



PER UNA DIPLOMAZIA DI PACE

PARTE I - La minaccia della guerra russo-ucraina e la prospettiva della pace



PER UNA DIPLOMAZIA DI PACE

PARTE I - La minaccia della guerra russo-ucraina e la prospettiva della pace

Roma, marzo 2025
Istituto di ricerche internazionali ARCHIVIO DISARMO
Via Paolo Mercuri, 8
00193 Roma
info@archiviodisarmo.it

Il Rapporto è stato redatto da un gruppo di ricerca diretto da Fabrizio Battistelli e formato da Alessia De Benedictis, Violetta Pagani, Giorgia Pelosi, Maurizio Simoncelli.



PER UNA DIPLOMAZIA DI PACE LA MINACCIA DELLA GUERRA RUSSO-UCRAINA E LA PROSPETTIVA DELLA PACE

Parte I. Il caso dell'Ucraina (31.12. 2024)

<i>Introduzione</i>	Pag. 5
1. La conflittualità nel nuovo millennio: spese militari, armamenti e guerre	» 8
1.1 Guerre e vittime: i caduti militari e civili	» 8
1.2 Guerre e beneficiari: armi e bilanci	» 10
2. Guerra Russia-Ucraina: le posizioni delle Parti e le proposte dei mediatori	» 15
2.1 Premessa	» 15
2.2 Le posizioni della Russia	» 15
2.3 Le posizioni dell'Ucraina	» 17
2.4 Mediazioni e mediatori	» 18
2.5 Gli Accordi di Minsk (2015)	» 20
2.5.1 Che cosa è improbabile recuperare degli Accordi di Minsk	» 20
2.5.2 Che cosa è possibile recuperare degli Accordi di Minsk e con quali obiettivi	» 21
2.6 I Colloqui di Istanbul (2022)	» 25
2.7 Discorso pubblico e proposte a livello internazionale	» 26
2.8 Un bilancio delle proposte	» 29
3. Una Road map per la pace. Le fasi della soluzione negoziate	» 32
Fase I. Cessate il fuoco	» 32
Fase II. I negoziati	» 33
Fase III. Un ordine multilaterale per la sicurezza europea	» 34
Fase IV. La riabilitazione post-conflitto in Ucraina: gli obiettivi e i metodi	» 35

* Sintesi del Rapporto e aggiornamenti (marzo 2025)	<i>pag. 39</i>
* Summary of the Report and updates (March 2025)	» 43
Bibliografia e fonti	» 47
Appendici	
• Censimento delle proposte e iniziative sulla guerra Russia-Ucraina (2022-2024)	» 53
• Una proposta della <i>società civile</i> : l'Appello dei diplomatici italiani 13.10.2022	» 60
• Una proposta <i>individuale</i> , F. Battistelli "Ricucire la pace", <i>Avvenire</i> 5.4.2023	» 64

Introduzione

Il quadro internazionale odierno è definitivamente multipolare e globalizzato. Il Pianeta si trova ad affrontare insidiosi cambiamenti climatici, crescenti disparità economiche e una pericolosa usura delle risorse naturali, fenomeni tutti che, se non governati, diventeranno altrettante fonti di controversia. Già da oggi, del resto, imperversa una miriade di conflitti armati in un contesto profeticamente definito nel 1997 da Ignacio Ramonet di “geopolitica del caos”.

L’ascesa della Cina sulla scena globale e l’ampliamento di un gruppo composito ma sempre più influente come i BRICS rappresentano le grandi novità dell’attuale stagione, nella quale traballano gli equilibri cristallizzati in quasi mezzo secolo di Guerra fredda. In questo ambito il conflitto russo-ucraino ha giocato e sta giocando un ruolo cruciale. L’invasione dell’Ucraina da parte della Russia viene vista da molti dei Paesi, già definiti “non-allineati” ai tempi della Guerra fredda, non tanto come un colpo inflitto alla legalità internazionale, quanto un atto di ribellione nei confronti di un Occidente attardato in politiche caratterizzate da un uso strumentale dei diritti umani, un doppio standard nella valutazione del comportamento degli Stati a seconda della loro prossimità alla metropoli, un impiego della forza spesso ingiustificato per motivazioni e proporzioni.

La votazione con cui il 2 marzo 2022 l’Assemblea generale dell’ONU ha condannato l’invasione russa dell’Ucraina è stata salutata dai governi dell’area atlantica e dai media mainstream come una vittoria dell’Occidente. In realtà si tratta di una vittoria di Pirro, in quanto basata sulla mera contabilità degli Stati che hanno votato a favore della mozione di condanna dell’invasione russa: a favore 141; contrari 5; astenuti 35 (più 12 assenti). Il quadro cambia radicalmente se si passa a una valutazione di natura sostanziale, basata non sul criterio formalistico del numero di Stati bensì su quello politico della loro rappresentatività in termini economici, politici, demografici. Il significato politico del voto all’ONU non è dato dall’ampio numero dei voti favorevoli, né dal modesto numero dei contrari. Piuttosto è da ricercare nelle caratteristiche degli astenuti, che non sono pochi e soprattutto non sono irrilevanti. A non condannare la violazione della Carta delle Nazioni Unite perpetrata dalla Russia con l’“operazione militare speciale” sono state le delegazioni di Stati – gli “*expanded BRICS*” nella composizione ormai molto ampliata dello schieramento – che da soli rappresentano 3 miliardi e mezzo di

persone ed economie che, con un valore di 30 trilioni di dollari, costituiscono il 36% del PIL mondiale.

Più che come una prova di agnosticismo circa il conflitto russo-ucraino, la mancata sanzione del comportamento di Mosca (nonché la sponda fornita ai suoi scambi commerciali in spregio alle sanzioni) vanno lette come altrettanti indizi di una crescente insofferenza nei confronti delle politiche strategiche degli USA (difficilmente più popolari agli occhi dell'opinione pubblica internazionale quando sostengono le sproporzionate reazioni di Israele a Gaza, in Libano e in Siria). Così che – anche a prescindere dalla Cina di Xi Jinping, ormai di fatto alleata della Russia – alla dichiarata “terzietà” dei BRICS partecipano anche Paesi che non sono pregiudizialmente ostili all'Occidente come l'India di Modi, il Brasile di Lula e addirittura la Turchia di Erdogan (un membro-chiave della NATO). Questo sviluppo è chiaramente confermato dal summit dei BRICS che si è tenuto a Kazan (Russia) nell'ottobre 2024 e che è stato presieduto dallo stesso Putin. Un evento che dovrebbe fare riflettere e che invece sembra aver ispirato alla politica e all'informazione euro-americane la strategia dello struzzo.

La situazione non appare incoraggiante neppure *all'interno* del mondo occidentale dove, dagli Stati Uniti all'Europa, si fanno sentire più pressanti le spinte populiste, isolazioniste, protezioniste e negazioniste. Esse mettono pericolosamente in discussione i principi del diritto internazionale, contraddicendo i valori fondanti dell'Occidente, in particolare di quella Unione Europea che il Trattato istitutivo prospettava ai suoi cittadini (e non soltanto) come quello che doveva rappresentare nel mondo “lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia”.

Il processo di emarginazione dell'ONU, delle sue agenzie e delle organizzazioni regionali che vi si ispirano è sintomatico di questa geopolitica del caos. L'azione dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza con il loro potere di veto è stata ed è paralizzante verso iniziative a loro sgradite; quindi, in una fase di elevata conflittualità, praticamente su tutto. Ne residuano politiche unilaterali, basate sui rapporti di convenienza e spesso anche di forza tra gli Stati.

Sintomatica la vicenda ucraina. In essa il *casus belli* rappresentato dall'irrisolta gestione delle minoranze russofone e russofile presenti sul territorio si è agevolmente inserito nella crescente ostilità di Mosca nei confronti delle politiche americane e della NATO. Negare all'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) le risorse politiche, finanziarie e organizzative che nel periodo 2014-2022 sarebbero state necessarie per il *crisis management* in Crimea e nel Donbass, ha riprodotto a livello regionale l'avversione per il multilateralismo nutrita dalle superpotenze a livello globale. Come vedremo nel capitolo 2, né la Russia né i Paesi europei della NATO (per non parlare dell'Unione Europea) hanno offerto alcun vero sostegno all'azione dell'OSCE, per cui gli accordi

di Minsk sono rimasti disattesi sulla base di un tacito non luogo a procedere da parte tanto dei protagonisti (Russia e Ucraina) quanto dei mediatori (Francia, Germania, Unione Europea). L'esito è stato la guerra civile prima, poi l'invasione da parte della Russia, infine la guerra di logoramento cui stiamo assistendo ormai da tre anni.

Una guerra che non avrebbe mai dovuto avere luogo, e la risposta con armi e sanzioni che avrebbero dovuto punire e isolare la Russia sta ponendo e isolando anche l'Occidente, e in particolare l'Europa. È quindi arrivato il momento di riservare un ascolto critico ma aperto alle analisi e alle proposte che la guerra russo-ucraina ha ispirato – comprese quelle che provengono da società diverse da quelle occidentali – in vista di una soluzione politica. Infatti il tema che stiamo trattando è sì importante per tutto l'Occidente, cruciale per l'Alleanza atlantica e infine letteralmente vitale per l'Europa, ma possiede anche un grande rilievo per il resto del mondo, dal (relativamente) *locale* dell'export del grano ucraino per i Paesi africani al *globale* della minaccia di una possibile guerra nucleare.

A questo scopo il Rapporto ha censito e riordinato l'ampia messe di analisi e di proposte provenienti anche da quello che un tempo veniva chiamato Terzo mondo ed ora si propone sulla scena internazionale come coordinamento dei Paesi di nuova industrializzazione, portatori di posizioni politiche su cui l'Occidente potrà a sua volta scegliere tra più opzioni ragionevoli. Evitando l'opzione (la più errata) che sarebbe quella di ignorarli.

In questo senso è da sottolineare, con specifico riferimento all'oggetto della nostra riflessione, che anche da parte di alcuni Paesi BRICS e da altri sono venute, nel corso di questi anni, prese di posizione e proposte di pace interessanti sulla guerra in Ucraina. Altre proposte sono emerse da diverse realtà della società civile che si sono molto adoperate per la fine del conflitto armato sia con proposte pratiche, sia con missioni di sostegno umanitario nei luoghi colpiti, sia con le numerose manifestazioni pacifiste che hanno attraversato in questi ultimi anni le città d'Europa. Sul vaglio delle principali analisi e proposte che sono andate sommandosi in quasi tre anni di guerra si basa questa prima parte del Rapporto. Ad essa ne farà seguito una seconda che affronterà lo stato attuale e le possibili soluzioni dell'altro grande conflitto di questi giorni, rappresentato dalla guerra di Gaza, nel contesto delle crisi in Medio Oriente e con uno sguardo al futuro ruolo dell'Europa.

1. La conflittualità del nuovo millennio: spese militari, armamenti e guerre

1.1 Guerre e vittime: i caduti militari e civili

È stato spesso osservato che, dopo la Seconda guerra mondiale, pur nell'equilibrio del terrore indotto dall'arma atomica e nella contrapposizione bipolare Est-Ovest, la parte settentrionale del mondo ha attraversato una fase storica di relativa pace, quantunque armata e avente alla base la rischiosa deterrenza nucleare.

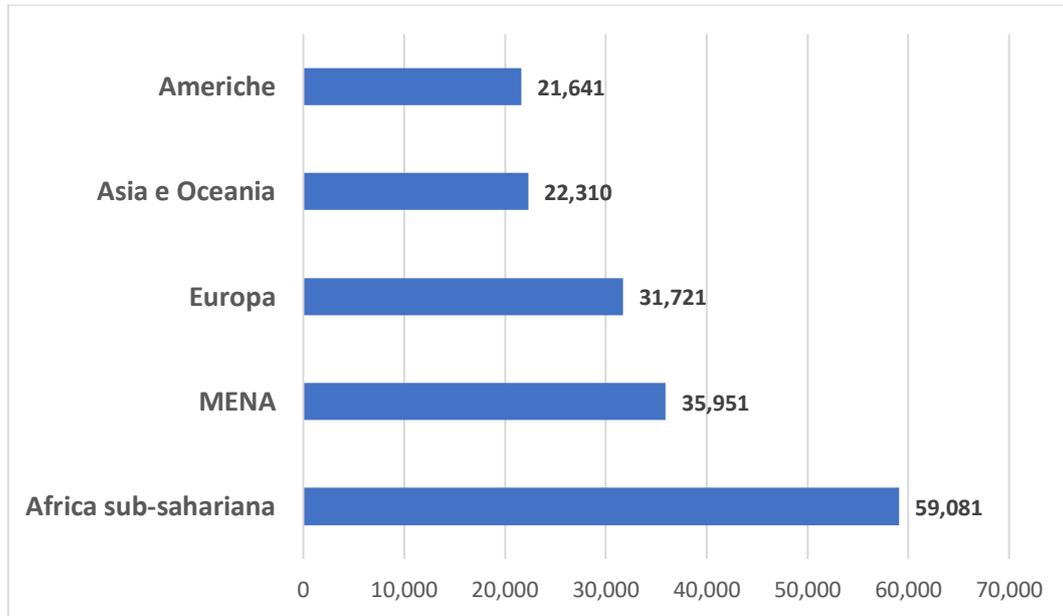
La valutazione è abbastanza valida per l'Europa (che pure ai tempi della Guerra fredda aveva sperimentato la repressione sovietica dell'insurrezione ungherese nel 1956 e delle riforme cecoslovacche nel 1968) fino alla caduta del Muro di Berlino. Da quel momento in poi, con la dissoluzione dell'URSS e la conseguente crisi del sistema bipolare, si sono sviluppati in Europa conflitti armati di rilevante intensità aventi come teatro i Balcani, il Caucaso, oggi l'Ucraina.

Anche nel resto del Pianeta la conflittualità armata si è confermata un fenomeno endemico. Presto il quadro internazionale ha iniziato a manifestare l'instabilità generata dalla fine del pur paradossale equilibrio della Guerra fredda, con l'emergere di un inedito protagonismo da parte di Paesi di nuova industrializzazione, alcuni dei quali in via di diventare potenze globali come la Cina e l'India, o regionali come l'Iran, l'Arabia Saudita, il Sudafrica, il Brasile ecc. Nel nuovo millennio la conflittualità armata è divenuta sempre più un fenomeno globale, tanto da rendere popolare la definizione di papa Francesco di una "guerra mondiale a pezzi", a indicare i nessi esistenti tra le crisi (dall'Afghanistan all'Iraq, dalla Libia alla Siria, dalla Somalia al Sudan ecc.).

Secondo le rilevazioni del SIPRI, il numero di Stati coinvolti in conflitti armati ha superato la cinquantina; per l'esattezza 52 nel 2023, 4 dei quali "gravi" (almeno 10.000 decessi associati al conflitto): Myanmar, Sudan, Russia-Ucraina, Israele-Palestina. Seguono i conflitti armati "ad alta intensità" (da 1.000 a 9.999 decessi), nel 2023 aumentati da 17 a 23 rispetto all'anno precedente. In termini numerici il record dei conflitti è appannaggio dei Paesi MENA (con 10 conflitti armati). Sempre secondo il SIPRI, è andata crescendo la mortalità dei conflitti stessi, che, con 170.700 decessi sempre nel 2023, è la più alta dal 1979. Con un pesantissimo tributo di vite umane, soprattutto tra i civili, Gaza è divenuta un emblema di un

altro trend negativo, la configurazione della popolazione inerme come bersaglio privilegiato delle guerre contemporanee, dimenticate o anche relativamente “ricordate” che siano. A causa della guerra in Ucraina, nel 2023 l’Europa si colloca al terzo posto nella drammatica graduatoria delle vittime (v. fig. 1).

Fig. 1 - Vittime delle guerre per regioni 2023



Fonte: ns. elaborazione dati SIPRI 2024

Cercando di approfondire il tema delle vittime nella guerra russo-ucraina, il ricercatore si imbatte in un dato contraddittorio, ma spiegabile con le politiche del segreto perseguite da Mosca: lo sproporzionato divario tra le cifre riportate per le vittime nei due belligeranti, altissimo per l'Ucraina e irrisorio per la Russia.

Fin dall'inizio questa guerra si è caratterizzata – come del resto è tipico nel caso di guerre tra Stati – per le dichiarazioni più o meno ufficiali rilasciate dai due governi interessati. Essi sono solite fare riferimento a numeri palesemente non plausibili, nel senso dell'attribuzione al nemico di perdite esagerate, così come di perdite tra i propri ranghi altrettanto inverosimili per la loro esiguità. Nel tentativo di selezionare stime le più attendibili possibile, sono stati messi a confronto i dati rilevati da due fonti internazionali: il più volte citato SIPRI e ACLED, una ONG che rileva dati sui conflitti nel mondo.

In riferimento alle perdite ucraine, l'una e l'altra fonte forniscono stime compatibili nei trend ma divergenti nei totali, mentre relativamente alle vittime russe presentano entrambe un'insanabile lacuna, a causa della politica di Mosca di tenere rigorosamente nascoste le cifre concernenti i decessi di militari e civili provocati dalla guerra.

Secondo il SIPRI le cifre riguardanti le vittime ucraine (militari e civili) sono le seguenti: 33.307 nel 2022; 30.673 nel 2023. Il totale del biennio 2022-2023 ammonta a ben 63.980 morti. Del tutto improbabili, in quanto irrisori, i numeri per le vittime russe, che oscillano tra i 114 del 2022 e i 249 del 2023.

Secondo il database di ACLED, nel triennio 2022-2024 le cifre riguardanti le vittime ucraine sono le seguenti: 33.801 nel 2022; 35.990 nel 2023; 68.070 nel 2024. Il totale del periodo 2022-24 ammonta a ben 136.366 morti. Quando si passa alle perdite della Russia anche in ACLED, i numeri si restringono in una misura implausibile. Per quanto riguarda la Russia, i morti sarebbero 94 nel 2022; 223 nel 2023; 4.470 nel 2024.

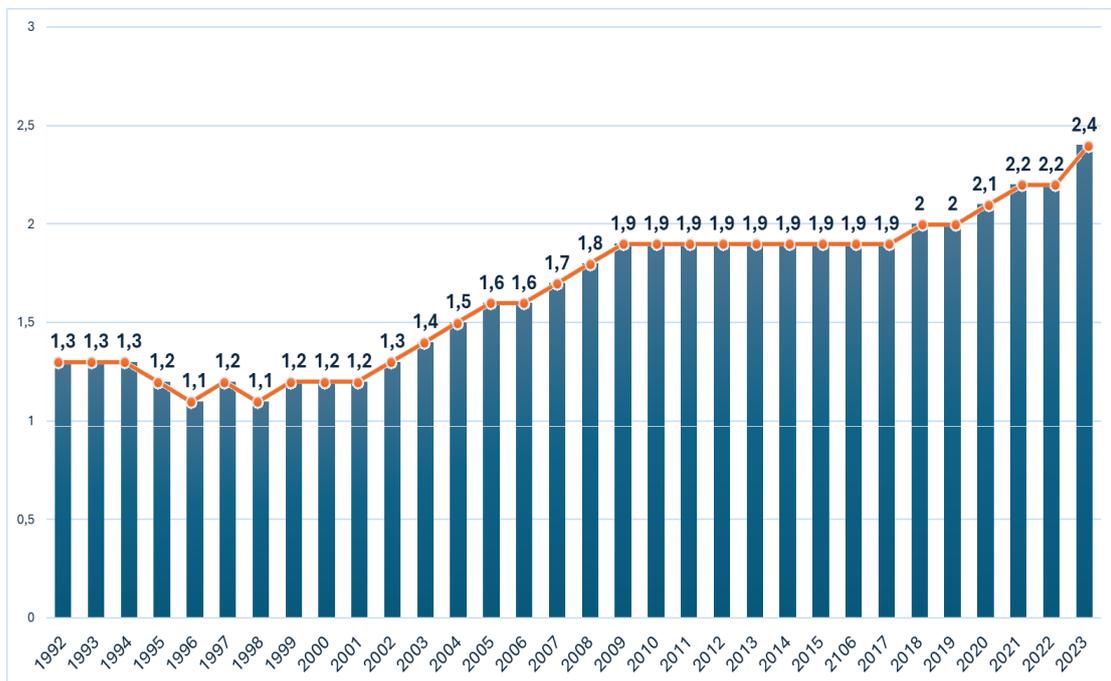
1.2 Guerre e beneficiari: armi e bilanci

Mentre la maggior parte dei conflitti in corso nel mondo sono combattuti con sistemi d'arma convenzionali (in particolare con armi piccole e medie), quando il conflitto coinvolge eserciti appartenenti al mondo industrializzato fanno la loro apparizione le armi semi-autonome e le prime applicazioni militari dell'Intelligenza Artificiale, che iniziano a prefigurare di che cosa possono essere capaci le armi autonome (giornalisticamente note come "robot killer"). È da sottolineare come le situazioni "operative" implicate dalle guerre offrono a queste nuove tecnologie un'occasione unica in termini di sperimentazione e di test. Esempio in questo caso l'impiego degli algoritmi *Lavender* e *Gospel* utilizzati da Israele a Gaza. Comunque, le nuove tecnologie semi-autonome (droni) e autonome (robot), oltre ai sistemi satellitari, sono ormai comunemente usate da entrambi i belligeranti in Ucraina. Passando dalle circostanze attuali a quelle potenziali, in concomitanza con l'Operazione militare speciale più volte il Cremlino ha evocato lo spettro dell'arma nucleare. A conferma delle numerose dichiarazioni mediatiche succedutesi in due anni e mezzo di guerra, il 19 novembre 2024 è stata annunciata ufficialmente la rimodulazione della dottrina nucleare in una modalità che lascia ampi margini di discrezionalità al presidente della Federazione Russa.

Come ovvio, l'adozione da parte delle potenze impegnate in conflitti, così come di quelle che le supportano, di armi sempre più performanti implica una frenetica attività nella ricerca e sviluppo di tecnologie ogni giorno più avanzate. Questa tendenza innesca una lievitazione dei costi che a sua volta si riflette in due fenomeni paralleli. Da un lato la riqualificazione dei bilanci della difesa, continuamente stressati dai decisori politici e militari per risparmiare sui costi di esercizio (tipicamente il personale) e concentrarsi sugli investimenti in beni "produttivi" come gli armamenti. Dall'altro un'espansione esponenziale dei bilanci della difesa.

Con il riaccendersi nel primo quarto del XXI secolo di focolai di guerra in numerose aree del Pianeta, si sono resi necessari ingenti stanziamenti per le crescenti esigenze delle parti in conflitto (innanzitutto armi e munizioni, ma anche vettovagliamento, trasporti, materiali vari e, ovviamente, stipendi). Quindi non sorprende l'andamento della spesa militare mondiale, costantemente in aumento a partire dal 1998, già tre anni prima dell'attentato contro New York e Washington e del conseguente avvio da parte del governo americano della "Guerra al terrorismo". Questa strategia, ispirata dagli ideologi neo-cons e attuata dal presidente George W. Bush, è andata a inserirsi nella crisi databile al 1997, anno della mancata proroga del trattato START da parte del senato USA, primo stallo nella stagione del dialogo Est-Ovest e interruzione del suo risultato più importante, il controllo degli armamenti nucleari americani e russi. Con le sue operazioni militari finalizzate al *regime change*, prima contro il colluso regime dei Talebani in Afghanistan, effettivamente colluso con l'attentato alle Torri Gemelle, poi contro il palesemente estraneo (al terrorismo) Saddam Hussein, la Guerra al terrorismo ha impresso un'accelerazione ai costi della difesa che poi non si è mai più arrestata nel ventennio successivo (v. fig. 2).

Fig. 2 - Spese militari mondiali 1992-2023*



Fonte: ns. elaborazione dati SIPRI 2024

* miliardi di dollari a prezzi costanti

Come si vede la concentrazione di risorse in forze armate e armamenti ha radici lontane, addirittura pluridecennali. L'ipertrofica concentrazione sulla funzione-

obiettivo difesa è insieme effetto ma anche concausa del deterioramento delle relazioni internazionali. A sua volta, quest'ultimo è un processo che ha preso corpo incrementalmente, con i governi che hanno privilegiato l'opzione della sicurezza nazionale armata, a scapito della sicurezza multilaterale, diplomatica, sottovalutando la prevenzione dei conflitti e sistematicamente emarginando l'ONU che è di diritto, e dovrebbe essere anche di fatto, la sede deputata a gestire questi ultimi.

In particolare i rapporti dell'Occidente con la Russia, erede della superpotenza Unione Sovietica, dopo il biennio 1989-91 che ha visto la crisi e la dissoluzione dell'URSS, hanno oscillato tra iniziali ipotesi di partnership e successive politiche di reciproca contrapposizione, sino all'ostilità degli ultimi anni, che ha raggiunto l'acme con l'invasione russa dell'Ucraina. È così che oggi, in concomitanza con questa guerra, la NATO e l'Unione Europea si trovano a gestire una pericolosissima situazione di pre-belligeranza con la Russia che condivide con gli Usa il primato di maggiore potenza nucleare mondiale.

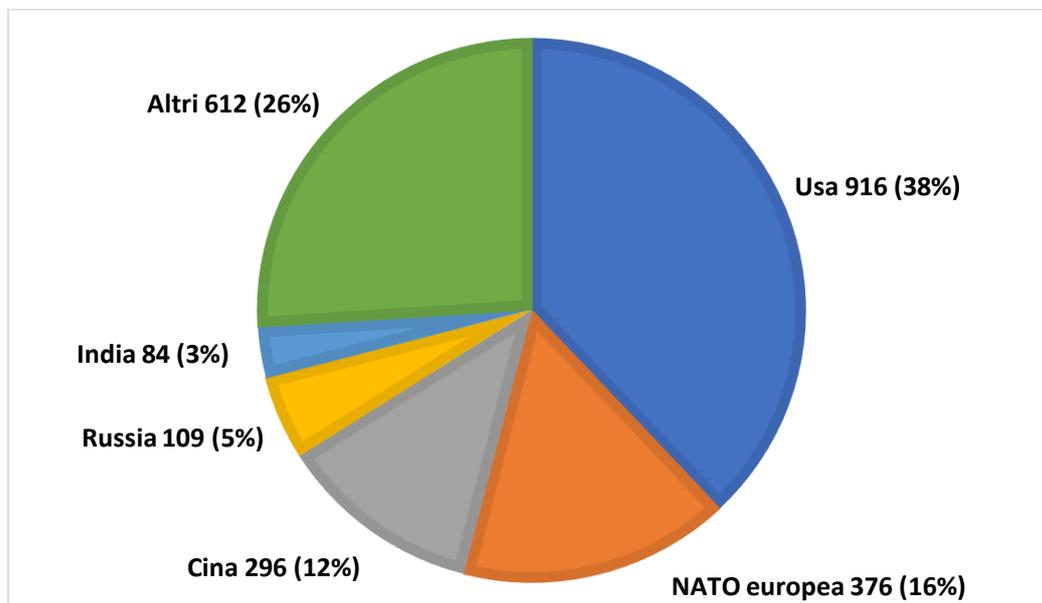
Nell'ambito della UE (carente di una propria politica estera e quindi priva di una politica della difesa e di uno strumento militare in comune) attualmente la maggioranza dei politici e dei media si limita a deprecare l'impreparazione a gestire con la Russia rapporti che sono via via divenuti sempre più ostili. Ai governi dei Paesi europei la soluzione più a portata di mano sembra essere il puro e semplice allineamento alle posizioni dell'Alleanza atlantica.

Quest'ultima è oggi l'unica sede di elaborazione e attuazione di una politica della difesa non esclusivamente nazionale. Al momento essa non è concentrata su un approfondimento delle tendenze in atto a livello internazionale e su un confronto sulle possibili strategie per affrontarle ma, dando per scontata la prospettiva pessimistica del *worst case*, ha come unico focus la redistribuzione degli oneri finanziari spettanti a ciascun Paese membro per mantener il passo con l'attuale corsa agli armamenti. Da tempo i ministri della Difesa dei Paesi NATO hanno concordato il raggiungimento della soglia del 2% del PIL. Anche a prescindere dalle voci che si rincorrono alla vigilia della nuova era segnata da Trump presidente e che parlano di richieste del 3% del PIL e oltre, l'Italia ha una situazione particolarmente esposta. Attualmente il nostro Paese, che pure con 32 miliardi di euro previsti per il 2025 mette a disposizione il terzo bilancio della difesa nella UE dopo la Germania e la Francia, è attestato intorno all'1,6% del PIL. Ciò significa che, per raggiungere la meta del 2%, l'Italia dovrebbe destinare alle Forze armate (soprattutto per armamenti) qualcosa come 9 miliardi in più all'anno. È ragionevole immaginare che un tale obiettivo avrebbe effetti destabilizzanti sulla spesa pubblica e, in assenza di un inasprimento del prelievo fiscale, un inevitabile rapporto di sostituzione rispetto alla spesa sociale (sanità, istruzione) e agli investimenti necessari per la transizione energetica.

In questa corsa all'aumento delle spese militari è evidente il peso rivestito dalla guerra scatenata da Mosca, il forte senso di insicurezza che ne è derivato, soprattutto per i Paesi della UE più vicini ai confini russi. Ad aggravare l'incertezza contribuiscono poi le minacce di Trump che, se non otterrà il *burden sharing* nei termini iperbolici indicati da lui (il 5% del PIL a gennaio 2025), ha dichiarato la sua intenzione di lasciare l'Europa indifesa e addirittura di far uscire gli Usa dalla NATO.

Al di là delle preoccupazioni dell'opinione pubblica per la sicurezza internazionale, in una certa misura spontanee e in misura anche maggiore strumentalizzate dalla politica, i dati relativi alle spese militari dei principali *players* sulla scena mondiale (singoli Stati e alleanze) smentiscono la narrazione secondo cui la UE sarebbe debole e non sicura a causa della scarsità di investimenti nel settore della difesa. I dati forniti dai due centri di ricerca più accreditati a livello internazionale, l'IISS di Londra e il SIPRI di Stoccolma (le stime convergono se non per lievi differenze originate dalle differenti metodologie utilizzate), gli Stati Uniti sono il Paese di gran lunga al primo posto nella classifica con il maggiore bilancio della difesa del mondo (38% della spesa militare mondiale nel 2023) avendo, molto distanziati dopo di sé, i Paesi europei della NATO (16%), la Cina (12%), la Russia (5%) e l'India (il 3%). È così che la NATO nel suo complesso ha speso nel 2023 1.341 miliardi di dollari, pari al 56% del totale mondiale della spesa militare (v. fig. 3)

Fig. 3 - I maggiori bilanci della difesa 2023 (mld \$ e %)



Fonte: ns. elaborazione dati SIPRI 2024

Esaminando questi dati è inevitabile chiedersi da un lato perché un'alleanza militare come la NATO, forte rispetto alla Russia di un bilancio della difesa che,

soltanto nella componente europea è il triplo, e con la presenza degli Stati Uniti è di undici volte superiore a quello di Mosca, si senta/sia così impreparata; dall'altro lato, suggerisce una riflessione sull'efficacia e sull'efficienza delle spese militari occidentali e in particolare europee.

L'acuirsi della crisi internazionale si rispecchia anche sul commercio delle armi, dove nel quinquennio 2019-2023 gli Stati Uniti (42% del mercato) e la Francia (11%) hanno registrato un significativo incremento delle loro vendite. Viceversa l'export di armi della Russia ha registrato un vero e proprio crollo, passando dal 21% del 2014-2018 all'11% odierno per l'impellenza di rifornire le proprie truppe sul fronte ucraino. Per quanto riguarda l'import, secondo il SIPRI altri Paesi europei hanno quasi raddoppiato gli acquisti all'estero (nel 55% dei casi dagli USA) anche per la necessità di inviare rifornimenti di armi a Kiev e/o di rimpiazzare quelli che erano in dotazione alle proprie forze armate.

È difficile pensare che l'aumento delle spese militari (al posto della razionalizzazione delle numerose duplicazioni che caratterizzano la produzione e approvvigionamento di armamenti da parte dei 27 membri della UE) contribuiranno alla sicurezza collettiva. È piuttosto probabile che l'aumento della spesa militare incrementerà l'insicurezza. A fronte di un processo di riarmo di tale portata, i Paesi esterni alla NATO saranno incentivati ad accelerare il passo nella stessa direzione. Il risultato sarà una sempre più frenetica corsa agli armamenti, con il rischio di ulteriori prove di forza da parte di Stati, coalizzati o meno con altri. Ciò senza contare che del caos geostrategico possano approfittare attori non statali quali le formazioni terroristiche.

2. Guerra Russia-Ucraina: le posizioni delle Parti e le proposte dei mediatori

2.1 Premessa

A 34 mesi dall'invasione russa, giunti alla vigilia del terzo e sperabilmente ultimo anno della guerra Russia-Ucraina, qualunque ragionamento su un possibile scenario di pace non può non partire da una ricognizione delle posizioni delle Parti coinvolte. Espresse in momenti e con modalità differenti, le posizioni dell'una e dell'altra Parte, così come le proposte di mediazione provenienti da varie fonti, istituzionali e non, affondano le loro radici e hanno registrato un punto di svolta rispettivamente in due momenti cruciali del conflitto e dei tentativi di ricomporlo. Da un lato è da ricordare la sottoscrizione nel 2014-15 degli effimeri Accordi di Minsk (protocolli 1 e 2) ad opera delle due Parti in causa, con la mediazione di Francia e Germania (cosiddetto "formato Normandia") e dell'OSCE. Dall'altro i Colloqui di Istanbul nel marzo-aprile 2022, interrotti a causa della distanza tra le posizioni negoziali e, come testimoniato da fonti internazionali quali l'autorevole *Foreign Affairs*, non senza condizionamenti esterni (v. oltre par. 2.6).

La rassegna delle posizioni iniziali che proponiamo in questo capitolo ha come obiettivo non di effettuare una ricostruzione storica di tipo accademico, bensì di delineare il contesto in cui ha preso corpo la difficile ricerca di una soluzione politica, individuando aspetti utilizzabili nel prossimo futuro. Con analogo spirito verranno anche esaminate le principali proposte e iniziative di natura diplomatica – istituzionali, semi-istituzionali e informali – apparse in questi tre anni nel dibattito internazionale¹.

2.2 Le posizioni della Russia

Il 14 novembre 2024, l'ambasciatore russo presso le Nazioni Unite Gennady Gatilov ha anticipato che la Federazione Russa è pronta a negoziare per porre fine al conflitto, se i colloqui vengono avviati dal presidente degli Stati Uniti eletto Donald Trump, il quale entra ufficialmente in carica il 20 gennaio 2025. Da quel

¹ L'esposizione delle posizioni ufficiali e ufficiose che emerge è descrittiva e non implica una valutazione di auspicabilità né di fattibilità da parte del Rapporto.

momento si sono susseguite da Mosca dichiarazioni – tra cui quella del presidente Putin a Natale – nelle quali viene richiamata una generica disponibilità della Russia ad aprire una trattativa sulla pace in Ucraina.

Le condizioni di Vladimir Putin possono essere così riepilogate:

- a. Riconoscimento come territorio russo delle regioni occupate:** la Russia chiede che le regioni di Donetsk, Lugansk, Zaporizhia e Kherson siano riconosciute come parte integrante del proprio territorio. Secondo fonti vicine al Cremlino, tra cui ex funzionari e funzionari in servizio che hanno parlato con *Reuters*, Putin potrebbe essere disposto a congelare il conflitto lungo le attuali linee del fronte, aprendo la strada a negoziati sulla divisione delle quattro regioni orientali. Inoltre, Mosca potrebbe accettare di ritirarsi da alcune circoscritte porzioni di territorio nelle regioni di Kharkiv e Mykolaiv. In totale, al 1° gennaio 2025 la Russia controlla poco meno del 20% del territorio ucraino. Tra i territori occupati vi sono la Crimea nella sua interezza, l'80% del Donbass e oltre il 70% delle regioni di Zaporizhia e Kherson, per un totale di oltre 110.000 km². È possibile che un cessate il fuoco che consolidasse queste conquiste possa essere presentato come una vittoria nazionale da Putin, il quale sosterebbe di aver in questo modo riscattato la minoranza russofona presente sul territorio della Repubblica Ucraina e preservato il ponte terrestre verso la Crimea (quest'ultima esclusa, secondo il Cremlino, da qualsiasi discussione sul suo futuro che non sia la definitiva appartenenza alla Federazione Russa).

- b. Neutralità dell'Ucraina e assenza di forze NATO sul suo territorio:** la Russia non accetta l'adesione dell'Ucraina alla NATO e la presenza di forze NATO sul suo territorio. Nel contempo si dichiara disposta a discutere garanzie di sicurezza per Kiev. Un possibile cessate il fuoco potrebbe basarsi su un accordo già accettato pubblicamente da Putin, e quasi approvato ad aprile 2022 nell'ambito dei colloqui di Istanbul, in cui si prevede che l'Ucraina resti neutrale in cambio di garanzie di sicurezza da parte dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. La Russia insiste sul fatto che tale accordo non esporrebbe Mosca a una confrontazione con l'Occidente, il quale a sua volta dovrebbe prendere atto dell'impossibilità di impedire una vittoria russa sul campo. Come noto, Putin considera il conflitto come una resistenza storica della Russia all'espansione della NATO e all'ingerenza occidentale nelle ex sfere di influenza russe, come l'Ucraina e la Georgia.

- c. Limitazione delle forze armate ucraine e controllo degli armamenti:** la Russia chiede che le forze armate ucraine siano limitate nel loro complesso e che vengano avviati negoziati sul controllo degli armamenti tra la Russia e l'Alleanza

atlantica, con particolare attenzione ai meccanismi di verifica del sistema di difesa balistica della NATO in Polonia e in Romania.

2.3 Le posizioni dell'Ucraina

Il “Piano per la Vittoria”, presentato da Volodymyr Zelensky il 16 ottobre 2024 al Parlamento di Kiev, poi all'Europarlamento e infine alla NATO, si propone di portare Mosca ai negoziati sulla base dei seguenti cinque punti:

- a. L'invito della NATO all'Ucraina:** pur riconoscendo che a breve termine non è possibile l'adesione dell'Ucraina alla NATO, Zelensky sottolinea che l'invito ufficiale da parte dell'Alleanza sarebbe un forte messaggio alla Russia. In base all'articolo 5 del Trattato, nessun Paese è mai entrato a far parte della NATO durante un conflitto, proprio per evitare l'automatico coinvolgimento di tutti gli Stati partner nel conflitto stesso. Tuttavia, alcuni analisti ritengono che un'adesione dell'Ucraina, anche virtuale, potrebbe rappresentare un deterrente contro ulteriori aggressioni russe.
- b. La guerra sul territorio russo:** i bombardamenti in profondità contro la Russia grazie ai nuovi missili forniti dall'Occidente e impiegati dall'Ucraina segnano una fase decisiva del conflitto, rendendo la guerra un problema tangibile anche per la popolazione russa. Secondo Zelensky, questa strategia mira a mettere pressione sul governo di Mosca, costringendo i cittadini russi a riflettere sull'efficacia e sul costo della guerra, e minando la narrazione del Cremlino sulla “invincibilità” della Russia. Il 19 novembre 2024, dopo mille giorni di guerra, missili lanciati da Kiev hanno colpito per la prima volta in profondità il territorio russo. Nell'agosto 2024 le truppe ucraine hanno attaccato occupando un segmento di territori nella zona russa di Kursk, a scopo di alleggerimento e come *bargaining chip* politico in vista di un negoziato con Mosca. La controffensiva russa nell'area procede gradualmente, con temporanei contrattacchi ucraini nella zona di Kursk a inizio 2025.
- c. Il pacchetto di deterrenza strategica non nucleare:** l'Ucraina punta a implementare un sistema avanzato di difesa, sviluppato in collaborazione con i partner occidentali, per garantire la propria sicurezza anche dopo la fine del conflitto. Sistemi come difese aeree avanzate, droni e missili di precisione rafforzerebbero la capacità di dissuasione dell'Ucraina contro future aggressioni. La produzione locale di queste tecnologie, supportata da investimenti stranieri, non soltanto consoliderebbe le difese nazionali, ma

potrebbe trasformare l'Ucraina in un hub regionale dell'industria europea della difesa.

- d. Accordo sulle risorse strategiche:** l'Ucraina dispone di alcune delle più grandi riserve di minerali critici in Europa, tra cui uranio, titanio e litio, essenziali per la transizione energetica globale e l'industria tecnologicamente avanzata. La protezione e lo sfruttamento congiunto di queste risorse attrarrebbero investimenti significativi, rafforzando l'economia del Paese nel periodo post-bellico. Inoltre, un controllo diretto delle risorse strategiche garantirebbe che queste non finiscano sotto il controllo di potenze ostili, assicurando all'Ucraina un ruolo chiave nell'approvvigionamento di materie prime per l'Occidente.

- e. Truppe ucraine nella difesa europea:** una novità è rappresentata dalla proposta, la cui utilità strategica e la cui praticabilità politica restano tutte da dimostrare, di utilizzare truppe ucraine per sostituire parte delle forze statunitensi attualmente schierate in Europa. Grazie alla sua esperienza nella guerra moderna, l'Ucraina potrebbe diventare un pilastro della sicurezza europea. Questo rafforzerebbe la capacità della NATO di rispondere a minacce ibride o convenzionali, specialmente nei Paesi dell'Europa orientale, mentre gli Stati Uniti potrebbero ridurre la loro presenza diretta, concentrandosi su altre priorità globali. L'integrazione delle forze ucraine nella difesa europea consoliderebbe il ruolo dell'Ucraina come alleato fondamentale nel Vecchio Continente.

2.4 Mediazioni e mediatori

Quanto sinora esposto mostra la distanza, apparentemente incolmabile, che separa le due posizioni, quella russa e quella ucraina. È dunque ben difficile, o per meglio dire impossibile, che le due Parti siano in grado, da sole, di trovare un punto di equilibrio. La geometria variabile dei due schieramenti contrapposti concorre a rendere ancora più complessa la situazione. Per quanto riguarda la Russia, con l'eccezione del recente e ad oggi scarsamente determinante apporto sul campo della Corea del Nord, Mosca conduce la guerra da sola, nonostante goda della maggiore o minore vicinanza politica di un arco di Paesi (tutt'altro che esiguo, come dimostrano prima le votazioni in sede di Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 marzo 2022, poi il summit diplomatico tenutosi nella Russia stessa, a Kazan, nell'ottobre 2024). Indiretto, ma rilevante, l'apporto fornito dai rapporti commerciali che, in seguito alle sanzioni occidentali, la Russia ha sviluppato con Paesi terzi, mediante l'export di risorse energetiche e l'import di beni industriali,

in particolare tecnologie e prodotti militari e *dual use*. Dopo lo scioglimento della Wagner, compagnia militare privata russa, è abbastanza marginale il ruolo dei combattenti stranieri (“volontari” o “mercenari”, a seconda dei punti di vista) che formano alcune unità dell'uno e dell'altro esercito, così come appare marginale e non ben comprovato il ruolo di reparti nordcoreani a fianco dei russi nella zona di Kursk. Per quanto riguarda l'Ucraina, sino ad ora essa ha potuto contare sull'impegno politico, finanziario e strategico del Paese leader dell'Occidente, gli Stati Uniti e, in misura e modalità diverse, degli altri Paesi che fanno parte dell'Alleanza atlantica e dell'Unione Europea.

Da ciò si desume che le due Parti (l'Ucraina soprattutto) se sul campo sono relativamente sole a combattere, non lo sono invece sul piano politico. La presenza di più o meno espliciti alleati e fiancheggiatori, amplia la situazione tendenzialmente claustrofobica della guerra e apre alla possibilità di contributi a una soluzione diplomatica della stessa ad opera di terzi. Questo, dunque, è il decisivo tema della mediazione e dei possibili mediatori.

L'unica mediazione che ha avuto un respiro generale e che è stata in grado di muovere primi passi concreti è stata quella predisposta dal presidente della Turchia Recep Erdogan, mentre gli altri tentativi in materia non hanno mai superato lo stadio del *ballon d'essai*. Ultima in ordine di tempo (dicembre 2024) l'auto-candidatura avanzata dal presidente slovacco Robert Fico (non sgradita al Cremlino ma di improbabile consenso da parte della UE), di ospitare a Bratislava eventuali colloqui di pace.

Alle numerose e serie difficoltà di ordine contingente, una possibile mediazione nella guerra russo-ucraina incontra una difficoltà di ordine strutturale: l'essere il successo delle mediazioni direttamente proporzionale all'autorevolezza del mediatore e all'ascendente che questi esercita su entrambe le Parti. Questo sperimentato principio della diplomazia appare difficilmente applicabile nel conflitto Russia-Ucraina. Trattandosi politicamente di un conflitto che oppone la Russia alla NATO e dunque agli Stati Uniti, le parti da portare al tavolo delle trattative sono, direttamente o indirettamente, le due superpotenze nucleari. L'unico interlocutore dotato di uno standing internazionale tale da essere ascoltato da Putin sarebbe Xi Jinping, ma nulla fa credere che gli USA accetterebbero la mediazione della Cina, né è detto che quest'ultima accetterebbe di svolgere un compito del genere senza un'adeguata contropartita (che potrebbe portare il discorso dalle parti di Taiwan).

Quanto detto non esclude affatto che uno o più soggetti statali o di altra natura possano interporre i loro buoni uffici e contribuire a favorire il dialogo tra le Parti. Tuttavia, per conseguire una concreta convergenza sugli obiettivi e subito dopo per avviare la loro trasformazione in specifici atti, è probabile che debba entrare in scena il Consiglio di sicurezza dell'ONU. In quanto istanza dotata di una

competenza globale e nella quale sono rappresentate le due maggiori potenze nucleari più la Cina, una sia pur tormentata decisione di introdurre un cessate il fuoco tra Russia e Ucraina presenterebbe un duplice vantaggio: da un lato la sostanziale certezza di essere attuata, e dall'altro di essere seguita da un accordo di pace (senza il quale Putin ha già affermato che non accetterebbe di firmare una semplice tregua).

2.5 Gli Accordi di Minsk (2015)

Sebbene siano caratterizzati da notevoli debolezze proprio nell'ambito della funzione di mediazione e delle modalità con cui essa è stata praticata nel recente passato, gli Accordi di Minsk del 2014-2015 presentano un precedente di qualche utilità, almeno in riferimento all'individuazione dei problemi da affrontare.

Nel 2015, gli Accordi di Minsk 2 furono sottoscritti con l'intento di porre fine al conflitto tra l'Ucraina e i separatisti filorussi nelle regioni di Donetsk e Lugansk. Tuttavia, considerando che nel tempo le violazioni degli Accordi da entrambe le Parti erano diventate una costante e da allora lo scenario geopolitico e militare ha subito drastici mutamenti, quello che è possibile fare oggi è individuare ciò che di quegli Accordi è ormai difficile recuperare e ciò che, invece, sarebbe ancora possibile recuperare.

I punti degli Accordi di Minsk 2 forse tuttora attuabili riguardano principalmente gli aspetti umanitari e operativi come, una volta concordato il cessate il fuoco, il ritiro parziale delle armi pesanti, l'accesso agli aiuti umanitari e lo scambio di prigionieri. Questi obiettivi, pur limitati, potrebbero essere perseguiti attraverso un approccio graduale e il coinvolgimento di attori internazionali a livello regionale come l'OSCE, con un focus sulla riduzione della violenza e sul sostegno immediato alla popolazione colpita. Sussiste naturalmente la consapevolezza che le questioni politiche fondamentali, tra cui il controllo dei confini e lo status delle regioni separatiste, restano altamente problematiche e richiedono soluzioni di lungo termine che al momento sembrano ardue da concretizzare. La pressione diplomatica e la cooperazione internazionale saranno cruciali per mantenere aperti i canali di dialogo e facilitare progressi anche limitati.

2.5.1 Che cosa è improbabile recuperare degli Accordi di Minsk

- a. Controllo dei confini da parte dell'Ucraina:** il controllo completo dei confini da parte dell'Ucraina è praticamente impossibile nell'attuale contesto, in cui le forze russe mantengono il controllo su una parte del territorio all'interno della

frontiera ufficiale del Paese. Anche l'OSCE, che pure avrebbe potuto giocare un ruolo importante un decennio fa, attualmente non ha la capacità di garantire questo controllo, specialmente senza un accordo politico solido e sicuro.

b. Autonomia e status speciale delle regioni separatiste: l'idea di concedere autonomia alle regioni di Donetsk e Lugansk, come richiesto dagli accordi di Minsk, appare un oggetto di contesa apparentemente inestricabile. L'Ucraina non accettava di concedere un'autonomia così ampia, mentre i separatisti e la Russia da un lato vedevano questo come un obiettivo irrinunciabile, dall'altro non allentavano bensì aumentavano la pressione politico-militare nei confronti di Kiev. Come non bastasse, dopo atti unilaterali quali il referendum del 2022 e l'ufficiale annessione delle regioni alla Russia, anche il monitoraggio delle elezioni locali perde pressoché totalmente la sua credibilità. Già soltanto questo renderebbe difficile, se non impossibile, un'applicazione degli Accordi di Minsk 2 nel contesto post-bellico. Infatti gli Accordi prevedevano l'organizzazione nelle regioni separatiste di elezioni secondo la legge ucraina, con un monitoraggio internazionale. Ma dopo l'annessione russa, la legge ucraina non è più applicabile, e le elezioni locali sono sotto il controllo *de facto* delle leggi russe e delle autorità separatiste.

2.5.2 Che cosa è possibile recuperare degli Accordi di Minsk e con quali obiettivi

a. Cessate il fuoco: nonostante le difficoltà a indire e rispettare le tregue in passato, oggi l'una e l'altra Parte potrebbero essere incentivate a recuperare un minimo di stabilità. La falce di vite umane tra i combattenti (e, soprattutto in campo ucraino, tra gli stessi civili) è continua e, come abbiamo visto, è stimata dall'ACLED in oltre 130.000 morti nel triennio per l'Ucraina e presumibilmente di più per la Russia. Quindi il gravissimo logoramento delle risorse umane per entrambi i belligeranti è un fattore che dovrebbe sostenere una tregua. La pressione internazionale e le sollecitazioni in favore di un cessate il fuoco provenienti da più istanze potrebbero aprire la strada a nuovi negoziati, specialmente se la guerra venisse momentaneamente "sospesa" per favorire il dialogo.

b. Il monitoraggio del cessate il fuoco: il successivo armistizio tra le Parti potrebbe essere affidato a un contingente di peacekeeping sotto l'egida dell'ONU. Ove si trovasse l'accordo, l'implementazione della missione potrebbe essere affidata a una OSCE completamente rinnovata nel mandato politico e nelle regole d'ingaggio, nonché negli organi direttivi e gestionali interni. Il rilancio politico

di un'Organizzazione come l'OSCE, la cui nascita si deve allo spirito di Helsinki e il cui fallimento si deve alla sfiducia *bipartisan* nei confronti della distensione tra Est e Ovest, metterebbe in moto un circolo virtuoso di cooperazione in Europa. Ne scaturirebbe una risposta alternativa al riarmo e all'espansione della spesa militare oggi reclamata da molti politici, gettando le basi di una politica estera europea, a sua volta propedeutica a qualsiasi prospettiva di una difesa comune. Un cessate il fuoco parziale potrebbe rappresentare il primo passo per una possibile de-escalation. A sua volta ciò faciliterebbe altri punti dell'accordo, come l'accesso umanitario e la creazione di una zona cuscinetto.

c. Ritiro delle forze e delle armi pesanti, creazione di una zona cuscinetto:

- *Controllo da parte dell'OSCE.* La presenza di una OSCE dotata dell'adeguato *empowerment* oltre che politico, anche logistico e organizzativo (a cominciare dall'impiego di droni e l'accesso a satelliti per il monitoraggio del ritiro delle armi pesanti) assicurerebbe una possibilità concreta di verificare e controllare l'attuazione di questo punto. Sebbene le violazioni siano state frequenti in passato, la nuova OSCE potrebbe svolgere un ruolo fondamentale nel fornire la trasparenza e auspicare l'efficacia nel contingente durante il ritiro degli armamenti, soprattutto se entrambe le Parti fossero indotte da pressioni esterne (ad esempio, da sanzioni internazionali o meglio ancora dal coinvolgimento in negoziati bilaterali).
- *Ritiro graduale delle armi e delle forze.* Invece di un ritiro totale e immediato, un accordo più limitato potrebbe prevedere il ritiro degli armamenti pesanti da alcune aree, stabilendo una zona cuscinetto parziale in vista dell'interruzione delle operazioni militari.
- *Ritiro delle unità formate da stranieri e mercenari.* La presenza di combattenti stranieri, a qualsiasi titolo reclutati e con qualunque status impiegati (dai cosiddetti "volontari" internazionali a reparti di Stati esteri come i soldati nordcoreani più volte denunciati da fonti occidentali) è ovviamente un ostacolo all'instaurazione di un regime di pace e andrebbe quindi tempestivamente rimosso.

d. Scambio di prigionieri e ostaggi: fra tutte le misure da adottare, questa sembra quella praticabile con relativa facilità e tempestività. Va infatti considerato che scambi di prigionieri e rientri concordati di civili hanno avuto già luogo nel pieno delle operazioni militari (si contano 11 casi in totale nel 2024, di cui l'ultimo il 30 dicembre con lo scambio di 300 persone). Tra gli altri precedenti sono da ricordare le iniziative portate a termine dalla Santa Sede grazie all'impegno del

presidente della Conferenza episcopale italiana, il cardinale Matteo Zuppi, in riferimento al rimpatrio dei bambini ucraini deportati in Russia.

- *Pressione per il rilascio umanitario.* Lo scambio di prigionieri e ostaggi verrebbe visto come un atto di buona volontà, utile per l'attenuazione del clima di ostilità provocato dalla guerra e la *confidence building* tra le Parti. Negli anni passati, sono stati effettuati scambi di prigionieri tra Kiev e i separatisti, seppure con difficoltà. La comunità internazionale, coadiuvata da autorità morali neutrali come le Nazioni Unite e le sue agenzie (come UNHCR), la Santa Sede, la Croce Rossa ecc., potrebbe fare pressione sulle Parti affinché rilascino i prigionieri nel quadro di un approccio umanitario.

La motivazione umanitaria può essere amplificata dall'*advocacy* promossa dalle famiglie dei prigionieri. Il livello delle loro pressioni sulle autorità ucraine e su quelle russe e separatiste del Donbass allo scopo di ottenere il ritorno dei propri cari dovrebbe essere intensificato e supportato a livello internazionale. Lo stesso dovrebbe avvenire nei confronti delle autorità russe per il ritorno dei bambini deportati e su quelle ucraine per la tutela degli espatriati nell'Europa occidentale (alcuni dei quali ancora minori) soggetti attualmente o nel prossimo futuro al richiamo al servizio di leva obbligatorio e in quanto tali costretti a una provvisorietà legale e psicologica nel loro soggiorno nei Paesi della UE. Sono altamente auspicabili la liberazione dei prigionieri, il rientro dei bambini in Ucraina e in generale degli sfollati nelle loro case. Infine, entrambi i governi (più il governo della Bielorussia) dovrebbero concedere un'amnistia per i propri cittadini che si sono dichiarati obiettori di coscienza e per i renitenti alla leva. Già prima di tali provvedimenti, i Paesi europei dovrebbero concedere a queste figure l'asilo politico. I mass media e i social sono chiamati a una maggiore focalizzazione su questi aspetti ritenuti spesso (erroneamente), "secondari", e al contrario capaci di promuovere interessanti innovazioni "dal basso".

e. Accesso e distribuzione degli aiuti umanitari:

- *Necessità di assistenza internazionale.* In molte aree dell'Ucraina orientale, la popolazione ha urgente bisogno di aiuti umanitari a causa della devastazione causata dalla guerra. Con il concorso della comunità internazionale, le agenzie umanitarie ONU e le ONG potrebbero intensificare la pressione per ottenere/ampliare l'accesso e l'intervento nelle zone di conflitto.
- *Soluzioni a breve termine.* Nonostante la guerra in corso, la distribuzione di aiuti umanitari potrebbe essere una delle aree in cui le Parti possono raggiungere un consenso, dato che l'intervento umanitario non ha

necessariamente implicazioni politiche dirette. Le organizzazioni internazionali potrebbero fungere da intermediari neutrali.

f. Ripristino dei legami sociali ed economici:

- *Sostegno internazionale per la riconciliazione e il ripristino della stabilità sociale ed economica.* Il ripristino dei legami sociali ed economici tra le regioni separatiste e il resto dell'Ucraina è un obiettivo che può essere promosso attraverso incentivi economici e programmi di ricostruzione. L'Ucraina ha l'urgenza di ricostituire le sue infrastrutture e la sua economia, e l'Unione Europea e altre organizzazioni internazionali (Banca Mondiale ecc.) potrebbero fornire sostegno per la ricostruzione post-bellica, condizionata alla distensione politica. A fronte di quest'ultima, possono essere previste misure come un allentamento delle sanzioni nei confronti della Federazione Russa e persino forme di cooperazione economica nella rigenerazione post-conflitto dei territori coinvolti nella guerra. Sebbene la fiducia tra le Parti sia tutta da rifondare, la corresponsione delle pensioni, la riscossione delle tasse e la riattivazione dei rapporti bancari verrebbero facilitati tramite meccanismi internazionali, che contribuirebbero significativamente al ripristino della stabilità economica e del benessere sociale nelle regioni coinvolte dalla guerra.

g. Costituzione di un Gruppo di contatto "locale" trilaterale:

- *Dialogo continuo.* Anche se le tensioni sono alte, la creazione di un Gruppo di contatto "locale" di natura trilaterale (Russia, Ucraina, separatisti) per facilitare il dialogo e la negoziazione a livello locale è fondamentale. Il Gruppo opererebbe per affrontare questioni pratiche e risolvere le difficoltà operative, come gli scambi di prigionieri o l'accesso umanitario, anche senza affrontare le questioni politiche più generali.
- *Sostegno internazionale e pressione diplomatica.* La comunità internazionale potrebbe insistere sull'intensificazione di questi contatti per trovare soluzioni pratiche per ridurre le ostilità, contemporaneamente mantenendo la pressione sulle questioni politiche più complesse.

h. Rispetto della IV Convenzione di Ginevra sulla protezione delle popolazioni civili:

perdurando le ostilità, il rispetto della IV Convenzione di Ginevra sulla protezione delle popolazioni civili deve essere reclamato dalle istituzioni internazionali, dalle ONG, dai mass media e da tutta l'opinione pubblica. I reiterati bombardamenti, nella stragrande maggioranza dei casi effettuati dalle forze armate russe, hanno spesso come bersaglio insediamenti civili o strutture indispensabili alla sopravvivenza dei civili stessi, a cominciare dagli impianti che

forniscono l'energia per il riscaldamento in particolare nelle durissime condizioni invernali. Le istituzioni internazionali, innanzitutto le Nazioni Unite, e le organizzazioni umanitarie quali la Croce Rossa, devono costantemente reclamare dalla Federazione Russa il rispetto della distinzione tra combattenti e non combattenti e stigmatizzare le continue violazioni compiute nei confronti della IV Convenzione di Ginevra sulla tutela delle popolazioni civili.

2.6 I Colloqui di Istanbul (2022)

Meno di due mesi dopo l'invasione russa, nel corso dei colloqui di Istanbul tra Ucraina e Russia si era andata delineando tra le Parti un'intesa per fermare i combattimenti. La pubblicazione dell'ultima bozza di accordo (15 aprile 2022) da parte del quotidiano tedesco *Die Welt* ha chiarito dettagli cruciali circa l'intesa. Le forze russe si sarebbero ritirate dalle aree occupate al di fuori del Donbass, mentre l'entità del ritiro da Donetsk e Lugansk sarebbe stata definita in un incontro diretto tra Putin e Zelensky. Il punto centrale dell'intesa era la neutralità permanente dell'Ucraina, con il divieto di aderire alla NATO e di ospitare basi straniere, ma con il via libera all'ingresso nell'UE. In cambio della neutralità e del disarmo parziale, l'Ucraina avrebbe ottenuto garanzie circa la propria sicurezza dai membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Al fallimento delle trattative, in cui un ruolo fu svolto dal consiglio avverso del premier britannico Boris Johnson, un contributo decisivo fu a sua volta fornito da Mosca, con la pretesa di un diritto di veto sulle future attività di difesa dell'Ucraina.

Anche a prescindere dalle divergenze tra Russia e Ucraina, l'accordo negoziato a Istanbul avrebbe dovuto essere accettato anche da Stati Uniti e alleati, che si sarebbero assunti rischi politici per negoziare con Kiev e Mosca. Tuttavia, né gli Stati Uniti né l'Europa sono sembrati pronti ad impegnarsi in negoziati rischiosi finalizzati a garantire la difesa dell'Ucraina. Anche la pur comprensibile focalizzazione dei negoziatori sulla sicurezza post-bellica non ha aiutato. Sono state lasciate indietro questioni "tecniche" come il cessate il fuoco e il ritiro delle truppe, meno rilevanti sul piano generale ma, ove risolte, influenti sul piano simbolico e riguardo al clima con cui affrontare le questioni più politiche.

Nonostante queste negoziazioni oggi possano sembrare un capitolo ormai chiuso, ci ricordano che Putin e Zelensky erano disposti a esplorare compromessi significativi per porre fine alla guerra. Pertanto, se e quando Kiev e Mosca torneranno a negoziare, potrebbero trovarsi di fronte a idee ancora valide.

2.7 Discorso pubblico e proposte a livello internazionale

In questi tre anni, il conflitto in Ucraina ha stimolato varie iniziative provenienti da governi, organizzazioni internazionali, intellettuali e attori della società civile. Queste proposte riflettono una pluralità di approcci e sensibilità, accomunati dall'intento di trovare una soluzione negoziata e sostenibile a una crisi che ha provocato effetti devastanti, a livello sia locale sia globale. Da ricordare per la sua origine vi è la proposta italiana, presentata nel maggio 2022 al segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres dall'allora ministro degli Esteri Luigi Di Maio. Il piano di pace è articolato in quattro punti che prevedono il cessate il fuoco, la neutralità dell'Ucraina con garanzie di sicurezza, l'accordo bilaterale tra Russia e Ucraina rispetto alla Crimea e al Donbass e un nuovo accordo di pace multilaterale tra UE e Russia. Tuttavia, la proposta non è stata resa pubblica (sebbene i contenuti siano stati riportati da varie testate giornalistiche) e non ha suscitato adeguata risonanza né a livello internazionale né nazionale.

Analizzando le proposte internazionali dal punto di vista dei contenuti, è possibile, nonostante la pluralità di prospettive, individuare alcuni **temi** centrali e ricorrenti che attraversano i vari testi.

- a. **Dialogo, mediazione e soluzioni negoziali:** un tema ricorrente in quasi tutte le proposte è la promozione del dialogo tra le parti in conflitto. Diverse proposte sottolineano che una pace duratura può essere raggiunta solo attraverso negoziati diretti e inclusivi. Il Piano cinese insiste sull'importanza di coinvolgere la comunità internazionale come facilitazione del dialogo grazie alla partecipazione di mediatori non allineati, capaci di mantenere un equilibrio tra le esigenze delle due parti (v. il cap. 3 per l'approccio *people-to-people*).
- b. **Il rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale:** un punto fondamentale condiviso dalla maggior parte delle proposte riguarda l'insistenza sul rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale degli Stati. Questo è uno degli aspetti principali evocati nel così definito "Piano di pace" cinese, che sottolinea la necessità di riaffermare il diritto internazionale come base per la risoluzione dei conflitti. È sorprendente l'indifferenza che i governi occidentali, le forze politiche, i mass media hanno riservato alla dichiarazione resa nota da Pechino nel febbraio 2023. Non un vero e proprio Piano di pace, ma una dichiarazione di principi comunque importante, il testo cinese ribadiva alcuni concetti cruciali per impostare il confronto con Mosca. In particolare, due aspetti erano e rimangono decisivi circa le possibilità di una soluzione politica per il conflitto e in generale per le situazioni consimili. Il primo aspetto è rappresentato dal ribadito rispetto dei confini e della intangibilità del territorio degli Stati, così

come sono emersi dagli eventi della Seconda Guerra mondiale e sono stati sanciti dai successivi Trattati sottoscritti dai Paesi belligeranti, a loro volta ispirati a un testo fondativo come lo Statuto delle Nazioni Unite. In particolare in quest'ultimo è ribadito il diritto del ricorso alla forza unicamente a fronte di un'aggressione esterna (esattamente il caso dell'Ucraina di fronte all'invasione russa del 24 febbraio 2022). Il secondo principio evocato dal testo cinese è il rifiuto non soltanto dell'uso ma anche della minaccia dell'uso della forza nucleare, un principio ripetutamente violato da Mosca, con un crescendo di frequenza e intensità nel corso della guerra (da ricordare che nel gennaio 2025 il segretario di Stato americano Antony Blinken ha rivelato che la Cina avrebbe dissuaso la Russia dall'usare armi nucleari).

Analogamente, altre iniziative come la proposta messicana del settembre 2022, richiamano il principio cardine della Carta delle Nazioni Unite, secondo cui l'uso della forza per acquisire territori è inaccettabile. Tuttavia, non tutte le proposte convergono su come applicare concretamente questo principio: alcune, come quella dell'associazione *Stop the War Coalition* del dicembre 2024, entrano nel merito suggerendo di accettare un compromesso territoriale per garantire una pace duratura, rinunciando di fatto a un controllo immediato dell'Ucraina su Donbass e Crimea.

Questo tema resta uno dei più divisivi, poiché tocca questioni di identità nazionale, autodeterminazione e sicurezza regionale. Alcune proposte, come quelle del Consiglio dell'*International Peace Bureau* del 2022, suggeriscono soluzioni che includono referendum gestiti da autorità internazionali per determinare lo status dei territori contesi, accompagnati da misure di monitoraggio neutrale, pur con i dubbi circa la loro applicabilità pratica.

Una riflessione interessante riguarda il ruolo che il riconoscimento delle identità culturali e linguistiche potrebbe giocare in un eventuale compromesso. Forme di autonomie locali rafforzate, sul modello di altre regioni europee con nette divisioni etniche.

- c. Cessate il fuoco e de-escalation militare:** un secondo pilastro, largamente presente, è l'appello per un cessate il fuoco immediato. Questo è spesso descritto come un prerequisito indispensabile per avviare qualsiasi processo negoziale. Nel giugno 2023 *l'International Summit for Peace in Ukraine*, organizzato a Vienna da Europe for Peace, dall'International Peace Bureau e da altre associazioni, ha sottolineato la necessità di fermare le ostilità come primo passo per la costruzione di un dialogo di pace. Anche il piano presentato dal ministro della Difesa indonesiano, Prabowo Subianto, pone al centro l'idea di creare una zona demilitarizzata di 15 chilometri lungo le linee di conflitto, monitorata da forze di peacekeeping delle Nazioni Unite. Questo approccio è

stato apprezzato per la sua concretezza operativa, sebbene la sua attuazione richieda una cooperazione tra le parti che al momento non sembra facile raggiungere.

Altri proponenti, come il “Manifesto per la Pace” tedesco, elaborato da Sahra Wagenknecht e Alice Schwarzer, spingono per interrompere l'invio di armi europee (un tema che ha comunque sollevato un notevole dibattito in tutti i Paesi UE compresa l'Italia), con l'argomento che ciò contribuirebbe a evitare ulteriori escalation. Questo rischio è evocato dall'invio di armi, in particolare quelle che, come i missili a media gittata, possono colpire il territorio russo in profondità. Il tema è parte della crescente preoccupazione per la sicurezza globale, che rende la de-escalation un imperativo non solo regionale, ma planetario.

d. Sicurezza nucleare e dimensione umanitaria: il tema della sicurezza nucleare viene sollevato con forza da varie iniziative. La proposta cinese comprende misure specifiche per proteggere le centrali nucleari civili e prevenire attacchi contro queste infrastrutture, mentre il “Manifesto di Vienna” richiama l'attenzione sul rischio di escalation di armi nucleari sul campo, chiedendo un rafforzamento delle misure di controllo senza le quali le conseguenze potrebbero essere catastrofiche per l'intero Continente e non solo.

Altresì importante è la dimensione umanitaria, che occupa un posto di rilievo in molti dei piani esaminati. La restituzione dei bambini deportati, priorità indicata nella missione del cardinale Zuppi, è un esempio di come i diritti umani emergano finalmente come un punto qualificante nell'agenda diplomatica. Parallelamente, il sostegno ai corridoi umanitari, alla protezione dei civili e alla gestione della crisi alimentare globale, pesantemente aggravata dal blocco delle esportazioni di grano ucraino, è evidenziato in diversi progetti, tra cui quello cinese e quello messicano.

e. Prospettive economiche e ricostruzione postbellica: diversi progetti suggeriscono che la pace sia accompagnata da un robusto programma di ricostruzione economica e sociale, finanziato da risorse internazionali o anche – come progettato dal neo-inviato speciale per l'Ucraina e la Russia dell'amministrazione Trump, Keith Kellogg – mediante meccanismi come le tariffe doganali sulle esportazioni russe. Altre proposte sottolineano l'importanza di un fondo internazionale per la ricostruzione, mirato a sanare i danni del conflitto e a creare le basi per lo sviluppo futuro.

La ricostruzione postbellica potrebbe anche rappresentare l'occasione per trasformare l'Ucraina in un modello di transizione verde, sfruttando gli

investimenti per costruire infrastrutture energetiche *carbon free* sostenibili e moderne, un aspetto talvolta sottovalutato nelle analisi correnti.

f. Una nuova architettura di sicurezza europea: infine, emerge un consenso crescente sulla necessità di ripensare la sicurezza europea in termini di lungo periodo. Alcune visioni, come quelle di Stefano Zamagni e del Consiglio dell'International Peace Bureau, auspicano la creazione di un'architettura di sicurezza basata su principi di sicurezza comune e cooperazione, prendendo le distanze dalle logiche della Guerra fredda. Questo approccio include, a livello globale, l'idea di una riforma delle istituzioni internazionali, come l'eliminazione del diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU. A livello regionale, dal conto nostro sottolineiamo l'utilità di "riportare in vita" un'istanza multilaterale europea come l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa – OSCE.

Dunque, le iniziative citate dimostrano che esiste una diffusa volontà di perseguire la pace attraverso mezzi diplomatici e negoziali. Tuttavia, il successo di questi sforzi dipenderà dalla capacità delle Parti di superare le proprie resistenze e di impegnarsi in un processo genuino di riconciliazione e cooperazione. I principi delineati nelle proposte non sono solo un punto di partenza, ma anche una testimonianza della complessità e dell'urgenza della sfida diplomatica.

2.8 Un bilancio delle proposte

Dal 24 febbraio 2022 l'Ucraina sta combattendo una guerra difensiva per salvaguardare la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua esistenza come Stato. Tale diritto è sancito dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, che resta valido al di là della storia ucraina o del contesto geopolitico globale. Tuttavia, la legittimità dell'autodifesa non solleva né Kiev né i suoi alleati dall'obbligo di esercitare moderazione, limitare la violenza e, con determinazione, promuovere una pace giusta e possibile e contemporaneamente duratura.

Il sostegno dell'Occidente ha permesso all'Ucraina di resistere all'invasione, ma il proseguimento del conflitto armato nel 2025 sta generando perdite umane e materiali di proporzioni devastanti. Sullo sfondo permane l'ombra di un'escalation che potrebbe coinvolgere direttamente la NATO e la Russia, sotto la spada di Damocle delle armi nucleari. La considerazione che una simile ipotesi sia improbabile non significa che sia da escludere a priori. Essa infatti – come argomenta lo studio dell'Associazione dei sopravvissuti a Hiroshima e Nagasaki (2024) relativamente a un altro scacchiere caldo come il Pacifico Nord-orientale –

potrebbe essere *anche* il risultato involontario di un incidente tecnico, di un'azione attuata con altri fini, di un'interpretazione errata di un'azione della controparte.

Al di là della ragione (dell'aggredito) e del torto (dell'aggressore) né la Russia né l'Ucraina possono realisticamente aspirare al pieno conseguimento dei propri obiettivi strategici. Già qualora la guerra dovesse fermarsi oggi, il prezzo che ha fatto pagare ai due popoli è, innanzitutto in termini di vittime tra i militari e tra i civili, esorbitante. Di più, il conflitto russo-ucraino non deve trasformarsi nella tragedia epocale del XXI secolo. È responsabilità anche delle leadership europee come UE e come singoli Stati aderenti, adoperarsi per un cessate il fuoco che prelude alla costruzione di una pace equa, nell'immediato evitando il rischio di una guerra continentale dalle conseguenze incalcolabili, nel breve termine garantendo condizioni di stabilità che impediscano al conflitto di riaccendersi. L'idea di vincere la guerra con la guerra è insostenibile. Quella in cui ci troviamo è l'era delle armi di distruzione di massa e l'unica risposta razionale a questa circostanza, unica nella storia umana, è che essa si affermi definitivamente come l'era della legge e della cooperazione internazionale.

A partire dal ritiro dell'Ucraina dai colloqui di Istanbul, entrambe le parti avevano posto condizioni preliminari per la ripresa dei negoziati che li rendevano irrealizzabili. Per superare questo stallo, è fondamentale abbandonare le precondizioni in favore di un approccio più pragmatico. Con la brutale oggettività dei suoi costi in vite umane e la voragine di risorse che ha aperto nelle società e negli Stati, prima o poi la guerra – se non degenera in un conflitto estremo destinato a sfidare qualsiasi potenza o alleanza internazionale e in ultima istanza a compromettere la sopravvivenza del Pianeta – finisce per imporre una soluzione razionale alle decisioni dei governi. In tale contesto, riacquista spessore la voce degli alleati e anche dei neutrali simpatizzanti.

Nella prima categoria l'Ucraina riconosce l'Unione Europea e, decisivi per il primato strategico e politico che rivestono, gli Stati Uniti. Sebbene alla vigilia della data del 20 gennaio in cui il presidente eletto Donald Trump assumerà la sua carica ogni pronostico sia quanto mai difficile, sembra comunque chiaro a tutti che la situazione non sarà più quella che è stata sinora con il presidente Biden, o che avrebbe potuto essere nell'eventualità dell'elezione della sua vice Kamala Harris. Numerosi indizi fanno ritenere che una simile consapevolezza sia fatta propria dallo stesso Zelensky, il quale nel dicembre 2024 ha per la prima volta ammesso la difficoltà per l'Ucraina di tornare in possesso dei territori occupati dai russi. Nello stesso tempo il leader ucraino sembra aver spostato l'accento dalla questione territoriale un obiettivo ancora più urgente, quello di ottenere adeguate garanzie per la sicurezza del proprio Paese. Fermo restando il sostegno politico ed economico che l'Europa non farà certo mancare all'Ucraina, è evidente anche al suo presidente che né la UE né il Regno Unito sono in grado di sostenere, in una

eventuale prosecuzione dello sforzo bellico, un ruolo analogo a quello sin qui esercitato dagli USA.

Fatte le debite differenze, sul fronte opposto una qualche simmetria con la posizione europea può essere letta nel comportamento della Cina. Sebbene non altrettanto coinvolta nell'aiuto finanziario e soprattutto in quello militare (che invece per i Paesi della UE si traduce in una sistematica e impegnativa fornitura di avanzati sistemi d'arma), la Cina è, al di là della sua formale terzietà, un partner strategico della Russia. Peraltro nel cosiddetto "Piano di pace" della Cina, vi sono implicazioni significative che andrebbero recuperate, sul piano dei principi generali e della chiamata alla coerenza della loro applicazione nei confronti della Russia sua sodale. Se non è un *flatus vocis*, il richiamo cinese alla necessaria tutela della sovranità e dei confini degli Stati è un'affermazione in ordine alla quale la Russia è tenuta a rispondere. Così come è rilevante (sebbene sottovalutata dalla politica e dai media occidentali) l'affermazione secondo cui non soltanto le armi nucleari non devono mai essere usate ma, anche, non dovrebbero neppure essere invocate in quanto minaccia, al contrario di quanto fa sistematicamente Mosca.

Tutte le precedenti considerazioni hanno un senso, peraltro, se e nella misura in cui saranno in grado di ispirare un percorso (*Road map*) articolato in tappe concrete e ben definite.

3. Una Road map per la pace. Le fasi della soluzione negoziata

A partire dal brainstorming a più voci che ha avuto come oggetto sin qui le interpretazioni, le proposte e le iniziative miranti a offrire una via d'uscita politica e strategica al conflitto russo-ucraino, di seguito sono delineate le tappe di una *Road map* ispirata al controllo degli armamenti e all'impiego di mezzi nonviolenti. Il quadro di riferimento che ispira la *Road map* si basa sulla riduzione dell'uso della forza e dei suoi strumenti (armi ed eserciti) al livello più basso possibile.

Fase I - Cessate il fuoco

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si assume la responsabilità di avviare un processo mirato a porre fine alla guerra in Ucraina. In ottemperanza al suo mandato di garantire la pace e la sicurezza internazionale, il Consiglio di sicurezza stabilisce un calendario operativo per il cessate il fuoco stipulato tra Russia e Ucraina e per l'avvio di negoziati di pace.

In questa fase, il Consiglio ordina un cessate il fuoco totale e immediato, che entra in vigore a partire da una data specifica ("giorno X"). Questo cessate il fuoco deve essere universale e senza eccezioni, comprendendo tutte le unità armate presenti sul campo e tutti i sistemi d'arma coinvolti nel conflitto. Per garantire l'effettiva attuazione di queste misure, viene designato un *Alto Commissario per la Pace e la Sicurezza in Ucraina*, con il compito di supervisionare l'esecuzione del calendario e delle iniziative concordate nell'ambito della *Road map*.

Parallelamente, viene dispiegata sotto l'egida delle Nazioni Unite una missione di peacekeeping basata su un contingente multinazionale (d'ora in poi la Missione). La Missione, dotata di regole di ingaggio rafforzate, sarà a guida europea ma a composizione aperta ad altri Paesi contributori non schierati nel conflitto (anche appartenenti al gruppo BRICS). Essa ha un mandato di interposizione tra i due Paesi ex-belligeranti e di monitoraggio relativamente al rispetto del cessate il fuoco e delle condizioni di sicurezza stabilite.

Le parti in conflitto, Russia e Ucraina, si impegnano a cessare ogni ostilità dalla data "X" fissata dal Consiglio. Contestualmente, viene provvisoriamente sospesa

ogni fornitura di armi e munizioni alle due Parti ad opera di Paesi terzi, senza pregiudizio nei confronti di futuri colloqui sulle condizioni di sicurezza dell'intera regione e sul diritto alla difesa della Repubblica di Ucraina.

Fase II - I negoziati

I negoziati di pace verranno avviati entro X giorni dal “giorno X”, sotto la supervisione del Segretario Generale delle Nazioni Unite e dell'Alto Commissario per la Pace e la Sicurezza in Ucraina. Il dialogo tiene conto degli scambi ufficiali tra il governo russo e la NATO precedenti all'inizio del conflitto, nonché dei risultati dei colloqui di Istanbul del 2022. I negoziati si concentreranno sia sugli impegni che dovranno assumere le Parti, sia su alcune questioni prettamente strategiche:

- *Impegni comuni*: le Parti si impegnano a non considerarsi più nemiche, rinunciando all'uso della forza o alla minaccia di essa, e a rispettare la sicurezza reciproca. È prevista trasparenza nelle attività militari, con il dispiegamento di una Missione di peacekeeping lungo una fascia appositamente delimitata del confine russo-ucraino, comprendente le regioni di Lugansk, Donetsk, Zaporizhia e Kherson. Lungo il restante confine tra i due Stati vengono allocate unità di osservatori della medesima Missione. Eventuali controversie nell'adempimento di queste disposizioni verranno risolte pacificamente con il supporto dell'Alto Commissario ONU e/o degli Stati garanti (v. di seguito “Garanzie internazionali”) mentre l'Ucraina mantiene il diritto all'autodifesa.
- *Impegni della Russia*: la Russia si impegna a ritirare le proprie truppe dalle aree occupate dopo il 24 febbraio 2022, riportandole alle posizioni precedenti. Inoltre, istituisce una zona demilitarizzata lungo il confine ucraino profonda X chilometri.
- *Impegni dell'Ucraina*: l'Ucraina istituisce un'analoga zona demilitarizzata lungo il confine russo profonda X chilometri. L'Ucraina accetta altresì di non sviluppare né ospitare armi nucleari o forze appartenenti a Stati stranieri su base permanente, a concordare limiti numerici nelle dimensioni delle proprie forze armate e a non acquisire sistemi d'arma intrinsecamente offensivi. L'Ucraina rinuncia a richiedere l'adesione all'organizzazione militare della NATO. L'Ucraina mantiene il diritto di dare prosecuzione e concludere la procedura di adesione all'Unione Europea.
- *Questione della Crimea e Sebastopoli*: lo status della Crimea e della città di Sebastopoli sarà oggetto di negoziati bilaterali condotti nei prossimi X anni tramite canali diplomatici, senza ricorso alla forza.

- *Status delle regioni contese*: le future disposizioni per Donetsk, Lugansk, Zaporizhia e Kherson saranno decise nel corso dei negoziati. Qualora non si raggiunga un accordo, un referendum organizzato dall'Alto Commissario ONU entro X anni stabilirà il destino di queste regioni, determinando chi avrà diritto di voto.
- *Garanzie internazionali*: gli Stati membri dell'UE, mediante la partecipazione di alcuni di essi a un apposito Gruppo di contatto, agiscono come garanti dell'esecuzione degli Accordi di pace e supportano l'ingresso dell'Ucraina nell'Unione Europea.
- *Cessazione della legge marziale in Ucraina e convocazione delle elezioni parlamentari e presidenziali*: entro X mesi dall'entrata in vigore dei presenti Accordi, l'Ucraina ripristinerà le normali funzioni politiche e istituzionali mediante la sospensione della legge marziale e la convocazione delle elezioni parlamentari (originariamente previste nel 2023) e presidenziali (originariamente previste nel 2024). Contestualmente verranno adottate tutte le misure utili a potenziare la partecipazione democratica dei cittadini e le migliori pratiche nell'attività dell'amministrazione pubblica, con particolare riferimento all'integrità morale dei funzionari e dei responsabili politici.
- *Ricostruzione economica dell'Ucraina*: sarà convocata una Conferenza internazionale per la ricostruzione, cui parteciperanno gli Stati che si impegneranno a sostenere fattivamente la ripresa economica e infrastrutturale del Paese.

Fase III - Un ordine multilaterale per la sicurezza europea

Nel lungo periodo, la sicurezza e la libertà dell'Ucraina possono essere meglio garantite nel quadro di un ordine europeo di pace e di stabilità, che permetta anche alla Russia di ritrovare un ruolo all'interno di un contesto multilaterale condiviso. Questo nuovo ordine europeo sarà basato su un'architettura di sicurezza che sdrammatizzi il peso geostrategico dell'Ucraina nel contesto della competizione tra Russia e Stati Uniti.

Per realizzare tale visione, sarà convocata una **Conferenza sulla pace e sulla sicurezza in Europa** sul modello della storica CSCE, in grado di rilanciare e rinnovare lo "spirito di Helsinki" e gli obiettivi tracciati nel 1990 con la "Carta di Parigi". La finalità è dare vita a un quadro strategico condiviso, adeguato alla complessità del tempo attuale.

Fase IV – La riabilitazione post-conflitto in Ucraina: gli obiettivi e i metodi

La riabilitazione è un processo che non si limita alla riparazione dei danni materiali, ma è un percorso lungo e impegnativo che si propone di riparare, accanto ai danni materiali, anche quelli immateriali della guerra, con l'obiettivo di garantire una pace fondata sulla *sicurezza strategica* e sulla *sicurezza umana*. Nel primo ambito, l'Unione Europea e le altre istanze internazionali potranno promuovere programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione (DDR)¹, basati su corsi di formazione, avvio al lavoro e reintegrazione nella vita civile per gli ex-combattenti. Nel secondo ambito (*sicurezza umana*) verranno promosse presso la popolazione in generale e in particolare tra i giovani la diffusione della cultura della legalità e l'educazione alla gestione nonviolenta dei micro-conflitti.

In questo senso sono preziose le esperienze maturate a livello internazionale. Le ricerche basate in teatri di crisi o appena fuoriusciti dalla guerra mostrano l'utilità dell'approccio *people-to-people*. Tale approccio è fondato sulla capacità delle popolazioni – individui e gruppi – di rapportarsi alla complessa situazione post-conflitto facendo leva sulle routine quotidiane come elemento di stabilità e recupero della “normalità” nella relazione con il mondo esterno, oltre che con se stessi e i propri pari. Accanto ai protagonisti – i sopravvissuti alla guerra – una funzione rilevante può essere esercitata da vari attori. Segue un elenco indicativo:

- I cittadini stessi. Gruppi di natura familiare, amicale, di vicinato come promotori di un ritorno alla normalità in circoli di auto-ascolto, di rappresentanza di interessi e di iniziativa collettiva.
- Le istituzioni pubbliche (scuola, università, servizi sociali) e del Terzo settore (chiese, associazioni culturali, ecc.)
- Gli attori esterni: Agenzie ONU, Croce Rossa Internazionale, ONG. Tra queste ultime, merita una specifica menzione l'Operazione Colomba, emanazione dell'associazione italiana Papa Giovanni XXIII.
- Gli stessi contingenti della Missione di peacekeeping, in tanto in quanto partecipi non soltanto dei valori di professionalità e moralità propri del peacekeeper, ma anche della condivisione e dell'empatia praticata da alcuni contingenti nazionali, come evidenziato da studi sociologici in materia.
- Implementazione della Raccomandazione del Parlamento Europeo del 17 gennaio 2024 “Ruolo della diplomazia preventiva nell'affrontare i conflitti congelati nel mondo: un'occasione mancata o un cambiamento per il futuro?”

¹È definito DDR – Disarmament, Demobilization and Reintegration l'impegno volontario di membri di forze e gruppi armati a deporre le armi, separarsi dalle strutture di comando e accettare la transizione alla vita civile. Il reinserimento sostenibile è l'obiettivo principale del processo e affronta molteplici esigenze psicologiche, sociali, economiche, giuridiche e politiche, non solo per gli ex combattenti, ma anche per le famiglie e le comunità che li accolgono.

Il dato di fatto per cui la riabilitazione post-conflitto dell'Ucraina verrà avviata fisicamente dopo la cessazione delle ostilità e al conseguimento degli accordi di pace, non esclude che il dibattito in materia possa iniziare fin dai primi passi del processo di pace. È essenziale che gli obiettivi e i metodi della riabilitazione siano pianificati fin da subito, poiché la fase successiva alla guerra costituisce una sfida complessa che, per essere efficace, va affrontata in modo tempestivo e consapevole dell'elevato impegno che richiede.

La riabilitazione non può limitarsi alla riparazione dei danni materiali, ma va concepita come un processo ampio e duraturo, capace di affrontare anche i danni immateriali causati dal conflitto. Essa comprende il ripristino della legge e dell'ordine, il rilancio della governance politica, la ricostruzione economica, il perseguimento della riconciliazione. Solo un intervento che abbracci tutte queste dimensioni sarà in grado di costruire una pace solida.

In un Paese sconvolto dalla guerra, la presenza di gruppi armati non statali e la diffusione di armi leggere rappresentano minacce a lungo termine per la sicurezza dell'intera società. In tale contesto, l'Unione Europea promuoverà programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione (DDR) per ridurre i rischi di proliferazione della violenza post-bellica.

Nonostante le grandi sfide che l'Ucraina dovrà affrontare nel periodo post-conflitto, esistono nel Paese fattori favorevoli in grado di superarle. L'amministrazione pubblica è ancora attiva e, con l'aiuto internazionale, continuerà a fornire servizi essenziali alla popolazione, lavorando su progetti a lungo termine per ripristinare la stabilità dell'ordinamento politico-giuridico e il benessere della popolazione. Tuttavia, un approccio alla ricostruzione che si concentri solo sugli aspetti organizzativi ed economici risulterebbe limitato. Non affronterebbe le cause più profonde dell'instabilità, che risiedono nelle ferite sociali e psicologiche inferte da un conflitto durato dieci anni, tre dei quali con tutti i gravami di una guerra a pieno titolo. Per questo motivo, l'Unione Europea e i partner internazionali dovrebbero adottare una visione olistica della ricostruzione che prenda in considerazione, oltre alla cessazione delle ostilità e al ripristino dell'ordine pubblico e della convivenza civile (condizioni propedeutiche), gli aspetti riguardanti la promozione della sicurezza umana (nell'accezione di *Human Security* formulata dalle Nazioni Unite), la diffusione della cultura della legalità e l'educazione alla gestione nonviolenta dei conflitti macro e micro.

Una tappa cruciale della fase post-bellica riguarda la crisi umanitaria, che ha causato decine di migliaia di vittime civili, tra deceduti e feriti, e ha generato milioni di rifugiati. I sopravvissuti incarnano i segni più tangibili della catastrofe, con traumi che – al netto di sindromi individuali che dovranno essere affrontate sul piano clinico – non soltanto compromettono il presente di intere comunità, alimentano sentimenti di frustrazione e risentimento, minano anche le basi di una

possibile riconciliazione con l'ex-nemico e la stabilità emotiva dei singoli individui nel rapporto con se stessi e con gli altri (si pensi ai casi di comportamenti violenti di ex-combattenti anche con familiari). Quando, come all'indomani di un conflitto quale quello patito dall'Ucraina, le sue proporzioni sono di massa, questo aspetto sociale, culturale e psicologico deve essere affrontato con assoluta serietà.

Studi basati su precise evidenze empiriche, aventi come oggetto gli aspetti sociali della riabilitazione post-conflitto evidenziano come la cessazione delle ostilità costituisca la condizione necessaria ma non sufficiente per l'instaurazione della pace. Una volta firmate le intese tra i belligeranti, prende corpo la strategicità dell'approccio *people-to-people* nella gestione degli strascichi della guerra. Una particolare attenzione va attribuita alle esperienze quotidiane delle vittime nei processi di pacificazione. Queste esperienze sono spesso trascurate dalla politica tradizionale e dalla diplomazia, mentre sono fondamentali per la costruzione di un autentico contesto di pace. Non è infatti automatico che una tregua riesca ad essere, come sottolinea la Raccomandazione dell'Europarlamento del 17 gennaio 2024, qualcosa di diverso da un mero, insoddisfacente, "congelamento" del conflitto.

Un ruolo importante in questo ambito è potenzialmente esercitabile dalle popolazioni. L'effettivo peacebuilding può essere conseguito a livello informale, grazie alla valorizzazione di atteggiamenti e comportamenti che sono spontanei nei sopravvissuti alla guerra, nel momento in cui riescono a ripristinare le routine della vita quotidiana. Alimentata dallo spirito di conservazione che negli individui e nei gruppi subentra all'apice delle situazioni di emergenza, le azioni routinarie sono importanti. Praticare atti quali ad esempio ristabilire e consolidare le condizioni esistenziali, abitative, lavorative ecc. della persona, della famiglia, del gruppo di appartenenza, mobilita, grazie alla dimensione spiccatamente sociale di tali ambiti, le risorse delle persone. Si sviluppa in molti un atteggiamento pro-attivo da "ricostruzione" che – come è stato osservato in presenza di conflittualità tra gruppi nazionali, linguistici, religiosi ecc. (Irlanda del Nord, ex-Jugoslavia, Sudafrica, Sri Lanka e altri) – può, se opportunamente supportato dall'esterno, contribuire alla rielaborazione dei traumi subiti e sostenere il circolo virtuoso della riabilitazione post-conflitto.

Se l'obiettivo degli attori istituzionali coinvolti – governi centrali e locali, organizzazioni internazionali e non profit, gli stessi peacekeeper – è quello di "ricucire" una pace autentica, allora è indispensabile che l'obiettivo politico si coordini con le esigenze sociali, culturali e psicologiche della popolazione. Un esempio probante in questo senso è costituito dalle esperienze di peacekeeping empatico e paritario a livello micro-sociale portate a termine dai contingenti di pace italiani in numerosi teatri di crisi. Con modalità come questa sarà possibile

costruire una pace che non sia solo formale, ma che si radichi gradualmente nella società, contribuendo alla realizzazione di un futuro condiviso.

Nella stessa Ucraina, mentre tuttora imperversa la guerra, la società civile ha già dato vita a casi esemplari di rigenerazione psicologica, sociale, economica, capaci di offrire precedenti significativi per il futuro del Paese dopo il conflitto. Tra queste iniziative spiccano progetti pilota di terapia comunitaria per affrontare i traumi di guerra, il mantenimento di circoli di dialogo interreligioso, iniziative sperimentali di giustizia riparativa ispirate ad alcune esperienze internazionali, a cominciare dalla Commissione Verità e Riconciliazione del Sudafrica. In questa prospettiva, si sta verificando la possibilità di istituire i Corpi Civili di Pace Europei (CCPE), sulle tracce di interessanti iniziative intraprese da ONG di Paesi UE (da sottolineare l'italiana Operazione Colomba dell'associazione Giovanni XXIII, e l'azione effettuata dal Movimento Nonviolento italiano in difesa dei pacifisti, obiettori di coscienza e renitenti alla leva in Ucraina, Russia e Bielorussia), (Valpiana, 2022).

Il Parlamento europeo, con la sua Raccomandazione del 17 gennaio 2024 riguardo al “Ruolo della diplomazia preventiva nell'affrontare i conflitti congelati nel mondo: un'occasione mancata o un cambiamento per il futuro?”, ha ribadito la necessità di un corpo sovranazionale in grado di intervenire nelle aree di conflitto. I Corpi Civili di Pace hanno dimostrato la loro capacità di prevenire violenze, promuovere il dialogo e contribuire alla ricostruzione del tessuto sociale. Naturalmente il loro successo dipende in buona misura dal sostegno politico e organizzativo delle istituzioni nazionali e internazionali, oltre che dalla cooperazione con le comunità locali.

L'azione di peacebuilding che ne scaturisce non va vista come un sostituto delle strategie e pratiche diplomatiche di gestione dei conflitti, ma come un complemento fondamentale di esse, con il comune scopo di favorire pace e stabilità a lungo termine. In questo senso l'approccio *people-to-people* si è dimostrato efficace nel contrastare fenomeni come la sfiducia, il pregiudizio e la disumanizzazione del nemico perfino in teatri di crisi inveterate come il conflitto israelo-palestinese.

In conclusione, l'approccio nonviolento, che si focalizza sui mezzi, si integra con l'approccio pacifista, che si focalizza sui fini. In quest'ultima prospettiva l'ONU si conferma un'istituzione imperfetta (e certamente da riformare), ma anche l'unica di cui disponiamo. Rafforzarla significa bilanciare il ruolo privilegiato che molti governi conferiscono all'uso della forza per risolvere le divergenze internazionali. Tendere al traguardo della sicurezza collettiva sancita dalla Carta delle Nazioni Unite vorrebbe dire avvicinarsi a un equilibrio tra le nazioni in cui non siano gli armamenti e la guerra l'unico mezzo per affrontare le differenze.

* *Sintesi del Rapporto e aggiornamenti (marzo 2025)*

Il conflitto russo-ucraino, deflagrato con l'invasione russa del 24 febbraio 2022, non rappresenta solo l'esito drammatico di una crisi regionale che andava covando da tempo. Esso è anche un evento di portata globale che ha rivelato le fragilità di un sistema internazionale, incapace di trovare un equilibrio stabile oggi, quando viene rifiutata la prospettiva multilateralista che pure aveva ispirato la fase finale e il superamento della Guerra fredda. L'obiettivo del Rapporto è stato fornire un'analisi articolata delle proposte e iniziative emerse a livello istituzionale e civile per fermare la guerra in Ucraina, con particolare attenzione alla costruzione di una *Road map* per la pace, orientata alla creazione di un nuovo ordine di sicurezza europea fondato su principi di cooperazione multilaterale e di soluzione diplomatica dei conflitti.

Lo studio si è basato su un'attenta raccolta, organizzazione e valutazione delle numerose proposte avanzate tra il 2022 e il 2024 sia da soggetti istituzionali (Stati, ONU, Unione Europea, OSCE), sia da attori della società civile (ONG, movimenti pacifisti, gruppi religiosi), sia da singoli individui. Tale processo di censimento e riordino del dibattito ha consentito di strutturare le diverse iniziative in un contesto geopolitico internazionale segnato dall'ascesa di potenze emergenti come Cina e BRICS e dal latente multipolarismo globale. L'obiettivo è riorganizzare la vasta produzione sul tema in un sistema coerente, finalizzato a identificare percorsi negoziali praticabili e a verificare, tramite un'analisi comparativa, il potenziale contributo di ciascuna proposta alla costruzione di una soluzione diplomatica sostenibile.

Il Rapporto si è articolato in tre capitoli e la presente sintesi. Il *primo capitolo* ha descritto l'emergere del conflitto e il contesto di instabilità in cui è avvenuto, con particolare riferimento alla popolazione inerme come bersaglio privilegiato. Il tutto avviene nel quadro delle minacce nucleari (più volte evocate dalla Russia e comunque sempre presenti sulla scena) e dell'introduzione di nuovi armamenti quali le armi parzialmente autonome (droni) e autonome ("robot killer") o i missili ipersonici. Il risultato complessivo è la rinnovata corsa agli armamenti che coinvolge in prima persona l'Europa.

Il *secondo capitolo* si concentra sulla ricostruzione del contesto negoziale e sull'analisi delle richieste attuali delle parti coinvolte, con l'obiettivo di delineare i possibili margini di trattativa. L'Ucraina, sostenuta dall'Occidente, ha sempre rivendicato la propria indipendenza e integrità territoriale, appellandosi al diritto

all'autodifesa sancito dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Quello che si potrebbe definire il "programma massimo" dell'Ucraina, denominato *Piano per la Vittoria*, era stato presentato da Zelensky nell'ottobre 2024. Esso prevedeva l'ingresso dell'Ucraina nella NATO, la possibilità di operazioni militari sul territorio russo, un pacchetto di deterrenza convenzionale, un accordo sullo sfruttamento delle risorse strategiche in collaborazione con i Paesi della NATO e l'inserimento di truppe ucraine nella difesa europea, anche in sostituzione delle forze statunitensi. Al contrario, la Russia insiste sulla propria definitiva sovranità sui territori occupati tra il 2014 e oggi, così come sulla neutralità dell'Ucraina, rifiutando categoricamente l'adesione di quest'ultima alla NATO e reclamando severe limitazioni alle sue forze armate. Con questa polarizzazione di posizioni interagiscono gli attori esterni, in particolare gli Stati Uniti e, per proprio conto dopo l'insediamento del Presidente Trump, gli europei come U.E. e come singoli Paesi. Un certo ruolo è stato svolto dalla Cina e dalla Turchia. In particolare, il tentativo di mediazione turco in occasione dei Colloqui di pace di Istanbul nel 2022 (come pure il momentaneo accordo raggiunto da Kiev e da Mosca sull'esportazione del grano) avevano mostrato segnali promettenti. Sfortunatamente i Colloqui sono stati ostacolati dalle divergenze tra le due parti e dall'opposizione a un'intesa più ampia manifestata da esponenti politici di potenze occidentali.

In quasi tre anni di guerra (2022-2024) sono state avanzate diverse proposte per superare lo stallo. La Cina ha presentato un piano (più che altro, una dichiarazione di principi) incentrato sulla protezione delle centrali nucleari e sulla promozione di un cessate il fuoco, ma la sua influenza come potenziale mediatore è stata limitata dalle riserve degli Stati Uniti, probabilmente preoccupati per la possibile interferenza con la questione di Taiwan. Sfortunatamente, quindi, anche interessanti affermazioni cinesi quali il ribadito rifiuto non soltanto dell'uso ma anche della minaccia stessa dell'uso delle armi nucleari (principio ripetutamente violato da Mosca) sono state trascurate dalla politica e dei media occidentali.

Da più fonti, l'ONU è stato citato come l'attore più idoneo per facilitare un dialogo multilaterale, potendo contare sulla partecipazione di tutte le potenze nucleari e sull'autorevolezza conferita dal suo mandato globale. Il Rapporto evidenzia la necessità di superare le pregiudiziali dell'una e dell'altra parte, allo scopo di avviare negoziati pragmatici e inclusivi, basati su un cessate il fuoco immediato e su misure di fiducia reciproca. L'esperienza, pur fallita, degli Accordi di Minsk (2014-2015) e quella prematuramente interrotta dei Colloqui di Istanbul suggeriscono che un approccio graduale e flessibile, naturalmente seguito da un'implementazione ferma e onesta, è indispensabile per un possibile percorso verso la stabilizzazione del conflitto e la creazione di un nuovo ordine di sicurezza europea.

Sulla base di queste analisi, il *terzo capitolo* presenta una *Road map* articolata in quattro fasi principali. La prima prevede il cessate il fuoco proclamato dal

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ed eventualmente l'istituzione di un Alto Commissario per la Pace e la Sicurezza in Ucraina. Il Consiglio di sicurezza dovrebbe altresì disporre la formazione e lo schieramento di una forza di peacekeeping multinazionale che dia garanzie di terzietà a entrambe le parti in causa. Contestualmente, i colloqui di pace dovrebbero procedere con l'apporto di tutte le parti e un giusto spazio dovrebbe essere riconosciuto alla sicurezza dell'Ucraina. A garanzia del rispetto degli accordi raggiunti, andrebbe convocata una Conferenza sulla pace e la sicurezza in Europa, ispirata allo "spirito di Helsinki" e finalizzata al rilancio di un rinnovato quadro di sicurezza europeo. In esso un ruolo centrale potrebbe essere rivestito da una OSCE completamente rinnovata, quale istanza di confronto multilaterale, nella quale sono rappresentati tutti i Paesi europei e gli Stati Uniti. Infine, integrando la preponderante dimensione politica con quella, spesso trascurata, di natura sociale, nell'Ucraina del dopoguerra andrebbero esplorate le potenzialità della riabilitazione post-conflitto. Oltre alla ricostruzione economica dell'Ucraina, al disarmo e alla smobilitazione e reintegrazione degli ex-combattenti, andranno presi in considerazione anche obiettivi nell'ambito sociale, culturale (in senso antropologico) e psicologico, nell'ottica *people-to-people*.

A premessa del tutto vi è l'ovvia avvertenza sulle difficoltà di formulare previsioni. Tale difficoltà è aggravata dalla rapidità e portata degli avvenimenti verificatisi nel nuovo anno, cruciale fra tutti l'entrata in carica il 20 gennaio 2025 di Donald Trump come nuovo Presidente degli Stati Uniti. Subito dopo l'insediamento, Trump ha spinto per un cessate il fuoco di 30 giorni tra Russia e Ucraina, in caso di rifiuto minacciando ritorsioni nei confronti di entrambe le parti, con più forza verso quella ucraina. Pur dichiarandosi favorevole a iniziare colloqui di pace, Mosca ha posto condizioni che potrebbero ostacolare l'accordo, mettendo alla prova la strategia di Washington, che peraltro ha dalla sua il recente riconoscimento della Russia come altra superpotenza. I vari passi diplomatici per discutere la fine del conflitto ucraino segnalano un sostanziale riavvicinamento, non esclusi nuovi rapporti economici, tra Stati Uniti e Russia.

Queste radicali novità presentano un quadro di luci e ombre. La riapertura del dialogo si traduce al momento in un ritorno al bilateralismo tra le due superpotenze nucleari. L'esclusione di Ucraina ed Europa dalle trattative a Riad ha suscitato disappunto e critiche da parte degli alleati europei. Il divario che si sta creando tra le due sponde dell'Atlantico è visibile anche in sede ONU. A tre anni dallo scoppio del conflitto, il 24 febbraio 2025 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite si è trovata ad adottare due distinte risoluzioni. La risoluzione proposta dagli Stati Uniti, denominata *Path to Peace*, promuove una pace duratura ma non menziona l'invasione russa né il crimine di aggressione; inoltre, dopo gli emendamenti proposti dall'Unione Europea, Washington ha scelto di astenersi dal voto finale. La risoluzione proposta dall'Ucraina, invece, denuncia apertamente l'invasione russa e chiede indagini sui crimini commessi, ottenendo il sostegno di

diversi Stati europei. Non solo ovviamente la Russia, ma dato del tutto impreveduto, anche gli Stati Uniti, hanno votato contro questa risoluzione. Queste scelte mostrano un drastico cambiamento nella linea politica americana rispetto a tutti gli anni precedenti e mettono in luce il crescente disallineamento tra Washington e i suoi alleati europei.

In vista delle possibili evoluzioni in ambito diplomatico, è opportuno rimandare a quanto sottolineato più volte nel corso del Rapporto circa la possibilità di soluzioni per una pace duratura. Questo obiettivo può essere perseguito sulla base di un nuovo ordine di sicurezza europea in un quadro multilaterale, anche recuperando il clima di Helsinki e le esperienze di cooperazione politica realizzate nei primi anni dell'OSCE. A tale scopo è imprescindibile la promozione di una cultura della pace basata sui valori e sui metodi della nonviolenza. In tal senso, si evidenzia il ruolo fondamentale dell'ONU e della UE, insieme a una partecipazione attiva di tutte le parti in conflitto, a cominciare dai protagonisti della società civile all'interno dei Paesi europei.

* *Summary of the Report and updates (March 2025)*

The Russian-Ukrainian conflict, which erupted with the Russian invasion on February 24, 2022, is not only the dramatic outcome of a regional crisis that had been brewing for some time. It is also an event of global importance that has revealed the fragilities of an international system incapable of finding a stable balance today, when the multilateral perspective that had inspired the final phase and the aftermath of the Cold War is being rejected.

The objective of the Report was to provide an analysis of the proposals and initiatives that have emerged at the institutional and civil level to end the war in Ukraine, with a particular focus on the construction of a Road map for peace, aimed at creating a new European security order based on principles of multilateral cooperation and diplomatic conflict resolution.

The study was based on a careful collection, organization, and evaluation of the numerous proposals made between 2022 and 2024 by institutional actors (States, the UN, the European Union, OSCE), civil society groups (NGOs, peace movements, religious groups), and individual actors. This process of cataloging and reordering the debate has made it possible to structure the various initiatives within an international geopolitical context marked by the rise of emerging powers such as China and the BRICS, as well as a latent global multipolarism. The aim is to reorganize the extensive body of work on the topic into a coherent framework, with the goal of identifying viable negotiating pathways and verifying, through a comparative analysis, the potential contribution of each proposal to building a sustainable diplomatic solution.

The Report is structured into three chapters and the present summary. The *first chapter* describes the emergence of the conflict and the context of instability in which it occurred, with particular reference to the civilian population as a privileged target. All this takes place in the context of nuclear threats (repeatedly evoked by Russia and always present on the scene), and the introduction of new weaponry such as partially autonomous (drones) and autonomous (killer robots) weapons or hypersonic missiles. The overall result is the renewed arms race that directly engages Europe.

The *second chapter* focuses on the reconstruction of the negotiating context and on the analysis of the current demands of the parties involved, to outline possible margins for negotiation. Ukraine, supported by the West, has consistently claimed its independence and territorial integrity, invoking the right to self-

defense enshrined in Article 51 of the United Nations Charter. What could be described as Ukraine's "ultimate program," known as the *Victory Plan*, was presented by Zelensky in October 2024. It included Ukraine's accession to NATO, the possibility of conducting military operations on Russian territory, a conventional deterrence package, an agreement on the exploitation of strategic resources in cooperation with NATO countries, and the integration of Ukrainian troops into European defense structures, potentially as a replacement for US forces. In contrast, Russia insists on its definitive sovereignty over the territories occupied between 2014 and today, as well as on the neutrality of Ukraine, categorically rejecting the latter's accession to NATO and demanding strict limitations on its armed forces. External actors, in particular the United States and — following the inauguration of President Trump — the Europeans (both as the EU and as individual states), interact with this polarization of positions. China and Turkey have also played a certain role. In particular, the Turkish mediation attempt at the Istanbul Peace Talks in 2022 (as well as the temporary agreement reached by Kyiv and Moscow on grain exports) showed promising signs. Unfortunately, the aforementioned Peace Talks were hampered by differences between the two sides and by opposition to a broader agreement expressed by political figures from Western powers.

Over nearly three years of war (2022-2024), several proposals have been put forward to break the deadlock. China presented a plan (more of a statement of principles) focused on protecting nuclear power plants and promoting a ceasefire, but its influence as a potential mediator was limited by US reservations, probably concerned about potential interference with the Taiwan issue. Unfortunately, even interesting Chinese statements, such as the reiterated rejection not only of the use but even of the threat of the use of nuclear weapons (a principle repeatedly violated by Moscow), have been largely overlooked by Western politics and media.

The UN has been cited by various sources as the most suitable actor to facilitate a multilateral dialogue, as it can count on the participation of all nuclear powers and the authority conferred by its global mandate. The Report highlights the need to overcome the biases on both sides to initiate pragmatic and inclusive negotiations based on an immediate ceasefire and mutual confidence-building measures. The experience of the Minsk Agreements (2014-2015), albeit failed, and that of the prematurely interrupted Istanbul Talks suggest that a gradual and flexible approach — naturally followed by firm and honest implementation — is essential to facilitate a path towards the stabilization of the conflict and the creation of a new European security order.

Based on these analyses, the *third chapter* presents a Road map articulated in four main phases. The first one involves a ceasefire proclaimed by the United Nations Security Council, and potentially the establishment of a High Commissioner for Peace and Security in Ukraine. The Security Council should also

provide for the formation and deployment of a multinational peacekeeping force to guarantee neutrality for both parties involved. Simultaneously, peace talks should proceed with input from all parties, and proper consideration should be given to the security of Ukraine. To ensure compliance with the agreements reached, a Peace and Security Conference in Europe should be convened, inspired by the “spirit of Helsinki” and aimed at relaunching a renewed European security framework. In this framework, a central role could be played by a completely renewed OSCE, as a multilateral negotiation forum, in which all the European countries and the United States are represented. Finally, integrating the predominant political dimension with the often-overlooked social one, the potential of post-conflict rehabilitation in post-war Ukraine should be explored. In addition to the economic reconstruction of Ukraine, disarmament, and demobilization and reintegration of ex-combatants, objectives in the social, cultural (in the anthropological sense) and psychological sphere should also be considered in a people-to-people perspective.

The obvious warning about the difficulties of making forecasts is exacerbated by the speed and scale of developments in the new year, most notably the inauguration on January 20, 2025, of the new U.S. President Donald Trump. Immediately after taking office, Trump called for a 30-day ceasefire between Russia and Ukraine, threatening retaliation against both sides in case of refusal, with harsher measures aimed at Ukraine. While declaring itself in favor of initiating peace talks, Moscow imposes conditions that could hinder the agreement, putting to the test Washington's strategy, which, however, has the advantage for the former of recognizing Russia as another superpower. The various diplomatic steps to discuss the end of the Ukrainian conflict signal an apparent rapprochement, not excluding new economic relations, between the United States and Russia.

These radical changes present a landscape of both light and shadow. The reopening of dialogue has, at the moment, translated into a return to bilateralism between the two nuclear superpowers. The exclusion of Ukraine and Europe from the talks in Riyadh has caused disappointment and criticism among European allies. The growing divide between the two sides of the Atlantic is also visible at the UN level. Three years into the conflict, on February 24, 2025, the UN General Assembly adopted two separate resolutions. The resolution proposed by the U.S., called *Path to Peace*, promotes lasting peace but does not mention the Russian invasion nor the crime of aggression; moreover, after the amendments proposed by the European Union, Washington chose to abstain from the final vote. The Ukrainian proposal, on the other hand, openly denounces the Russian invasion and calls for investigations into the crimes committed, gaining support from several European states. Russia voted against the resolution, as was to be anticipated, and, in an entirely unexpected turn, so did the United States. These choices demonstrate a drastic shift in American policy compared to previous years and

shed light on the growing misalignment between Washington and its European allies.

In view of potential diplomatic developments, it is appropriate to refer back to what has been stressed several times throughout the Report regarding the possibility of solutions for lasting peace. This goal can be pursued based on a new European security order within a multilateral framework, also by recovering the Helsinki climate and the experiences of political cooperation carried out in the early years of the OSCE. To this end, the promotion of a culture of peace based on the values and methods of nonviolence is essential. In this regard, the fundamental role of the UN and the EU is emphasized, along with the active participation of all parties to the conflict, starting with civil society actors within European countries.

Bibliografia e fonti

Testi ufficiali

Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (19-21 novembre 1990). *Carta di Parigi per una nuova Europa*.

Disponibile su: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/c/39519.pdf>

Ministero degli Affari Esteri della Federazione Russa (17 dicembre 2021). *Press release on Russian draft documents on legal security guarantees from the United States and NATO*. Estratto da https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1790809/

Commissione europea (21 dicembre 2021). *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio. Un approccio strategico dell'UE a sostegno del disarmo, della smobilitazione e del reinserimento degli ex combattenti*.

Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021JC0035>

Raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio, alla Commissione e al vicepresidente della Commissione/Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza concernente il ruolo della diplomazia preventiva nell'affrontare i conflitti congelati nel mondo (17 gennaio 2024).

Disponibile sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202405744

Parlamento Europeo (21 novembre 2024). *Maggior sostegno militare a Ucraina dopo coinvolgimento di Cina e Corea del Nord*.

Comunicato stampa: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20241121IPR25543/maggior-sostegno-militare-a-ucraina-dopo-coinvolgimento-di-cina-e-corea-del-nord>

Proposte e iniziative istituzionali

Accordi di Minsk 2. (11 febbraio 2015). Crisi ucraina del Donbass. Minsk. Promotori: Ucraina, Russia, Francia e Germania. Disponibile su: <https://www.notiziegeopolitiche.net/documenti-accordi-di-minsk-2-2014/>

Colloqui di pace di Istanbul (29-10 marzo 2022). Proposte di pace per l'Ucraina. Disponibile su: <https://www.arci.it/app/uploads/2023/02/Pace-Ucraina-proposte-ok-bis.pdf> , p. 9.

Treaty on Permanent Neutrality and Security Guarantees for Ukraine. Bozza del 15 aprile 2022 (12:15). Inviata al Presidente della Federazione Russa il 15 aprile 2022. The New York Times. Disponibile su: <https://static01.nyt.com/newsgraphics/documenttools/a456d6dd8e27e830/e279a252-full.pdf>

Piano di pace in 4 punti dell'Italia (18-20 maggio 2022). Proposte di pace per l'Ucraina. Disponibile su: https://www.repubblica.it/politica/2022/05/19/news/piano_pace_governo_italiano_4_tappe-350167027/

Vedi anche: <https://www.arci.it/app/uploads/2023/02/Pace-Ucraina-proposte-ok-bis.pdf>, p. 11.

Proposta del Gruppo di studio scienza ed etica della felicità (Città del Vaticano, 6-7 giugno 2022). Proposte di pace per l'Ucraina. Disponibile su: <https://www.arci.it/app/uploads/2023/02/Pace-Ucraina-proposte-ok-bis.pdf>, p. 14.

Proposta di pace messicana (22 settembre 2022). Proposte di pace per l'Ucraina. Disponibile su: <https://www.arci.it/app/uploads/2023/02/Pace-Ucraina-proposte-ok-bis.pdf>, p. 22.

Proposta Cina (24 febbraio 2023). Piano di pace cinese. Disponibile su: <https://www.agi.it/estero/news/2023-02-24/ucraina-dodici-punti-del-piano-di-pace-cinese-20250285/>

Prabowo Subianto, ministro della Difesa dell'Indonesia (3 giugno 2023). Indonesia: pace coreana e guerra in Ucraina. Disponibile su: <https://www.today.it/mondo/indonesia-pace-coreana-guerra-ucraina.html>

Proposta di pace congiunta Cina-Brasile (23 maggio 2024). Disponibile su: <https://www.gov.br/planalto/en/latest-news/2024/05/brazil-and-china-present-joint-proposal-for-peace-negotiations-with-the-participation-of-russia-and-ukraine>

Svizzera (Bürgenstock) Conferenza di alto livello sulla pace in Ucraina (15-16 giugno 2024). Disponibile su: <https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/dfae/aktuell/dossiers/konferenz-zum-frieden-ukraine.html>

Die Welt. *Das geheime Dokument, das den Ukraine-Krieg hätte beenden können* [Il documento segreto che avrebbe potuto porre fine alla guerra in Ucraina] (29 aprile 2024). Disponibile su: <https://www.welt.de/politik/ausland/plus>

[251243756/Ukraine-und-Russland-Das-geheime-Dokument-das-den-Krieg-haette-beenden-koennen.html](https://www.reuters.com/world/europe/putin-ascendant-ukraine-eyes-contours-trump-peace-deal-2024-11-20/).

Reuters. (20 novembre 2024). Exclusive: Putin, ascendant in Ukraine, eyes contours of a Trump peace deal. Disponibile su: <https://www.reuters.com/world/europe/putin-ascendant-ukraine-eyes-contours-trump-peace-deal-2024-11-20/>

Foreign Affairs. (4 dicembre 2024). Talks Could Have Ended the War in Ukraine. Disponibile su: https://www.foreignaffairs.com/ukraine/talks-could-have-ended-warukraine?check_logged_in=1&utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=article_link&utm_term=article_email&utm_content=20241204

Incontro Viktor Orbán / Papa Francesco (4 dicembre 2024). Il Papa Francesco riceve il primo ministro ungherese Viktor Orbán. Disponibile su: <https://www.aciprensa.com/noticias/108913/el-papa-francisco-recibe-en-el-vaticano-al-primer-ministro-de-hungria-viktor-orban>

Annalena Baerbock, ministra degli esteri tedesca (4 dicembre 2024). German Foreign Minister open to sending peacekeeping troops to Ukraine. Disponibile su: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/12/04/german-foreign-minister-open-to-sending-peacekeeping-troops-to-ukraine>

The Guardian. *Russia and Ukraine swap at least 300 prisoners in exchange deal* (30 dicembre 2024). Disponibile su: <https://www.theguardian.com/world/2024/dec/30/russia-ukraine-swap-prisoners-exchange-deal>

Financial Times. *Anthony Blinken: "China has been trying to have it both ways"* (3 gennaio 2025). Disponibile su: <https://www.ft.com/content/25798b9f-1ad9-4f7f-ab9e-d6f36bbe3edf>

Proposte e iniziative della società civile

Risoluzione del Consiglio dell'International Peace Bureau di Gand (19 ottobre 2022). Proposte di pace per l'Ucraina. Disponibile su: <https://www.arci.it/app/uploads/2023/02/Pace-Ucraina-proposte-ok-bis.pdf> , p. 24.

Germania: "Manifesto per la pace" di Sahra Wagenknecht (Die Linke) e Alice Schwarzer (10 febbraio 2023). *Manifest für Frieden*. Disponibile su: <https://aufstand-fuer-frieden.de/manifest-fuer-frieden/>

Missione Cardinale Zuppi (21 maggio 2023). Il Papa sceglie il cardinale Zuppi come suo inviato per l'Ucraina. Disponibile su: <https://www.santegidio.org/pageID/30468/langID/it/itemID/52065/Il-Papa-sceglie-il-cardinale-Zuppi-come-suo-inviato-per-lUcraina.html>

Vertice Internazionale dei Popoli organizzato da International Peace Bureau - Europe for Peace (Vienna, 10-11 giugno 2023). *Dichiarazione finale*: https://files.cgil.it/version/c:NjQ5OTc3M2ItMmExYy00:OTIzNjU4MzQtN2E2Mi00/3143808_124932189-b107dca6-bcab-4445-9c29-126b7e000438.pdf

Stop the War Coalition (UK) (5 dicembre 2024). Russia-Ukraine war: Ordinary citizens want peace, their leaders should listen. Disponibile su: <https://www.stopwar.org.uk/article/russia-ukraine-war-ordinary-citizens-want-peace-their-leaders-should-listen/>

Proposte individuali

Stefano Zamagni (21 settembre 2022). *Sette passi per una pace giusta e duratura, non solo in Ucraina*. Disponibile su: <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/sette-passi-per-una-pace-giusta-e-duratura-non-solo-in-ucraina>

Diplomatici Italiani (13 ottobre 2022). *Appello per la pace degli ambasciatori*. Disponibile su: <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/gli-ambasciatori-subito-piano-ue-per-fare-partire-una-trattativa>

Fabrizio Battistelli (5 aprile 2023). *Ricucire pace in tre punti*. Disponibile su: <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/ricucire-pace-in-tre-punti>

Keith Kellogg (9 aprile 2024). America First: Russia and Ukraine. Disponibile su: <https://americafirstpolicy.com/issues/america-first-russia-ukraine>

Lettera aperta all'Europa di un gruppo di intellettuali (22 maggio 2024). *Lettera aperta sul conflitto Ucraina-Russia: negoziare adesso*. Disponibile su: https://www.corriere.it/opinioni/24_maggio_22/lettera-aperta-sul-conflitto-ucraina-russia-negoziare-adesso-9c87c8b6-0e5c-4a4c-b545-4388a3251x1k.shtml

Accordi bilaterali

Accordo Russia-Cina (21 marzo 2023). Disponibile su: https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/jj/xjpdelsjxgfw/202303/t20230322_11046088.html#:~:text=On%20the%20afternoon%20of%2021,at%20the%20Kremlin%20in%20Moscow

Accordo Ucraina-Italia (24 febbraio 2024). Disponibile su: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Accordo_Italia-Ucraina_20240224.pdf

Accordo Ucraina-Giappone (13 giugno 2024). Disponibile su: <https://www.president.gov.ua/en/news/ugoda-pro-pidtrimku-ukrayini-ta-spivrobotnictvo-mizh-ukrayin-91481>

Accordo Ucraina-Stati Uniti (13 giugno 2024). Disponibile su: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/06/13/bilateral-security-agreement-between-the-united-states-of-america-and-ukraine/>

Accordo Russia-India (8-9 luglio 2024). Disponibile su: <http://en.kremlin.ru/supplement/6168>

Riabilitazione post-conflitto, aspetti sociali, nonviolenza

Battistelli, F. (1996) *Soldati. Sociologia dei militari italiani nell'era del Peace-keeping*, FrancoAngeli, Milano.

Ammendola T. (a cura di) (1999). *Missione in Bosnia. Le caratteristiche sociologiche dei militari italiani*, FrancoAngeli, Milano.

Maniscalco, M. L. (a cura di) (2010). *La pace nel vicinato. La cooperazione militare europea nei Balcani: un punto di vista italiano*. FrancoAngeli, Milano.

USAID (2011). *People-to-people Peacebuilding: A Program Guide*, USAID Office of Conflict Management and Mitigation

Poudin, K. (Giugno 2015). *Il Concetto di sicurezza umana. Storia, caratteristiche, critiche*. Sistema Informativo a Schede, 6, Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo. Disponibile su: https://www.archiviodisarmo.it/view/et2SJIQDuhxYJNiaErp_CSieJUtiegrzuaRiK6seDQ/poudin-il-concetto-di-sicurezza-umana-giugno-2015.pdf

Alexander, J. C. (2018). *Trauma: La rappresentazione sociale del dolore*. tr.it Mimesis.

Kurtzer-Ellenbogen, L. (21 luglio 2021). *People to People: Examining Grassroots Peacebuilding Efforts Between Israelis and Palestinians*. United States Institute of Peace. Disponibile su: <https://www.usip.org/publications/2021/07/people-people-examining-grassroots-peacebuilding-efforts-between-israelis-and>

US Institute of Peace (2022). *People-to-People Reconciliation Model*. Disponibile su: <https://www.usip.org/programs/people-people-reconciliation-model>

Canestrini, N., Iannelli, I., Udovenko, H., (A cura di) (2022). *IT'S UKRAINE. Una missione per difendere il diritto di obiettare alla guerra*, Movimento Nonviolento. Rapporto disponibile su: <https://www.azionenonviolenta.it/wp-content/uploads/2023/03/Canestrini-Rapporto-informativo-Ucraina-IT.pdf>

Valpiana, M. (7 marzo 2022). *Ucraina: la difesa disarmata dei nonviolenti è possibile*. Disponibile su: <https://www.adista.it/articolo/67681>.

Istituto Affari Internazionali (24 luglio 2023). *Ricostruzione in Ucraina: considerare tutte le conseguenze della guerra*. Affari Internazionali. Disponibile su: <https://www.affarinternazionali.it/ricostruzione-guerra-ucraina/>

Brewer, John D. (Aprile 2024). *The Sociology of Peace Processes*, Cheltenham, Edward Elgar, 2022. Recensione in "IRIAD Review - Studi sulla pace e sui conflitti". <https://www.archiviodisarmo.it/view/UE9keVpCNDZDSi8wQXg4eW9SM3FIQT09Ojq0tppf39LOSoEHO0utGSXv/aprile-2024-iriad-review.pdf>

Appendici

Censimento delle proposte e iniziative sulla guerra Russia-Ucraina (2022-2024)

A. Proposte e iniziative per la pace istituzionali (Stati, Organizzazioni internazionali, leader politici...)			
	Soggetti coinvolti	Condizioni	Altro...
Colloqui di pace di Istanbul (29-10 marzo 2022)	Russia; Turchia (mediatore il Presidente Erdogan); Ucraina.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ucraina neutrale, senza armi nucleari, con garanzie internazionali (Stati Uniti, UE, ecc). 2. Le garanzie di sicurezza non si applicano a Crimea e Donbass. 3. Ucraina non aderisce ad alleanze militari e svolge esercitazioni solo con il consenso degli Stati garanti. 4. In caso di aggressione, gli Stati garanti devono assistere l'Ucraina. 5. Attacchi e risposte devono essere riferiti al Consiglio di Sicurezza. 6. Meccanismi di sicurezza definiti in seguito a consultazioni. 7. Trattato provvisorio fino alla ratifica e referendum ucraino. 8. Consultazioni per cessate il fuoco, ritiro truppe, scambio di prigionieri. 9. Possibile incontro tra i presidenti di Russia e Ucraina per prendere decisioni sulle questioni politiche in sospeso. 	Nonostante alcuni segnali positivi iniziali, le ostilità sono continuate. Stati Uniti ed Europa non furono pronti a impegnarsi in negoziati rischiosi.
Piano di pace in 4 punti dell'Italia (18-20 maggio 2022)	Luigi Di Maio (ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale); António Guterres (segretario generale delle Nazioni Unite)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cessate il fuoco e smilitarizzazione delle linee del fronte. 2. Ucraina neutrale e sicurezza garantita da un gruppo di Paesi facilitatori. 3. Accordo bilaterale tra Russia e Ucraina rispetto alla Crimea e al Donbass. 4. Accordo di pace multilaterale tra UE e Russia: ritiro graduale delle truppe russe dall'Ucraina e fine delle sanzioni occidentali contro Mosca. 	Secondo fonti di stampa un piano di pace italiano sarebbe stato presentato al segretario generale delle Nazioni Unite.
Proposta del Gruppo di studio scienza ed etica della felicità (Città del Vaticano, 6-7 giugno 2022)	Gruppo di studio scienza ed etica della felicità	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rinuncia dell'Ucraina all'ingresso nella NATO. 2. Garanzie di sicurezza per l'Ucraina (P-5 ONU, UE e Turchia). 3. Controllo della Crimea da parte della Russia. 4. Autonomia per le regioni di Lugansk e Donetsk. 5. Accesso commerciale reciproco ai porti del Mar Nero. 6. Rimozione graduale delle sanzioni occidentali sulla Russia in cambio del ritiro delle truppe. 7. Fondo per la ricostruzione delle regioni ucraine e accesso agli aiuti umanitari. 	

<p>Proposta di pace messicana (22 settembre 2022)</p>	<p>ONU; Messico; Corte Penale Internazionale (CPI); Norvegia; Francia; India; Santa Sede; Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica; Turchia.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vietare l'uso della forza (art. 2 Carta ONU). 2. Rispettare l'integrità territoriale degli Stati. 3. Rendere prioritaria l'assistenza umanitaria (donne, bambini e sfollati). 4. Ridurre i rischi nucleari (centrale di Zaporizhia). 5. Indagare su crimini di guerra e crimini contro l'umanità. 6. Rafforzare gli sforzi diplomatici attraverso un Caucus per il dialogo e la pace. 7. Includere leader internazionali (Modi, Papa Francesco). 	<p>Ruolo del Messico: imparzialità e sostegno agli sforzi multilaterali.</p>
<p>Proposta Cina (24 febbraio 2023)</p>	<p>Cina; Russia; Ucraina; ONU; Turchia; Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rispettare la sovranità e il diritto internazionale. 2. Contrastare la mentalità della Guerra fredda. 3. Cessare il fuoco. 4. Iniziare un negoziato. 5. Risolvere la crisi umanitaria. 6. Proteggere i prigionieri di guerra 7. Proteggere le centrali nucleari. 8. Opporsi all'uso di armi nucleari. 9. Garantire l'esportazione di grano. 10. Contrastare le sanzioni unilaterali. 11. Salvaguardare l'industria. 12. Supportare la ricostruzione postbellica. 	<p>Neutralità nelle azioni umanitarie. Equità e giustizia internazionale nel trattamento delle relazioni tra i Paesi. Stabilità a lungo termine per la sicurezza globale, promuovendo un'architettura di sicurezza equilibrata in Europa.</p>
<p>Prabowo Subianto ministro Difesa Indonesia (3 giugno 2023)</p>	<p>Indonesia; Russia; Ucraina; ONU (per la gestione della zona demilitarizzata e il referendum).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cessare il fuoco. 2. Creare una zona demilitarizzata e monitorata. 3. Schierare forze di peacekeeping. 4. Indire un referendum nelle aree contese. 5. Rifiutare le sanzioni ma condannare l'invasione. 	<p>La proposta è stata ritenuta favorevole dalla Russia ma rifiutata da Ucraina e UE. L'Indonesia sottolinea gli impatti economici negativi della guerra sulle economie asiatiche. Porta il paragone con la situazione della penisola coreana, sottolineando il successo di mantenere una pace relativa nonostante il conflitto non risolto.</p>
<p>Proposta di pace congiunta di Cina e Brasile (23 maggio 2024)</p>	<p>Cina; Brasile; Russia; Ucraina.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Risoluzione politica della crisi russo-ucraina. 2. Rispetto dei principi per la de-escalation. 3. Dialogo e negoziazione. 4. Assistenza umanitaria e protezione dei civili. 5. Contrasto all'uso di armi di distruzione di massa. 6. Protezione delle strutture nucleari. 7. Cooperazione internazionale e protezione delle infrastrutture critiche. 	<p>La proposta è stata rigettata dal presidente Ucraino perché non richiedeva il ritiro delle forze russe. Nonostante ciò, un gruppo di Paesi (Sudafrica, Algeria, Bolivia, Kazakistan, Colombia, Egitto, Indonesia, Messico, Kenya, Turchia e Zambia) ha aderito all'iniziativa sino-brasiliana.</p>

<p>Svizzera (Bürgenstock) Conferenza di alto livello sulla pace in Ucraina (15-16 giugno 2024)</p>	<p>Svizzera; 100 delegazioni internazionali; tre organizzazioni internazionali (ONU, OSCE e Consiglio d'Europa) e due rappresentanti religiosi (Vaticano e Patriarcato ecumenico di Costantinopoli).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impegno per una pace giusta e duratura basata sul diritto internazionale. 2. Uso sicuro dell'energia nucleare. 3. Sicurezza alimentare globale. 4. Rilascio dei prigionieri di guerra. 5. Impegno per il dialogo e il coinvolgimento di tutte le parti. 	<p>Il Summit sulla pace in Ucraina si è concluso con un comunicato congiunto sostenuto da 95 Stati e organizzazioni internazionali tra cui: Kenya, Ghana, Giappone, Corea del Sud, Turchia, Germania, Francia, Italia, Spagna, Regno Unito, Polonia, Ucraina, Stati Uniti, Canada, Argentina, Australia, Nuova Zelanda, Consiglio europeo e Commissione europea. Assenti Russia e Cina.</p>
<p>Incontro Viktor Orbán / Papa Francesco (4 dicembre 2024)</p>	<p>Viktor Orbán (premier ungherese); UE; Russia; Ucraina; Papa Francesco.</p>	<p>La posizione dell'Ungheria (alla presidenza del Consiglio dell'UE luglio-dicembre 2024):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cessare il fuoco. 2. Presentarsi come mediatore di pace e cercare di dialogare con Mosca e Pechino. 3. Opporsi alla fornitura di aiuti militari all'Ucraina e ostacolare le iniziative dell'UE. 4. Minacciare il veto sulle sanzioni europee contro la Russia. 	<p>Zelensky ha aspramente criticato la proposta di Orbán. La guerra della Russia contro l'Ucraina non può essere discussa senza il coinvolgimento dell'Ucraina.</p>
<p>Ministra degli esteri tedesca Annalena Baerbock (4 dicembre 2024)</p>	<p>Germania; UE; NATO; Russia; Ucraina; Stati Uniti; Corea del Nord.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Invio di truppe in caso di un accordo di pace. 2. Sostenere militarmente e finanziariamente l'Ucraina attraverso pacchetti di aiuti. 	<p>La posizione della Germania potrebbe cambiare con le elezioni federali del 23 febbraio. Friederich Merz (CDU/CSU) ha dichiarato che spingerà per permettere all'Ucraina di usare le armi per fare pressione sulla Russia</p>
B. Proposte e iniziative per la pace della società civile (ONG, Movimenti, Chiese...)			
	Soggetti coinvolti	Condizioni	Altro...
<p>Risoluzione del Consiglio dell'International Peace Bureau di Gand (19 ottobre 2022)</p>	<p>ONU (mediatori e supervisori); Papa (mediatore); Stati neutrali (mediatori); NATO; India; Turchia; Sudafrica; Russia; Ucraina; Movimenti pacifisti internazionali; Società civile; Paesi coinvolti nelle sanzioni e nei negoziati; Paesi che ospitano rifugiati e obiettori di coscienza.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cessare il fuoco. 2. Creare zone smilitarizzate e garantire autonomia del Donbass sotto monitoraggio ONU. 3. Dislocare osservatori civili e militari non armati. 4. Concordare un ritiro graduale delle truppe russe. 5. Garantire la neutralità dell'Ucraina e rifiutare la sua adesione alla NATO. 6. Indire referendum internazionali su Crimea e Donbass. 7. Adottare il modello di Saarland per la Crimea. 8. Istituire un programma di ricostruzione internazionale. 9. Smantellare gradualmente le sanzioni. 10. Controllare gli armamenti strategici nucleari. 11. Progettare un'architettura di sicurezza europea a lungo termine. 12. Organizzare una conferenza sulla sicurezza e la pace europea nel 2025. 	<p>Incontri tra popoli e scambi interculturali. Rifugio per chi fugge dalla coscrizione e dalla mobilitazione obbligatoria. Riconoscimento del diritto all'obiezione di coscienza. Evitare demonizzazione delle Parti in conflitto. Proteste dei movimenti pacifisti e sociali. Cooperazione e dialogo sociale. Proteste contro la militarizzazione in Europa.</p>

Germania "Manifesto per la Pace" di Sahra Wagenknecht (Die Linke) e Alice Schwarzer (rivista "Emma") (10 febbraio 2023)	Russia; Ucraina; Paesi UE; Stati Uniti; NATO; Germania.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cessare il fuoco. 2. Negoziati per raggiungere compromessi tra Russia e Ucraina. 3. Fermare le consegne di armi. 4. Prevenire l'escalation militare e nucleare. 5. Guidare un'alleanza europea per la pace. 6. Assumere un ruolo proattivo nella leadership politica e diplomatica. 	Rischio globale: escalation verso una guerra mondiale. Appello alla diplomazia: necessità di negoziati immediati e cessate il fuoco.
Missione Cardinale Zuppi (21 maggio 2023)	Cardinale Matteo Maria Zuppi (inviato per condurre la missione di pace); Papa Francesco; Ucraina; Russia; ONU; Altri Stati.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Restituire i bambini deportati, ponendo questo aspetto come una priorità fondamentale. 2. Allentare le tensioni. 3. Creare le basi per negoziati futuri attraverso un dialogo per la pace. 	Preparazione di un dialogo coinvolgendo entrambe le parti in un clima di fiducia reciproca. Papa Francesco è promotore della missione che mira ad allentare le tensioni nel conflitto.
Vertice Internazionale dei Popoli dell'International Peace Bureau ed Europe for Peace (Vienna, 10-11 giugno 2023)	Coalizione di movimenti per la Pace; Società civile internazionale (in particolare Bielorussia, Russia e Ucraina) Comunità internazionale.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fermare ogni ostilità in Ucraina. 2. Negoziare per porre fine al conflitto armato. 3. Garantire sicurezza comune. 4. Rispettare i diritti umani a livello internazionale. 5. Autodeterminazione per le comunità. 6. Sostenere la società civile. 7. Difendere i propri diritti. 8. Opporsi alla guerra. 9. Proteggere la democrazia. 	Condanna dell'invasione della Russia: considerata illegale. Necessità di una nuova diplomazia: indispensabile per prevenire ulteriori devastazioni e minacce all'umanità. Impegno per la logica della pace: opposta all'illogica della guerra.
Stop the War Coalition (5 dicembre 2024)	Opinione pubblica internazionale.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accettare una perdita territoriale nell'Est (Donbass e Crimea) da parte dell'Ucraina. 2. Non cedere sovranità giuridica sulle aree occupate, ma riconoscere la perdita di controllo. 3. Implementare un modello simile a quello di Cipro (mantenere una pace instabile ma duratura). 4. Monitorare una linea di cessate il fuoco attraverso una missione ONU. 	<i>War fatigue</i> : crescente desiderio di pace tra le Parti.
C. Proposte e iniziative individuali			
	Soggetti coinvolti	Condizioni	Altro...
Stefano Zamagni "Avvenire" (21 settembre 2022)	Russia; Ucraina; ONU; NATO; UE; Turchia; Società civile internazionale.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Neutralità dell'Ucraina. 2. Sovranità, indipendenza, e integrità territoriale dell'Ucraina. 3. Controllo russo de facto della Crimea per un certo numero di anni. 4. Autonomia delle regioni di Donetsk e Lugansk. 5. Accesso garantito a Russia e Ucraina ai porti del Mar Nero. 6. Rimozione graduale delle sanzioni occidentali alla Russia in parallelo con il ritiro delle truppe e degli armamenti russi dall'Ucraina. 7. Creazione di un Fondo Multilaterale per la Ricostruzione e lo Sviluppo delle aree distrutte e seriamente danneggiate dell'Ucraina. 	Essere costruttori di pace oggi significa promuovere uno sviluppo umano integrale per rimuovere le cause strutturali dei conflitti (disuguaglianze, carenze istituzionali). Riformare le istituzioni globali (ONU, FMI) per garantire cooperazione, giustizia e sicurezza. Favorire la riduzione degli armamenti e sostenere negoziati per una pace positiva in Ucraina, basata sulla sua sovranità, neutralità e ricostruzione.

<p>Diplomatici italiani (13 ottobre 2022)</p>	<p>Russia; Ucraina; NATO; Italia, Francia e Germania (a cui si unirebbero auspicabilmente altri Paesi dell'Unione); ONU; Popolazioni civili.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cessare il fuoco 2. Simmetrico ritiro delle truppe e delle sanzioni; 3. Neutralità dell'Ucraina sotto tutela dell'Onu; 4. Referendum gestiti da Autorità internazionali nei territori contesi. 5. Convocazione di una Conferenza sulla Sicurezza in Europa sarà, infine, lo strumento del ritorno allo spirito di Helsinki e alla convivenza pacifica tra i popoli europei. 	<p>Ritorno agli Accordi di Minsk come base di negoziato. Convocazione di una Conferenza sulla Sicurezza in Europa per ripristinare lo spirito di Helsinki. Promozione di un negoziato globale per stabilizzare la regione.</p>
<p>Fabrizio Battistelli "Avvenire" (5 aprile 2023)</p>	<p>Russia; Ucraina; Stati Uniti; UE; Consiglio di sicurezza dell'ONU; Cina; Turchia; Paesi occidentali.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rinuncia russa ai territori nel Donbass e ucraina della Crimea. 2. Autonomia del Donbass (modello italo-austriaco per l'Alto Adige). 3. Creazione di una zona demilitarizzata tra Russia e Ucraina. 4. Ingresso dell'Ucraina nell'UE e rinuncia all'adesione alla Nato e al possesso di armi nucleari. 5. Stipulare un trattato internazionale garantito dai P-5 ONU. 6. Rimozione delle sanzioni economiche contro la Russia. 7. Avviare un piano di ricostruzione delle aree colpite dalla guerra. 	<p>Alternative al piano di pace: Proseguimento della guerra di usura; rischio di escalation a livello NATO-Russia.</p>
<p>Keith Kellogg (9 aprile 2024)</p>	<p>Fred Fleitz; Russia; Ucraina; NATO; Stati Uniti.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Imporre la pace tramite la forza. 2. Offrire incentivi sia alla Russia sia all'Ucraina. <p>Russia: rinvio dell'adesione dell'Ucraina alla NATO e allentamento delle sanzioni. Ucraina: creazione di una zona demilitarizzata e supporto militare (condizionato alla partecipazione ai negoziati).</p>	<p>Keith Kellogg (nominato da Donald Trump inviato speciale per Russia e Ucraina) e Fred Fleitz (ex CIA). Gli aiuti militari all'Ucraina sono vaghi e non ci sono garanzie per la Russia.</p>
<p>Lettera aperta: sul conflitto Russia-Ucraina di un gruppo di intellettuali europei (22 maggio 2024)</p>	<p>UE; Russia; Ucraina; Papa Francesco; Governi UE; Parlamento Europeo; Turchia; Cittadini ucraini e russi (rifugiati o emigrati); Organizzazioni della società civile europea (istituzioni religiose, gruppi di solidarietà, organizzazioni sociali e culturali); Grandi potenze nucleari (Russia, Stati Uniti, Francia, Regno Unito).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Porre fine alla guerra. 2. Cessare il fuoco e iniziare i negoziati. 3. Costruire la fiducia e ridurre le tensioni. 4. Facilitare la distensione tra le parti. 5. Protezione dei diritti umani. 6. Ricostruzione economica e sociale. 7. Promozione di una cultura di pace e sicurezza con il distacco dal militarismo e dalla violenza. 	<p>Coinvolgimento della società civile: cruciale il supporto da parte di organizzazioni civili, gruppi religiosi, movimenti di pace e diritti umani. L'UE potrebbe agire come intermediario nel negoziato tra Russia e Ucraina. Diplomazia dal basso: necessità di azioni popolari per creare le condizioni politiche per i negoziati.</p>

D. Accordi bilaterali			
	Soggetti coinvolti	Condizioni	Altro...
Accordo Russia-Cina (21 marzo 2023)	Russia; Cina	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rispetto dei principi della Carta ONU e del diritto internazionale. 2. Opposizione alla pratica di qualsiasi Paese che cerchi di trarre vantaggi militari, politici o di altro tipo. 3. Rispetto delle legittime preoccupazioni di sicurezza di tutti i Paesi coinvolti. 4. Opposizione a qualsiasi sanzione unilaterale non autorizzata dal Consiglio di sicurezza. 	La Russia accoglie positivamente la volontà della Cina di svolgere un ruolo attivo nella risoluzione politica e diplomatica della crisi, apprezzando le proposte costruttive avanzate.
Accordo Ucraina-Italia (24 febbraio 2024)	Ucraina; Italia.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Difesa e cooperazione militare. 2. Sostegno italiano allo sviluppo delle forze di sicurezza e difesa dell'Ucraina. 3. Cooperazione nella riforma del settore della sicurezza e della difesa. 4. Cooperazione nella ripresa economica, resilienza e ricostruzione, sviluppo sostenibile e riforme dell'Ucraina. 5. Sostegno italiano al processo di riforma dell'Ucraina. 6. Riconoscimento della necessità di sanzionare la Russia. 7. Cooperazione in caso di futuro attacco armato. 8. Sostegno italiano al processo di adesione europeo dell'Ucraina. 	Accordo decennale firmato dalla premier italiana Giorgia Meloni e dal presidente ucraino Volodymyr Zelensky.
Accordo Ucraina-Giappone (13 giugno 2024)	Ucraina; Giappone.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assistenza e cooperazione in materia di sicurezza e difesa. 2. Sostegno umanitario, di recupero e ricostruzione, sia tecnico che finanziario. 3. Cooperazione in caso di futuro attacco armato. 4. Sostegno al programma di riforme dell'Ucraina. 5. Risarcimento per le perdite, lesioni e danni causati dall'aggressione russa. 6. Partecipazione di entrambe le Parti all'attuazione della Formula di Pace dell'Ucraina. 7. Imposizione di sanzioni severe contro la Russia. 	Accordo decennale firmato dal premier giapponese Fumio Kishida e dal presidente Volodymyr Zelensky.
Accordo Ucraina-Stati Uniti (13 giugno 2024)	Ucraina; Stati Uniti.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cooperazione sulla base del pieno rispetto per l'indipendenza e la sovranità di ciascuna delle Parti. 2. Cooperazione in materia di difesa e sicurezza. 3. Cooperazione per la ripresa economica. 4. Supporto del programma di riforme dell'Ucraina e delle sue aspirazioni euro-atlantiche. 5. Cooperazione per ottenere una pace giusta e duratura. 6. Appoggio alla Formula di Pace dell'Ucraina. 	L'Accordo firmato dal presidente americano Joe Biden e dal presidente Volodymyr Zelensky ha una durata decennale. Gli Stati Uniti e l'Ucraina si impegnano a sottoporre a revisione periodica (ogni 12-18 mesi) gli impegni previsti dall'Accordo.

<p>Accordo Russia-India (8-9 luglio 2024)</p>	<p>Russia; India.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rispetto del principio di sovranità e integrità territoriale degli Stati. 2. Soluzione pacifica del conflitto attraverso il dialogo e la diplomazia. 3. Garantire gli aiuti umanitari. 4. Opposizione a qualsiasi tentativo di dividere il mondo in blocchi, promuovendo la cooperazione internazionale. 5. Ruolo costruttivo della comunità internazionale. 	<p>Pur dichiaratasi neutrale, l'India si è astenuta dal criticare l'invasione Russa dell'Ucraina ed ha aumentato i suoi acquisti di petrolio russo a basso costo.</p>
-------------------------------------------------------	---------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



(/)

Appello per la pace. Gli ambasciatori: subito piano Ue per fare partire una trattativa

giovedì 13 ottobre 2022



Ridiamo la parola alla diplomazia Neutralità dell'Ucraina e status dei territori contesi sono parti essenziali di una mediazione che possa stabilizzare la regione



Fotogramma

La guerra in Ucraina prodotta dall'aggressione russa sta degenerando verso scenari devastanti, che potrebbero mettere in pericolo la vita di milioni di persone e sfociare in un "inverno nucleare". A fronte dell'annessione illegale del Donbass e di due altre regioni ucraine, approvata dalla Duma russa dopo il recente referendum farsa, il governo di Kiev ha firmato un decreto che vieta qualsiasi trattativa con il governo di Mosca e ha chiesto ufficialmente l'adesione alla Nato, pur consapevole che la richiesta è irricevibile.

Il presidente Putin ha già dichiarato che se la sicurezza nazionale russa fosse messa in pericolo dall'avanzata ucraina sostenuta dalla Nato, il ricorso all'arma atomica diverrebbe plausibile, in accordo con la dottrina strategica militare russa. La reazione della Nato, di fronte all'impiego dell'arma nucleare tattica, sarebbe devastante ed esporrebbe la Russia a gravi rappresaglie, che sfocerebbero in uno scontro nucleare simmetrico. Dopo mesi di guerra e di perdite umane le posizioni di entrambe le parti si sono irrigidite. I falchi russi chiedono un utilizzo della forza senza remore, fino all'uso dell'arma nucleare tattica, ma anche nel campo occidentale molteplici sono le pulsioni per una continuazione del conflitto fino alla resa totale di Mosca.

Vitale delineare una proposta di mediazione credibile che, partendo dagli Accordi di Minsk, tracci un percorso per giungere a un negoziato globale guidato dai principi della sicurezza nel Continente Un carro armato dell'Esercito ucraino impegnato sul fronte del Donetsk, dove le forze di Kiev stanno tentando da settimane una controffensiva ai danni degli occupanti russi

Un tale scenario apocalittico fa orrore. È necessario per tutte le donne e gli uomini di buona volontà contrastarlo. Le armi devono tacere e cedere il passo alla diplomazia. Neutralità dell'Ucraina e status dei territori contesi sono parti essenziali di una mediazione che possa stabilizzare la regione. Come diplomatici, abituati da anni di

esperienza all'analisi oggettiva delle relazioni internazionali, denunciando i crimini atroci commessi contro l'umanità. Esprimiamo la nostra solidarietà alle vittime della guerra che ha provocato migliaia di morti e feriti, milioni di profughi e senza tetto, la repressione dei dissidenti e dei coscritti in fuga. Inoltre, ricordiamo che i costi economici causati dalla guerra sono pagati dagli strati sociali più deboli dell'Europa e dell'Africa, in cui stanno crescendo disuguaglianza, povertà e sofferenza di tanti innocenti.

Sentiamo pertanto il dovere di rivolgere un appello al Governo italiano affinché si faccia promotore in sede europea di una forte iniziativa diplomatica mirante all'immediato cessate il fuoco e all'avvio di negoziati tra le parti. Italia, Francia e Germania – a cui si unirebbero auspicabilmente altri Paesi dell'Unione – possono influire, assieme alle Istituzioni europee, sulla strategia della Nato con una postura di fermezza, nell'ambito della solidarietà atlantica, come è accaduto altre volte in passato. Tale iniziativa contribuirebbe altresì al rafforzamento e allo sviluppo di una politica estera e di sicurezza comune: presupposto imprescindibile per la realizzazione di una Unione politica e federale europea.

Servono simmetrico ritiro delle truppe e delle sanzioni; svolgimento di referendum gestiti da Autorità internazionali nelle regioni disputate; convocazione di una Conferenza sulla Sicurezza come strumento del ritorno allo spirito di Helsinki e alla convivenza pacifica

È vitale delineare una proposta di mediazione credibile che, partendo dagli Accordi di Minsk, tracci un percorso per giungere a un negoziato globale guidato dai principi della sicurezza in Europa. Devono essere ribadite le linee ispiratrici della coesistenza e della legalità internazionale: ossia l'inaccettabilità dell'uso della forza per l'acquisizione di territori, l'autodeterminazione dei popoli, la protezione delle minoranze linguistiche europee.

Primo obiettivo è il cessate il fuoco e l'avvio immediato di negoziati tra le parti al fine di pervenire: 1) al simmetrico ritiro delle truppe e delle sanzioni; 2) alla definizione della neutralità dell'Ucraina sotto tutela dell'Onu; 3) allo svolgimento di referendum gestiti da Autorità internazionali nei territori contesi. La convocazione di una Conferenza sulla Sicurezza in Europa sarà, infine, lo strumento del ritorno allo spirito di Helsinki e alla convivenza pacifica tra i popoli europei.

Maria Assunta Accili; Antonio Armellini; Antonio Badini; Giorgio Baroncelli; Anna Blefari; Mario Boffo; Mario Bova; Sergio Busetto; Rocco Cangelosi; Giovanni Caracciolo; Torquato Cardilli; Francesco Caruso; Paolo Casardi; Giuseppe Cassini; Sandro De Bernardini; Enrico De Maio; Luca Del Balzo; Giuseppe Deodato; Roberto Di Leo; Giovanni Dominedò; Giovanni Ferrero; Patrizio Fondi; Paolo Foresti; Giovanni Germano; Elisabetta Kalescian; Luigi Maccotta; Giorgio Malfatti; Carlo Marsili; Roberto Mazzotta; Maurizio Melani; Elio Menzione; Laura Mirakian; Enrico Nardi; Claudio Pacifico; Mario Brando Pensa; Michelangelo Pipan; Cesare Ragolini; Armando Sanguini; Alberto Schepisi; Riccardo Sessa; Mario Sica; Massimo Spinetti; Stefano Starace Janfolla; Maurizio Teuci; Domenico Vecchioni.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

ISCRIVITI ALLE **NEWSLETTER** DI AVVENIRE

(<https://www.avvenire.it/Account/Register?sectionUrl=newsletter>)

ISCRIVITI AL NOSTRO CANALE **WHATSAPP**

(<https://www.whatsapp.com/channel/0029Va8Nv0yJf05f0tC7o22c>)

Editoriale

In cerca di un'uscita dall'escalation

RICUCIRE PACE IN TRE PUNTI

FABRIZIO BATTISTELLI

A tredici mesi dall'invasione russa la guerra in Ucraina è, militarmente e politicamente, in una fase di stallo. La politica tace perché aspetta la soluzione militare. La soluzione militare aspetta l'intervento dell'arma risolutiva e/o dell'operazione che sbaraglia il nemico. Né l'una né l'altra sono imminenti, in uno scenario che non lascia spazio a colpi di scena. O perlomeno c'è da augurarsi che non ce ne siano, dato che l'unico colpo di scena possibile sarebbe una testata nucleare tattica fatta esplodere sul teatro delle operazioni, con conseguenze devastanti per tutti.

Nel frattempo, le unità combattenti si logorano in una guerra di usura che difficilmente avrà un vinto e un vincitore. Le forze ucraine e russe non si equivalgono settore per settore, ma si equivalgono nel complesso. Sostenuti dalla Nato, gli ucraini sono superiori sul piano tecnologico, addestrativo e dell'intelligence, oltre che per capacità propria nella motivazione a combattere. A loro volta i russi, con alle spalle le risorse di una grande potenza, possono contare su riserve umane, organizzative e di armamento di qualità non elevata ma di dimensioni poderose, in grado di sostenere un conflitto di lunga durata. Il risultato netto è uno stallo che assomiglia a quello che contrappone India e Pakistan, in conflitto per il controllo del Kashmir dal 1947-48. Con la differenza che questo conflitto è in Europa e mette a contatto le due maggiori potenze nucleari del pianeta.

In conclusione, l'esercito russo non raggiungerà mai Kiev. Nello stesso tempo mettere in rotta l'esercito russo è impossibile. Aspettarsi una novità decisiva dal campo è un nonsenso. Prima o poi Putin da un lato, Zelensky e Biden dall'altro dovranno porre da parte la propaganda e le armi e imboccare l'unica via possibile. La via della pace, cioè della comunicazione diplomatica, cioè della politica. Come sempre accade quando non si riesce a risolvere i problemi con la forza (o quando, come in questo caso, la forza è insopportabilmente costosa senza essere risolutiva) la via non può che essere quella del compromesso. Il compromesso appare inaccettabile ai

contendenti, ma prima poi i contendenti dovranno accettarlo.

Ne circolano alcuni spunti, è arrivato il momento di metterli insieme. Respinto dai leader di Usa e Ucraina e ignorato dai media occidentali, il "Piano di pace" della Cina è più che altro una dichiarazione di principi. Non tutti banali, se uno legge il testo. Non può sfuggire che, fin dalle prime righe, viene ribadito che vanno sostenute "la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale di tutti i Paesi". Oppure che "dovrebbero essere contrastati" oltre che l'uso, anche "la minaccia dell'uso delle armi nucleari" (tema quest'ultimo di evidente rilievo e attualità). I governi occidentali, europei in testa, farebbero bene a cogliere e valorizzare queste affermazioni, che oltre tutto vanno nella direzione diametralmente opposta da quella imboccata da Putin.

Partendo dalle indiscrezioni che filtrano dai protagonisti, nonché da Paesi terzi come la Turchia e la stessa Cina, un compromesso in grado di spianare la strada alla pace sarà l'assemblaggio di vari frammenti tra i quali:

a) *Territorio*: abbandono, da parte dei contendenti, del "programma massimo" dell'uno e dell'altro. Quindi rinuncia da parte dei russi ai territori strappati nel Donbass e inglobati nello pseudo referendum del settembre 2022, così come rinuncia alla Crimea da parte dell'Ucraina (ipotesi implicita nella presa di posizione del capo di stato maggiore interforze Usa, Mark Mirey). Autonomia del Donbass sul modello dell'accordo italo-austriaco per l'Alto Adige Sud-Tirolo. Individuazione di una fascia smilitarizzata di adeguata profondità lungo entrambi i versanti della frontiera russo-ucraina.

continua a pagina 2



Dalla prima pagina

RICUCIRE PACE IN TRE PUNTI

B) *Collocazione internazionale:* ingresso dell'Ucraina nell'Unione Europea; rinuncia a entrare nella Nato; rinuncia al possesso di armi nucleari. Sicurezza del Paese garantita da un Trattato sotto gli auspici dell'Onu, sottoscritto dai cinque Paesi membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.
c) *Economia:* cessazione delle sanzioni economiche nei con-

fronti della Russia, piano di ricostruzione delle aree colpite dalla guerra.

In alternativa a un accordo di compromesso c'è soltanto una guerra a oltranza. Cioè senza limiti prevedibili di durata, di intensità e di rischio di scalata sino a un conflitto diretto Nato-Russia.

Fabrizio Battistelli
Presidente di Archivio Disarmo

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Istituto di ricerche internazionali ARCHIVIO DISARMO
Via Paolo Mercuri, 8
00193 Roma
info@archiviodisarmo.it