia essere accompagnata e rafforzata da un impegno strategico che ricadrebbe, con tutta probabilità, **sulla ‘coalizione dei volenterosi’**: un sostegno militare sul terreno ma anche aereo, navale, satellitare e digitale – in una parola, *multi-domain* – attraverso una forza detta di “rassicurazione” (sia pure con diversi livelli di coinvolgimento fra i suoi partecipanti) che potrebbe perfino includere **una qualche forma di protezione nucleare da parte di Gran Bretagna e Francia**.

Non è chiaro invece quale potrà essere il sostegno propriamente americano, e fa bene anzi Volodymyr Zelensky a chiedere a Washington **più dettagli** prima di accettare eventuali accordi. La scorsa settimana il Senato USA ha approvato il nuovo bilancio del Pentagono – per un totale di oltre 1000 miliardi di dollari a partire dal 2026 – ma messo anche **alcuni paletti** all'amministrazione su mantenimento delle forze americane in Europa e assistenza militare all'Ucraina. Ma è diffusa la sensazione che il Team Trump non ‘garantirà’ mai in modo inequivoco la sicurezza dell'Ucraina: la stessa presunta analogia con l'articolo 5 del trattato NATO, anzi, **non è particolarmente ‘rassicurante’** alla luce dei distinguo semantici venuti di recente da oltre Atlantico. Del resto, le “garanzie di sicurezza” non sono mai **assolute ed immutabili**, dato che dipendono dal contesto in cui vengono formulate (o riaffermate) e dal modo in cui vengono percepite e interpretate dai vari attori coinvolti. Ma ciò non significa che non siano utili, e spesso necessarie.