



TENSIONE RUSSIA- UCRAINA: CAUSE E CONSEGUENZE DELL'INCIDENTE DI KERCH

Eleonora Tafuro Ambrosetti

ISPI

Kateryna Pishchikova

Università eCampus

Il 25 novembre 2018 si è consumato il primo scontro militare diretto tra le forze armate russe e quelle ucraine dall'inizio del conflitto. Fino a quel momento, la Russia ha sostenuto che il conflitto era sostanzialmente un conflitto interno all'Ucraina, pur avendo ammesso [1] alla fine del 2015 la presenza militare russa nei territori orientali del paese, controllati dai ribelli. Ora, lo scontro si è spostato nel Mare di Azov: la Russia ha sequestrato tre navi militari ucraine con 24 membri dei rispettivi equipaggi (di cui tre feriti durante lo scontro). Le navi sono oggi ferme nel porto di Kerch in Crimea. Alcuni dei marinai arrestati sono stati trasferiti a Mosca – le autorità ucraine non hanno avuto la conferma della posizione attuale di tutti e 24 gli arrestati – ufficialmente accusati di aver attraversato il confine russo illegalmente.

La reazione della comunità internazionale è stata unanime nel condannare il fermo dei marinai, invitando entrambi le parti a evitare un'escalation dello scontro. Gli Stati Uniti si stanno preparando a inviare una nave da guerra nel Mar Nero[2] in risposta al sequestro russo di navi e marinai ucraini nel Mare di Azov, una decisione che potrebbe portare a ulteriori tensioni nella regione. Nel frattempo, il 6 e 7 dicembre si svolge il 25° Consiglio ministeriale dell'OSCE, organizzazione che ha assunto un ruolo di rilievo nell'ambito del conflitto in Ucraina. Ma quali sono gli elementi di questa escalation, sia domestici che internazionali, e quali i possibili scenari nel breve periodo?

EVOLUZIONE DELLE TENSIONI NEL MARE DI AZOV

Lo scontro di fine novembre è il più acuto dopo l'annessione della Crimea alla Russia nel 2014, ma non è un fatto isolato: le

Eleonora Tafuro Ambrosetti, ISPI Research Fellow

Kateryna Pishchikova, Associate Professor, eCampus University



tensioni sul fronte marittimo erano, infatti, in costante crescita. Prima dell'annessione, l'utilizzo del Mare di Azov e dello Stretto di Kerch era regolato dall'apposito Accordo del 2003 [3] che riconosceva il Mare di Azov come "acque condivise" tra i due stati e affermava la libertà di navigazione attraverso lo Stretto di Kerch per navi commerciali e non. Tra l'altro, si prevedeva anche il diritto per entrambi gli stati di ispezionare qualsiasi nave in transito. Dopo l'annessione della Crimea, la Russia ha introdotto unilateralmente le nuove regole sulla notifica di passaggio nello Stretto e ha iniziato ed esercitare il suo diritto di ispezione in maniera, secondo Kiev, eccessiva. Già nel 2016, l'Ucraina aveva presentato un'istanza alla UNCLOS[4] (Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare) contro la Russia sostenendo la violazione sistematica dei suoi diritti in quanto paese marittimo. Secondo i dati del Ministero delle Infrastrutture dell'Ucraina, solo nel periodo tra aprile e settembre 2018 le autorità russe hanno fermato 148 navi commerciali, sia ucraine che di stati terzi. I controlli nello Stretto di Kerch – già di per sé molto angusto, tanto da permettere la navigazione solo in un senso anche prima della costruzione da parte della Russia di un ponte che lo attraversa – hanno ulteriormente aggravato le condizioni di transito, sino a casi in cui le navi sono state costrette a rimanere in coda per 5-7 giorni. Inoltre, il ponte di Kerch, inaugurato nel maggio 2015, è alto 35 metri: un'altezza che impedisce fisicamente il passaggio alle navi cargo più grandi. Anche la navigazione nel Mare di Azov è diventata sempre più problematica: durante l'estate 2018 le autorità costiere ucraine hanno spesso denunciato il comportamento ostile da parte delle controparti russe. Secondo alcune stime[5], il traffico commerciale nel porto ucraino di Mariupol è diminuito del 30%, causando danni economici notevoli a una zona già

fortemente colpita dal conflitto nel Donbas (Mariupol è situata a soli 24 km dalla zona di conflitto) e, ad oggi, a più di una settimana dall'incidente, le navi ucraine continuano ad avere problemi di circolazione.[6]

La prima escalation in mare è avvenuta a marzo del 2018, quando l'Ucraina ha fermato un peschereccio della Crimea, che navigava con bandiera russa, perché l'imbarcazione non ha seguito le procedure ucraine per l'uscita dal territorio di Crimea. I russi hanno reagito fermando diverse navi da pesca ucraine, accusate di operare nella zona economica esclusiva russa. Le tensioni hanno arrecato danni economici alle imprese di pesca sulla costa ucraina del Mare di Azov, che per timore di incorrere in altri incidenti simili hanno ristretto il loro raggio di pesca entro poche miglia della costa ucraina. Le ostilità sul mare contribuiscono ad acuire le preoccupazioni e il senso di vulnerabilità già diffuso nelle città ucraine della zona.

Allo stesso tempo, la Russia ha incrementato la sua presenza militare nel Mare di Azov e intorno allo Stretto di Kerch. Negli ultimi mesi, infatti, accanto alla flotta della guardia costiera russa sono stati avvistate altre navi militari russe, appartenenti sia alla Black Sea Fleet che alla Caspian Flotilla. La Russia insiste sul proprio diritto a proteggere il Ponte di Kerch, che il Cremlino considera una infrastruttura strategica. Il ponte è il più lungo d'Europa (19km), è costato quasi quattro miliardi di dollari e collega la Base Navale della Black Sea Fleet con il resto della Russia. La Flotta del Mar Nero è una base cruciale per la proiezione della potenza militare russa nel Mediterraneo, come si è potuto notare in più occasioni in questi anni con il passaggio delle navi mili-



tari russe dirette in Siria attraverso il Bosforo. Per questi motivi, la sicurezza e i collegamenti con la Crimea rappresentano una priorità strategica per la Russia.

Di fronte alla militarizzazione del Mare di Azov da parte della Russia, l'Ucraina ha provato a rafforzare la propria presenza militare nell'area e sembra si parli, in via ufficiosa, della possibilità di stabilire una base navale a Berdyansk, anche se tale eventualità non è stata confermata da dati ufficiali. Va ricordato che l'Ucraina ha perso 80% della propria flotta a causa dell'annessione russa della Crimea. Anche se a Berdyansk fosse dunque realizzata una base navale, tale iniziativa rispecchierebbe più la volontà ucraina di affermare nell'area una presenza simbolica che non il tentativo di bilanciare militarmente la Russia.

La maggior parte delle navi militari ucraine è stata trasferita sulla costa del Mare di Azov via terra. Tuttavia, il 23 settembre 2018 le due navi militari ucraine avevano già tentato[7] un passaggio nello Stretto di Kerch, senza riscontrare problemi. Cos'ha causato lo scontro questa volta? In generale, è evidente che le parti non sono d'accordo sui principi di transito attraverso lo Stretto. Mentre gli ucraini vogliono rivendicare il loro diritto di libero passaggio citando gli accordi del 2003 e le convenzioni internazionali, le autorità di Mosca gestiscono di fatto lo Stretto di Kerch come se fosse collocato nelle acque territoriali russe e insistono sul proprio diritto a ostruire il passaggio per ragioni di sicurezza. Infatti, anche in occasione dell'incidente di novembre, quando le navi militari ucraine hanno comunicato la loro intenzione di transitare, le autorità russe hanno loro negato il permesso, adducendo motivazioni di sicurezza. Secondo le autorità russe, proseguendo comunque verso lo Stretto, le navi ucraine non avrebbero rispettato

le procedure del "passaggio innocente", mentre gli ucraini ritengono che le proprie azioni fossero in linea con le norme internazionali.

RICADUTE POLITICHE INTERNE IN UCRAINA E IN RUSSIA

Mentre le dinamiche dell'incidente restano ancora non del tutto chiare, una cosa sembra certa: una volta che l'incidente ha avuto luogo, entrambe le parti hanno fatto e faranno di tutto per sfruttarlo a proprio favore in politica interna.

In Ucraina si temeva da tempo un'escalation del conflitto, visto che le elezioni presidenziali sono alle porte (31 marzo 2018). Mantenere lo status quo non era di certo una situazione ottimale per l'attuale presidente ucraino Petro Poroshenko, alle prese con un forte calo dei consensi. La prontezza con cui Poroshenko ha proposto la legge marziale di durata iniziale di 60 giorni (a partire dal 26 novembre 2018), infatti, ha subito provocato molte critiche, sia all'interno dell'Ucraina, sia da parte dei partner internazionali [8]. Questi ultimi hanno espresso la propria preoccupazione sulle limitazioni alla campagna elettorale e ai diritti politici dei cittadini che potrebbero derivare dall'imposizione della legge marziale, sottolineando altresì il rischio che questa conceda poteri eccessivi al presidente. Ricerche accademiche[9], infatti, indicano come l'introduzione della legge marziale abbia spesso rappresentato un primo passo verso l'istituzione di regimi autoritari in svariati paesi ed epoche, e questo proprio perché, una volta in vigore, può generare una centralizzazione del potere difficile da revocare.



Grazie all'opposizione in parlamento, la legge marziale entrata in vigore il 26 novembre è più blanda rispetto alla proposta iniziale: la sua durata è di soli 30 giorni ed è limitata alle 10 (su 27) province ucraine che confinano con i territori dove sono attualmente dislocate le forze russe, dunque anche con la Crimea e la Transnistria. Le province in questione, dove risiede circa il 40% dell'elettorato, sono anche quelle dove la popolarità del presidente uscente è circa la metà rispetto ad altre province dell'Ucraina centrale ed occidentale. Permane il rischio che, durante i 30 giorni in cui la legge marziale è in vigore, giornalisti ed attivisti che criticano il presidente Poroshenko vengano perseguitati con il pretesto di essere "filo-russi" e di "minare la sovranità ucraina". Questo è già accaduto in numerosi casi nel corso del 2017 e del 2018, nei quali diversi osservatori indipendenti hanno denunciato la "chiusura" dello spazio per l'attivismo civico in Ucraina[10] e l'ostruzione del lavoro giornalistico.

Anche in Russia, diversi analisti hanno letto il comportamento del Cremlino nell'ambito della crisi di Kerch sulla base di dinamiche politiche interne. L'argomento che sottende questa lettura, in sintesi, è: Putin, alle prese con un calo di popolarità di quasi 20 punti percentuali a causa del persistere di una situazione economica difficile e dell'introduzione di riforme sociali impopolari, ha bisogno di creare delle "distrazioni" esterne per l'opinione pubblica. L'incidente di Kerch, dunque, coagulerebbe la popolazione russa attorno al leader nazionale contro una minaccia esterna, facendo passare le preoccupazioni economiche in secondo piano. Un esempio autorevole di questo punto di vista è Andrei Kolesnikov[11], analista russo del Carnegie Endowment for International Peace, secondo il quale la narrativa che descrive la Russia come "sotto attacco" ha dominato a lungo la propaganda del Cremlino; in tale scenario, Putin si

ergerebbe a comandante di una fortezza assediata – militarmente economicamente e culturalmente – da un Occidente ostile. Questo tipo di propaganda è sembrato funzionare soprattutto nel 2014, dopo l'annessione della Crimea, quando il grado di approvazione di Putin ha infatti superato l'80%. Ora, secondo Kolesnikov, parafrasando la locuzione spesso utilizzata dal presidente americano Donald Trump, l'incidente di Kerch potrebbe "rendere Putin nuovamente grande" sulla scena interna russa, nonostante le critiche al suo operato in ambito economico e sociale.

Sebbene le problematiche di politica interna pesino indubbiamente sulla definizione degli obiettivi di politica estera[12], in Russia come altrove, è bene tuttavia non limitarsi a leggere la situazione attuale come unicamente o principalmente legata alla crisi di popolarità di Putin o ad altri fattori interni. Come prima cosa, la possibilità di ripetere un "effetto Crimea" per la popolarità di Putin appare bassa, visto che i russi sembrano spaventati da un'escalation del conflitto. In secondo luogo, le dinamiche regionali e internazionali hanno un loro peso innegabile. Due autorevoli accademici russi, Gunitsky e Tsygankov, indicano [13] almeno altri due "driver" cruciali nella definizione della politica estera russa, entrambi indipendenti (anche se non del tutto slegati) da questioni interne, come la qualità democratica delle istituzioni o la dimensione ideologica del governo di Putin. Il primo di questi driver è il perseguimento, da parte della Russia, della supremazia nelle sue relazioni con gli stati più piccoli del proprio vicinato – una sorta di sfera di influenza russa, riconosciuta sia dalle potenze occidentali che dagli stessi stati che quell'influenza la subiscono. Il secondo driver, invece, rispecchia la ricerca a lungo termine



della *derzhavnost'*, ossia dello status di grande potenza che dà diritto a prestigio, riconoscimento internazionale e un posto nella 'plancia di comando' della gestione dell'ordine globale.

L'inquadramento teorico di Gunitsky e Tsygankov aiuta a capire il comportamento russo durante la crisi di Kerch in maniera più profonda. Perché la Russia, in un momento così delicato, con numerosi fronti aperti e relazioni con l'Occidente sempre più fragili, ha reagito in maniera così assertiva, attirando possibili ritorsioni internazionali? Da un lato, per ribadire che le relazioni di forza, altamente asimmetriche, che intercorrono tra Kiev e Mosca restano invariabilmente a vantaggio della prima. Dall'altro, per proiettare l'immagine di una potenza regionale sovrana e indipendente anche al di là del proprio vicinato - dunque anche tra quelle potenze occidentali di fronte alle quali la Russia intende far valere i propri interessi strategici.

LO SCENARIO INTERNAZIONALE

Sebbene la reazione di Mosca possa essere spiegata attraverso questi driver, è tuttavia verosimile che la Russia non avesse interesse a provocare lo scontro con l'Ucraina alla vigilia del rinnovo delle sanzioni europee, previsto nell'ambito del Consiglio europeo del 13 e 14 dicembre. Questo non solo perché la Russia spera in un allentamento delle sanzioni - il cui effetto economico rimane comunque ancora difficile da quantificare - ma anche perché Putin sta tentando di presentare la Russia come un interlocutore attivo e responsabile in altri scenari, specialmente in Medio Oriente: dalla ricostruzione in Siria alla crisi in Libia, passando dalla difesa dell'accordo sul nucleare iraniano e dalla mediazione tra Iran e Israele, sono poche le crisi dove la Russia non stia tentando di presentarsi come

un "power broker", imparziale ma imprescindibile.[14] Le critiche europee al comportamento russo durante l'incidente di Kerch sono state pressoché unanimi e hanno non solo aumentato la possibilità di un rinnovo delle sanzioni esistenti, ma hanno anche generato aspettative di nuove misure restrittive, promosse da numerosi esponenti politici europei[15]. È difficile che nuove sanzioni si aggiungano a quelle esistenti nel breve periodo. Tuttavia, la crisi rende sempre più complicata la normalizzazione delle relazioni tra Mosca e Bruxelles, mettendo ancora di più in cattiva luce la collaborazione economica che vari stati europei intrattengono con la Russia, in particolare il megaprogetto energetico NordStream2, fortemente voluto dall'azienda energetica statale russa Gazprom e dalla Germania. Friedrich Merz, che potrebbe succedere alla cancelliera Angela Merkel come leader dei democristiani tedeschi, ha affermato che le crescenti tensioni tra Russia e Ucraina hanno rinnovato il dibattito sulla legittimità del progetto. Annegret Kramp-Karrenbauer, altra possibile successore di Merkel, ha dichiarato che Berlino potrebbe ridurre la quantità di gas trasportata dal gasdotto[16].

L'incidente di Kerch ha anche causato la cancellazione dell'incontro tra Putin e il Presidente degli Stati Uniti Trump, previsto durante il G20 di Buenos Aires. In Russia, la decisione di Trump è stata ampiamente imputata alle sue difficoltà interne, specialmente nell'ambito delle inchieste sul cosiddetto "Russiagate": Trump si trova oggi nella posizione di dover mostrare la propria fermezza nei confronti della Russia, soprattutto dopo che il suo ex avvocato personale, Michael Cohen, ha ammesso di aver mentito al Congresso sui negoziati per la Trump Tower a Mosca nel 2016. Inoltre,



avendo perso la maggioranza al Congresso nelle ultime elezioni di midterm lo scorso novembre ed essendo dunque oggi ancora più esposto alle inchieste sul "Russiagate", è possibile che Trump voglia ora mostrarsi più duro che mai nei confronti di Mosca. L'editorialista ed ex diplomatico Vladimir Frolov osserva [17] inoltre che vi sono crescenti apprensioni in seno alla comunità americana e internazionale circa una possibile "annessione 2.0" russa del Mare d'Azov, che danneggerebbe gli interessi americani e la credibilità personale di Trump, circostanza che lo avrebbe spinto ad annullare l'incontro. Secondo Frolov, la decisione di Trump costituisce un grave fallimento per la Russia, dal momento che per Mosca è venuta a mancare l'occasione per riavviare i colloqui sul controllo degli armamenti, l'ultima area in cui la Russia può rivendicare status di superpotenza. Tra l'altro, proprio nell'ambito delle armi nucleari, la tensione tra Russia e Usa è in crescita. In un recente comunicato congiunto [18] i ministri degli Esteri della NATO hanno chiesto alla Russia a ritornare urgentemente a un "completo e verificabile rispetto del trattato INF (Intermediate-Range Nuclear Forces)". In caso contrario, gli Usa, secondo il segretario di Stato Usa Mike Pompeo, usciranno dall'accordo, una eventualità che non appare affatto inverosimile dopo l'annuncio di Trump dello scorso ottobre [19]. L'uscita degli Usa dall'accordo INF, insieme all'invio di nave da guerra nel Mar Nero che l'esercito e il Dipartimento di Stato americani stanno pianificando, rende ancora più difficile il miglioramento delle relazioni tra Russia e Stati Uniti, già in uno stato molto critico.

CONCLUSIONI: COSA ASPETTARSI

L'incidente di Kerch mette in luce una serie di elementi con ricadute importanti sul conflitto ucraino. Mentre la stampa

internazionale ha spesso parlato dell'annessione della Crimea del 2014 come un fait accompli, i suoi effetti restano ancora incompiuti e la situazione è in costante evoluzione, circostanza che i russi e i ucraini affermano da tempo e che l'incidente di Kerch dimostra. La Russia, infatti, considera le acque intorno alla Crimea come acque territoriali russe e mira a fare del Mare di Azov un dominio esclusivo della Russia. In Ucraina si teme non solo la perdita effettiva d'accesso al Mare di Azov ma anche il rischio che le stesse tattiche di intimidazione e graduale allargamento delle zone sotto il controllo effettivo della Russia saranno poi applicate per minacciare la viabilità del porto di Odessa (il porto principale ucraino e la sua unica base navale sulla costa del Mar Nero). La Russia continua a bollare simili preoccupazioni come infondate; in ogni caso, il fatto che diversi paesi NATO si affaccino sul Mar Nero rende la situazione del porto di Odessa molto diversa.

Probabilmente, la principale lezione di Kerch è che il conflitto tra la Russia e l'Ucraina non è congelato e il rischio di escalation è ancora molto alto. È probabile che un'escalation porti a una maggiore polarizzazione politica all'interno dell'Ucraina stessa, destabilizzando nuovamente il paese e arrestando i suoi tentativi di riforma politica. Il blocco economico e il senso di vulnerabilità davanti alla potenza militare russa potrebbero creare una situazione sociale esplosiva nell'area compresa tra Donbas e Crimea, i cui abitanti già ritengono di pagare un prezzo troppo alto con un supporto troppo limitato da parte di Kiev. Anche per la Russia i rischi di un'escalation sono alti, non solo perché minerebbero la normalizzazione delle sue relazioni con Usa e Ue, ma anche perché aprire uno scontro diretto con l'Ucraina sarebbe una scelta costosa e drammatica per l'opinione pubblica.



Anche se in questo contesto entrambe le parti dovrebbero essere incentivate a contenere il conflitto, la storia insegna che, una volta in moto, i processi di escalation possono arrivare ben oltre le intenzioni iniziali anche di chi l'ha provocato nel primo luogo. La soluzione migliore sarebbe quella di spostare la questione nell'ambito multilaterale per placare le tensioni e per poter monitorare l'applicazione delle norme internazionali sulla libertà di navigazione. Ad esempio, l'OSCE, che ha già una missione di monitoraggio nel Donbas e che si riunisce a Milano proprio in questi giorni, potrebbe richiedere un mandato più ampio per monitorare anche la situazione marittima. Una missione di Peacekeeping delle Nazioni Unite potrebbe costituire un altro meccanismo della risoluzione di conflitto. Se ne è parlato ampiamente nel contesto della guerra in Donbas, ma al momento il processo è in stallo perché nel Consiglio di Sicurezza non c'è accordo sulla composizione e il mandato di una missione del genere. Lo scontro nel Mare di Azov potrebbe essere un buon motivo per riprendere i tentativi di trovare un accordo per una soluzione che sia accettabile per tutte le parti coinvolte.

- [US near Syria - but it could be a bluff](#), Reuters, 11 aprile 2018.
- 8** O. Grytsenko, ["Two Ukrainian navy ships pass through Russian-controlled Kerch Strait"](#), *Kyiv Post*, 24 settembre 2018.
- 9** Ad esempio: T. Cooper, ["Important that Ukraine Respects Human Rights under New Martial Law: Clashes With Russia Prompt Rights-Restricting Move"](#), Human Rights Watch, 27 novembre 2018.
- 10** Si veda, ad esempio, S. Levitsky e D. Ziblatt, *How Democracies Die*, New York, Crown Publishing, 2018.
- 11** Civicus. Ukraine monitor, <https://monitor.civicus.org/country/ukraine/>
- 12** A. Kolesnikov, ["Will the Kerch Blockade Make Putin Great Again?"](#), Project Syndicate, 0 novembre 2018.
- 13** Si veda R.D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, *International Organization*, vol. 42, no. 3, Summer, 1988, pp. 427-460
- 14** S. Gunitsky e A.P. Tsygankov, "The Wilsonian Bias in the Study of Russian Foreign Policy", *Problems of Post-Communism*, vol. 65, no. 6, 2018, pp. 385-393.
- 15** A. Kortunov, "Russia: the power broker?", in ISPI (ed.), [Building Trust: the Challenge of Peace and Stability in the Mediterranean](#), MED Report 2018 ISPI, novembre 2018.
- 16** A. Osborn and A. Zverev, ["European politicians call for new sanctions on Russia over Ukraine"](#), Reuters, 27 novembre 2018.
- 17** A. Shalal, [Merkel protegee suggests reducing gas flow through Nord Stream 2 pipeline](#), Reuters, 3 dicembre 2018.
- 18** In russo: <https://republic.ru/posts/92581>
- 19** ["Pompeo gives Russia an ultimatum: 60 days to comply with nuclear weapons treaty or US will leave"](#), CNBC, 4 dicembre 2018.
- 20** ["Trump says US will withdraw from nuclear arms treaty with Russia"](#), *The Guardian*, 21 ottobre 2018.
- 21** 25th OSCE Ministerial Council, 6-7 dicembre 2018.

- 1** S. Walker, ["Putin admits Russian military presence in Ukraine for first time"](#), *The Guardian*, 17 dicembre 2015.
- 2** R. Browne, ["US makes preparations to sail warship into Black Sea amid Russia-Ukraine tensions"](#), CNN, 5 dicembre 2018.
- 3** Agreement between the Russian Federation and the Ukraine on cooperation in the use of the sea of Azov and the strait of Kerch, http://www.fao.org/fishery/shared/faolextrans.jsp?xp_FAOLEX=LEX-FA-OC045795&xp_faoLexLang=E&xp_lang=en
- 4** P. Tzeng, ["Jurisdiction and Applicable Law Under UNCLOS"](#), *Yale Law Journal*, vol. 126, no. 242, 2016.
- 5** ["Hromadske, How Russia Is Making Waves in the Azov Sea"](#), 15 ottobre 2018.
- 6** P. Ivanova, ["Caught in Russia-Ukraine storm: a cargo ship and tonnes of grain"](#), Reuters, 5 dicembre 2018.
- 7** A. Lockie, ["Russia appears to be readying for a naval battle with the"](#)

