La Black Sea Grain Initiative: potenzialità e incertezze dell'“accordo sul grano” fra Russia e Ucraina

La firma dell'accordo fra Russia e Ucraina per riaprire le esportazioni di grano attraverso il Mar Nero bloccate dalla fine dello scorso febbraio (Black Sea Grain Initiative) è stata salutata con diffusa soddisfazione. Il Segretario generale dell'ONU, António Guterres, ne ha parlato come di un «faro di speranza in un mondo che ne ha bisogno più che mai»¹, mentre il Presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, che dell'accordo stesso è stato il mediatore, ha auspicato che questo possa «rilanciare la via per la pace» fra Mosca e Kiev². L'accordo, firmato dal ministro della Difesa russo, Sergei Shoigu, e dal ministro ucraino per le Infrastrutture, Oleksandr Kubrakov, in due protocolli separati, sblocca per 120 giorni l'esportazione di grano e altri beni di prima necessità (per esempio, l'olio di girasole) dai porti ucraini di Odessa, Chernomorsk e Pivdennyi. Sul piano concreto, esso prevede l'apertura di un corridoio sicuro nelle acque del Mar Nero e l'impegno di Russia e Ucraina a non attaccare le navi che, identificate come facenti parte dell'iniziativa, attraversino questo corridoio. In particolare, il governo ucraino ha chiesto che nessuna imbarcazione russa possa accompagnare le navi e che nessun rappresentante russo sia presente nei suoi porti. Al ritorno – secondo le richieste di Mosca – le navi saranno sottoposte a ispezioni in un porto turco, sotto la supervisione di un centro di coordinamento internazionale, per accertare che non trasportino armi. Osservatori ONU saranno, infine, dispiegati nei porti ucraini «per essere chiari su ciò che è protetto e su ciò che è previsto da questo accordo» (Falk, 2022). L'obiettivo è rimettere sul mercato internazionale almeno parte dei venti/venticinque milioni di tonnellate di cereali che la guerra ha sinora bloccato, esacerbando le difficoltà alimentari in vari Paesi del Medio Oriente e dell'Africa sub-sahariana, che prima dello scoppio delle ostilità importavano da Russia e Ucraina ampie porzioni del loro fabbisogno.

L'accordo è tuttavia fragile. Il giorno dopo la sua stipula, forze russe hanno attaccato il porto di Odessa con missili da crociera, senza provocare danni tali da vanificare la portata dell'accordo ma sollevando i primi dubbi riguardo alla solidità dell'impegno assunto da Mosca. L'attacco è stato condannato sia dalle autorità ucraine, sia da quelle statunitensi, mentre il Cremlino ha negato ogni addebito (Francis, Fahim e Parker, 2022). Al di là delle responsabilità effettive dell'attacco, l'evento è indice delle difficoltà cui la concreta implementazione dell'accordo è destinata ad affrontare. Il sistema di controlli previsto richiederà tempo per essere allestito ed è prevedibile che genererà più di un problema nella sua applicazione. Altrettanto problematico appare il funzionamento del centro di coordinamento “a quattro” (ONU, Russia, Turchia e Ucraina) che, da Istanbul, dovrà garantire il funzionamento di tutto il meccanismo. Il fatto che l'accordo si componga di due strumenti distinti non semplifica le cose, così come non le semplifica la mancanza di dialogo fra i rappresentanti di Mosca e di Kiev. Un altro punto dolente è stato sollevato dal viceministro degli Esteri russo, Andrei Rudenko, che pochi giorni dopo la firma dell'accordo ha dichiarato che questo potrebbe venire meno se gli ostacoli alle esportazioni agricole della Russia non saranno prontamente rimossi³. La possibilità di un allentamento delle sanzioni sull'export russo di generi alimentari e fertilizzanti è stata già presa in esame dalle autorità dell'Unione Europea come strumento per facilitare la firma dell'accordo (Foy, Fleming e Varvitsioti, 2022; Kijewski, 2022). Il punto rischia, tuttavia, di dimostrarsi spinoso, anche perché Mosca, in più occasioni, ha attribuito proprio alle sanzioni imposte dall'UE e dai suoi alleati

¹ Black Sea grain exports deal 'a beacon of hope' amid Ukraine war – Guterres, *UN News*, 22 luglio 2022. Testo disponibile al sito: <https://news.un.org/en/story/2022/07/1123062> (data di consultazione: 28 luglio 2022).

² Erdogan hosts landmark Ukraine grain deal signing ceremony, *EurActiv*, 23 luglio 2022. Testo disponibile al sito: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/erdogan-hosts-landmark-ukraine-grain-deal-signing-ceremony> (data di consultazione: 28 luglio 2022).

³ Russian official says grain deal could collapse unless obstacles to Russian exports lifted, *Reuters*, 27 luglio 2022. Testo disponibile al sito: <https://www.reuters.com/world/europe/russian-official-says-grain-deal-could-collapse-unless-obstacles-russian-exports-2022-07-27> (data di consultazione: 28 luglio 2022).

la responsabilità principale per l'attuale crisi alimentare, usando l'argomento anche come strumento di propaganda nei confronti di diversi Paesi africani (Liboreiro, 2022).

Quello dell'Africa è, infatti, un altro fronte nella guerra tra l'Occidente e Mosca (Burke, 2022). Di fronte a un interesse occidentale segnato da molti alti e bassi, soprattutto dopo la fine della guerra fredda, Mosca intrattiene da tempo solidi rapporti con molti Paesi del continente. La bontà e la solidità di questi rapporti è attestata anche dalla visita compiuta alla fine di luglio dal ministro degli Esteri russo, Sergej Lavrov, in Egitto, Congo, Etiopia e Uganda. Non a caso, l'atteggiamento di molti Stati africani (ma anche asiatici e dell'America Latina) nella crisi ucraina è stato molto cauto. Per esempio, quando, agli inizi di marzo, l'Assemblea generale dell'ONU ha votato a larghissima maggioranza la condanna dell'invasione dell'Ucraina (141 voti a favore contro cinque contrari), dei trentacinque Paesi astenuti diciassette erano africani. Allo stesso modo, quando ad aprile si è votato per la sospensione della Russia dal Consiglio ONU per i diritti umani (UN Human Rights Council), gli Stati africani hanno formato nuovamente il blocco più numeroso delle astensioni: venticinque su cinquantotto. Non si tratta solo dei legami economici o di sicurezza che molti di questi Stati intrattengono con la Russia ma anche del retaggio dei cattivi rapporti maturati con l'Occidente negli anni del colonialismo e della guerra fredda e della percezione – peraltro ripetutamente negata dall'amministrazione statunitense (cfr., per es., Biden, 2022) – che la guerra in Ucraina sia, in ultima analisi, una sorta di “guerra per procura” fra Russia e Stati Uniti. Sullo sfondo di un confronto sempre più caratterizzato come sfida all'ordine occidentale, la capacità di Mosca di presentare la crisi in atto come prodotto delle politiche occidentali e la firma della *Black Sea Grain Initiative* come un successo della sua diplomazia, rischia di rafforzare questa narrazione e la convergenza che oggi esiste con i Paesi africani intorno al tema delle forniture alimentari (Peltier, 2022).

Considerazioni finali

Anche in questo campo, nonostante gli interventi posti in essere sin dalla scorsa primavera⁴, gli Stati Uniti e il loro alleati europei sembrano avere in qualche modo subito l'iniziativa russa. Il ruolo svolto dalla Turchia nel favorire la firma dell'accordo fra i belligeranti conferma questa impressione. Nella vicenda, la Repubblica anatolica ha saputo sfruttare efficacemente la frattura esistente fra Mosca e i suoi avversari, creando lo spazio di manovra necessario a confermare il suo possibile ruolo di mediatore credibile e soprattutto “neutrale”. Le dichiarazioni del presidente Erdogan riguardo alla scelta di Ankara di «non avere nemici» nella vicenda ucraina⁵ riflettono questa posizione e segnano una presa di distanza da quelle dell'Alleanza atlantica, di cui la Turchia è comunque un membro importante. Se lo sblocco dei porti permetterà a Kiev di accedere – attraverso l'esportazione del suo surplus cerealicolo – a una fonte importante di valuta pregiata, Mosca e Ankara appaiono, quindi, come i soggetti che più hanno guadagnato dall'accordo. Un accordo che, se da un lato ha premesso di depotenziare le conseguenze di un'eventuale crisi umanitaria, dall'altro rischia di allungare i tempi di un conflitto che si è già dimostrato molto più lungo di quanto gli osservatori, all'inizio, non si attendessero. Quello del tempo è un fattore da non trascurare. Il suo trascorrere sembra, infatti, indebolire più la posizione occidentale che quella di Mosca: anche perché le scadenze elettorali che attendono, nei prossimi mesi, l'Italia, gli Stati Uniti e forse la Gran Bretagna sono destinate ad avere ricadute pesanti sulla compattezza del fronte che oggi sostiene il governo ucraino. Nei prossimi mesi, il tema del “fatica di guerra” – già evocato da qualche tempo a livello UE (cfr., per es., Byant, 2022) – potrebbe, quindi, diventare centrale nel dibattito sul sostegno da dare a Kiev, mettendo in discussione molti dei punti dati oggi per assodati.

⁴ Cfr., per es., *FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Announce Further Efforts to Counter Putin's Attack on Food Security*, 28 giugno 2022. Testo disponibile al sito: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/28/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-announce-further-efforts-to-counter-putins-attack-on-food-security> (data di consultazione: 28 luglio 2022). Sulle iniziative assunte negli scorsi mesi cfr., per es., Lee, 2022.

⁵ Russia, Ukraine should honor the grain deal: Erdoğan, *Hurriyet*, 26 luglio 2022. Testo disponibile al sito: <https://www.hurriyetdailynews.com/concessions-from-turkiye-should-not-be-expected-on-nato-bids-erdogan-175636> (data di consultazione: 28 luglio 2022).

Bibliografia

- Biden, J.R. (2022). President Biden: What America Will and Will Not Do in Ukraine. *The New York Times*, 31 maggio. Testo disponibile al sito: <https://www.nytimes.com/2022/05/31/opinion/biden-ukraine-strategy.html> (data di consultazione: 28 luglio 2022).
- Bryant L. (2022). Brussels Warns Against EU Fatigue Over Ukraine War. *Voice of America*, 18 luglio. Testo disponibile al sito: <https://www.voanews.com/a/brussels-warns-against-eu-fatigue-over-ukraine-war/6664018.html> (data di consultazione: 28 luglio 2022).
- Burke J. (2022). Lavrov's African tour another front in struggle between west and Moscow. *The Guardian*, 25 luglio. Testo disponibile al sito:
– <https://www.theguardian.com/world/2022/jul/25/sergei-lavrov-africa-tour-russia-foreign-minister-analysis> (data di consultazione: 28 luglio 2022).
- Falk P. (2022). Ukraine and Russia sign deal to get vital grain shipments moving again. *CBS News*, 22 luglio. Testo disponibile al sito: <https://www.cbsnews.com/news/ukraine-news-russia-war-grain-exports-deal-un-turkey-food-emergency> (data di consultazione: 28 luglio 2022).
- Foy H., Fleming S. e Varvitsioti E. (2022). EU's chief diplomat expects Ukraine grain deal 'this week' to unblock supplies. *Financial Times*, 18 luglio. Testo disponibile al sito: <https://www.ft.com/content/3ba433da-60e1-4849-8646-4945487e0f3a> (data di consultazione: 28 luglio 2022).
- Francis E., Fahim K. e Parker C. (2022). Russia attacks Odessa port a day after signing grain deal, Ukraine says. *The Washington Post*, 23 luglio. Testo disponibile al sito: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/07/23/russian-strike-odessa-port-ukraine-grain/> (data di consultazione: 28 luglio 2022).
- Kijewski L. (2022). EU slaps more sanctions on Russia, introduces food exceptions. *Politico*, 20 luglio. Testo disponibile al sito: <https://www.politico.eu/article/eu-slap-sanction-russia-introduce-food-exception> (data di consultazione: 28 luglio 2022).
- Lee M. (2022). 'We see the storm coming': U.S. struggles to contain a deepening global food crisis. *Politico*, 5 aprile. Testo disponibile al sito:
– <https://www.politico.com/news/2022/04/05/deepening-global-food-crisis-ukraine-russia-00023124> (data di consultazione: 28 luglio 2022).
- Liboreiro J. (2022). Fact check: Are EU sanctions causing the global food crisis, as Russia claims?. *EuroNews*, 28 luglio. Testo disponibile al sito: <https://www.euronews.com/my-europe/2022/07/28/fact-check-are-eu-sanctions-causing-the-global-food-crisis-as-russia-claims> (data di consultazione: 28 luglio 2022).
- Peltier E. (2022). Russian and African leaders meet, one needing allies, the other grain. *The New York Times*, 3 giugno. Testo disponibile al sito:
– <https://www.nytimes.com/2022/06/03/world/europe/russia-africa-grain.html> (data di consultazione: 28 luglio 2022).