

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus **Euroatlantico**

n. III – gennaio-marzo 2017

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus



FOCUS EUROATLANTICO n.3
gennaio-marzo 2017

a cura dell'Istituto affari internazionali

Osservatorio di Politica Internazionale, Documentazione per le Delegazioni parlamentari presso le Organizzazioni internazionali, Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, funzionari del Ministero degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale e la rete diplomatico-consolare (marzo 2017)

Sommario

Il primo numero del Focus Euro-Atlantico 2017 si apre con un'analisi dello stato della **relazione transatlantica** da parte di *Riccardo Alcaro*, responsabile di ricerca del Programma Transatlantico dello Iai. L'analisi si concentra sui primi passi dell'amministrazione di Donald Trump, che in campagna elettorale aveva generato aspettative di una forte discontinuità con la politica di cooperazione con gli alleati europei seguita dalle amministrazioni precedenti, pur con forti oscillazioni. A tre mesi dall'insediamento del neo-presidente, tuttavia, gli elementi di continuità sembrano prevalere su quelli di rottura. Un'eccezione – ma parziale, come spiegato meglio nel rapporto – è la Siria, dove gli Usa sono intervenuti militarmente per la prima volta contro il regime di Assad. L'intervento è stato tuttavia limitato e, almeno per ora, più che segnare un cambio di rotta radicale è stato un passo che ha ricollocato gli Usa nella zona di consenso transatlantica già esistente con Obama: ricerca di una transizione politica, negoziata anche con la Russia, in cui però Assad non abbia spazio. Gli altri punti su cui si sofferma il Focus sono la posizione di Trump rispetto alla Nato, all'Ue e ai rapporti economici bilaterali con gli europei. Su tutte e tre le questioni Trump, pur tra apparenti contraddizioni e senza indicare una linea precisa, non ha inserito alcun elemento di discontinuità evidente.

All'introduzione generale segue un'analisi delle **prospettive di riavvicinamento tra America e Russia** ad opera di *Nona Mikhelidze*, responsabile di ricerca del Programma Europa e Vicinato dello Iai. Il giudizio di Mikhelidze è netto: i contrasti sul conflitto siriano, acuiti dall'attacco Usa in risposta all'uso di armi chimiche da parte del regime; le divergenze sull'Iran; l'apparente riluttanza degli Usa a revocare le sanzioni contro la Russia finché la situazione in Ucraina non si sia stabilizzata; la richiesta americana perché gli alleati europei aumentino le spese militari; e le presunte interferenze russe nella campagna elettorale americana rendono la prospettiva di un *rapprochement* con la Russia di Putin, che Trump aveva detto di voler cercare, improbabile se non remota.

La sezione successiva si concentra sul futuro dell'**accordo nucleare con l'Iran**, faticosamente negoziato da Usa, Ue, Russia e Cina nel 2015, che Trump ha criticato in numerose occasioni. *Riccardo Alcaro* illustra le tre possibili opzioni che il presidente potrebbe scegliere – ritirarsi dall'accordo, cercare di rinegoziarlo o rispettarlo – e avanza una serie di proposte su come l'Ue e i suoi stati membri possono reagire. Lo scenario più plausibile sembra quello di un'America che rispetta l'accordo ma che continua a scontrarsi con l'Iran su questioni regionali come la guerra civile siriana o l'antagonismo iraniano ad Israele. Il rischio è che Trump usi le tensioni bilaterali Usa-Iran per giustificare un'applicazione selettiva dell'accordo, col risultato di svuotarlo di efficacia.

Il Focus si conclude con un'analisi della possibile evoluzione dei **rapporti Usa-Cina** e delle opportunità che si aprirebbero per l'**Europa**. *Lorenzo Mariani*, assistente alla ricerca del Programma Asia dello Iai, spiega come la relazione personale fra Trump e il presidente cinese Xi Jinping sarà probabilmente decisiva a determinare il corso futuro delle relazioni in un senso più cooperativo o in uno più di scontro. Le aree di potenziale conflitto sono numerose, dal deficit commerciale Usa alla politica valutaria cinese fino alla questione della Corea del Nord. L'Europa ha un'occasione per inserirsi tra le due superpotenze come elemento di raccordo e mediazione, operando un 'pivot diplomatico-economico' che le potrebbe restituire influenza in un'area, l'Asia-Pacifico, da cui è assente sul piano geopolitico.

Executive Summary

*The first issue of the Euro-Atlantic Focus 2017 begins with an analysis of the **state of transatlantic relations** in the first three months of the year by Riccardo Alcaro, senior fellow within LAI's Transatlantic Programme. The review focuses on the first steps by the new US administration. During the campaign, President Donald Trump had created expectations of strong discontinuity with the traditional policy of cooperation with Europe that all previous US administrations had followed, even accounting for their sometimes significant differences. Three months into the Trump presidency, however, the elements of continuity with the past seem to prevail, on policies if not in the official discourse. A partial exception is Syria, where the US has for the first time intervened militarily against the regime of president Assad. The US attack has been limited in scope, however. Rather than anticipating a dramatic change of tack (at least for now), it signals a return of the US to the area of transatlantic consensus that existed under Obama: the pursuit of a political transition negotiated with Russia in which Assad has however no place. The Focus then delves into Trump's evolving positions on NATO, the EU and the trade relationship with European countries. Even if it is not entirely free of contradictions and lacks a clear strategic direction, Trump's policy so far has been anything but revolutionary.*

*An analysis of the prospect for a **US-Russian rapprochement** follows. Nona Mikhelidze, senior fellow at LAI's Europe and the Neighbourhood Programme, has no doubts: the divergences over Syria, which the US attack following the use of chemical weapons by Assad has only made more acute; different views of Iran; the apparent US reluctance to lift sanctions against Russia until some form of stabilization is reached in Ukraine; US demand for greater military spending by NATO European member states; and Russia's alleged interference in the US presidential election make the prospect of a rapprochement with Russia, which Trump has wanted to seek, distant if not remote in the future.*

*The following section deals with the **nuclear deal with Iran**, which the US, the EU, Russia and China negotiated with great difficulty in 2015 and which Trump has repeatedly criticized. Riccardo Alcaro spells out the three possible paths Trump might opt for – namely withdrawing from the deal, trying to renegotiate it or complying with it – and puts forward some ideas as to how the EU and its member states could respond. The most plausible scenario is one in which the US honours the deal but continues to clash with Iran on issues ranging from its role in Syria to its hostility towards Israel. The risk is that Trump may use US-Iranian bilateral tensions to justify a selective implementation of the deal, thereby undermining its effectiveness.*

*The Focus concludes by analysing the possible evolution of **US-China relations** and the opportunity that would open up for **Europe**. LAI research assistant Lorenzo Mariani explains how the personal bond between Trump and China's president Xi Jinping will likely shape the future course of the US-China relationship along a more cooperative or more confrontational approach. There are several areas of potential conflict, ranging from the US trade deficit to China's currency policy to North Korea. Europe has the opportunity to step in between the two superpowers as a mediating force, thus carrying out a diplomatic-economic pivot that would lend it some more influence in the Asia-Pacific, from the geopolitics of which it has so far been absent.*

Istituto affari internazionali

FOCUS EUROATLANTICO

gennaio-marzo 2017

Indice

| | |
|--|----|
| Lo stato delle relazioni transatlantiche..... | 1 |
| Grafici..... | 8 |
| Trump e la Russia: un difficile riavvicinamento | 15 |
| Trump e l'accordo nucleare con l'Iran: tre opzioni per l'Ue..... | 22 |
| Trump e la Cina: nuove opportunità per l'Unione Europea..... | 29 |
| Agenda dei prossimi eventi internazionali..... | 36 |

Lo stato delle relazioni transatlantiche

*di Riccardo Alcaro**

Nel primo trimestre del 2017 il dibattito sulle relazioni transatlantiche è stato dominato dall'insediamento della nuova amministrazione americana di Donald Trump. Il passaggio di consegne alla Casa Bianca pone interrogativi sul futuro dell'alleanza tra Stati Uniti ed Europa in misura molto maggiore di quanto sia avvenuto in passato. Nel dopoguerra, pur con forti oscillazioni (soprattutto durante il primo mandato di George W. Bush), le relazioni transatlantiche si sono sviluppate in una cornice di interessi condivisi e valori comuni, generalmente riconosciuti e accettati dai presidenti americani, democratici e repubblicani, fino a Barack Obama. Trump ha invece messo in dubbio il valore dell'alleanza con gli europei e più in generale il vantaggio che gli americani trarrebbero da una politica estera di pieno coinvolgimento nei problemi internazionali per mezzo di istituzioni e trattati internazionali, partnership e meccanismi informali di governance multilaterale. È pertanto con grande attenzione, e apprensione, che gli europei hanno guardato ai primi passi mossi dalla nuova amministrazione.

Si possono distinguere tre ordini di questioni di interesse per il futuro delle relazioni euro-americane su cui le politiche di Trump avranno effetto. Il primo ordine è la relazione transatlantica stessa, ovvero l'atteggiamento di Trump verso la Nato, l'Unione Europea e i rapporti economici bilaterali. Il secondo riguarda le questioni di politica internazionale su cui Usa e paesi europei tendono a cooperare, come per esempio la crisi ucraina o le ambizioni nucleari iraniane. Il terzo ordine concerne invece questioni di carattere più globale il cui effetto sulle relazioni transatlantiche è indiretto, come il cambiamento climatico, il commercio internazionale o la stabilità dell'Asia-Pacifico. In questa parte introduttiva il Focus si concentra sul primo ordine di problemi, con l'eccezione della Siria. Le sezioni seguenti approfondiscono alcuni temi più specifici come le relazioni con la Russia, il futuro dell'accordo nucleare con l'Iran e il triangolo Usa-Cina-Europa.

Partiamo dunque dalla **Siria**. In campagna elettorale e nei primi mesi di presidenza, Trump ha chiaramente lasciato intendere che la sua priorità per quanto riguarda la Siria fosse la lotta allo Stato islamico o Isis. Questa, a dire il vero, era anche stata la priorità indicata da Obama. La differenza era che Trump sembrava disposto a rinunciare alla pretesa, mai abbandonata da Obama, di rimuovere il presidente siriano Bashar al-Assad. La ragione è che Assad, pur responsabile della stragrande maggioranza delle morti civili in Siria, è nemico di Isis così come di altri gruppi islamisti – molti dei quali radicali e ideologicamente affini ad al-Qaeda – che compongono gran parte dell'opposizione. Assad è inoltre sostenuto, oltre che dall'Iran e dal gruppo armato libanese Hezbollah, anche dalla Russia, con cui Trump ha sperato di poter raggiungere un accordo in chiave antiterrorismo.

* L'autore è responsabile di ricerca presso il Programma Transatlantico dello Iai.

Fino alla fine di marzo Trump non sembrava aver abbandonato questa linea politica, tanto che l'ambasciatrice Usa alle Nazioni Unite, Nikki Haley, aveva affermato che la rimozione di Assad non era più una priorità degli Stati Uniti, mentre il segretario di stato Rex Tillerson aveva detto che il futuro di Assad era nelle mani del popolo siriano. Questo orientamento si distaccava dalla linea seguita fin allora dagli Usa e dai loro alleati europei, favorevoli ad una pacificazione della Siria che desse avvio ad una transizione politica di cui Assad non potesse essere parte. Così come Obama, tuttavia, anche gli europei avevano dato priorità alla lotta contro Isis.

Su Assad, Trump ha fatto un'inversione di rotta a 180°

In seguito ad un attacco con armi chimiche su civili attribuito dall'intelligence Usa e da altre fonti al regime di Assad, che ha provocato un'ottantina di morti, Trump ha cambiato radicalmente rotta. Il presidente ha ordinato un bombardamento mirato contro la base da cui sarebbero partiti gli aerei siriani che hanno sganciato le armi chimiche nella zona di Idlib, dove il regime ha imbottigliato le forze di opposizione (Isis esclusa) dopo la riconquista di Aleppo dello scorso dicembre. L'attacco, estremamente rilevante sul piano politico perché è la prima volta che gli Usa usano la forza contro Assad (tutte le operazioni militari americane in Siria sono rivolte contro Isis), ha avuto un impatto militare limitato. Sembra essere stato un atto dimostrativo volto a punire il regime di Assad e mettere sull'avviso i suoi alleati a Mosca e a Teheran.

I leader europei, dal presidente francese François Hollande alla cancelliera tedesca Angela Merkel (autori di una lettera di supporto congiunta) fino al primo ministro italiano Paolo Gentiloni, hanno espresso appoggio a quello che, a loro giudizio, costituisce un atto proporzionato di rappresaglia contro un crimine di guerra (l'uso di armi chimiche è bandito dal diritto internazionale dagli anni 20' e da una convenzione specifica del 1997, di cui la Siria è parte dal 2013). L'alto rappresentante per la politica estera Ue, Federica Mogherini, ha dichiarato che il bombardamento 'chirurgico' da parte americana è una "comprensibile" misura di dissuasione del regime siriano dall'ulteriore uso di armi proibite. Tutti i leader europei hanno sottolineato come l'obiettivo resti una soluzione negoziata della guerra, ammettendo implicitamente che il regime siriano (ma non Assad) e i suoi principali alleati, Russia e Iran, non possano essere esclusi dalla transizione.

C'è stato dunque un riallineamento transatlantico sulla questione siriana, nel senso che gli Usa sono tornati, come con Obama, a condannare apertamente Assad e a richiederne la rimozione nell'ambito di una transizione post-conflitto. Tuttavia non è chiaro come gli Stati Uniti possano guadagnare in potere negoziale rispetto a Russia ed Iran a meno che non siano disposti ad un maggiore coinvolgimento militare nella guerra civile, questa volta contro Assad e non solo contro Isis. La Russia ha condannato l'attacco come un'immotivata aggressione contro uno stato sovrano, sostenendo che non esistono prove certe che ci sia il regime dietro l'attacco chimico di inizio aprile. Mosca ha immediatamente sospeso il c.d. accordo di *deconflicting*, un'intesa sullo scambio di informazioni tra Usa e Russia per evitare collisioni tra forze aeree russe e quelle della coalizione anti-Isis a guida Usa (che in Siria vede impegnati aerei francesi e britannici). Mosca ha anche promesso di rafforzare le difese antiaeree siriane.

Sul campo, quindi, la prima conseguenza dell'attacco americano è avere acuito il rischio di incidenti tra forze della coalizione e Russia, anche se è possibile che il bombardamento abbia funzionato come elemento di dissuasione verso Assad. Le armi chimiche tuttavia sono solo

uno strumento particolarmente crudele in una guerra che Assad sa essere per la vita o per la morte. È inverosimile che il regime si decida a concedere alcunché a una coalizione di ribelli che, grazie al sostegno di Iran, Hizbollah e soprattutto della Russia, ha ridotto sulla difensiva. Ed è incerto se Trump voglia aumentare l'impegno militare sul fronte Isis, come ha promesso, e allo stesso tempo avviare uno scontro con Assad e la Russia.

Il futuro della guerra in Siria resta quindi un'incognita, così come incerte sono le prospettive di cooperazione transatlantica in merito. Al momento, il consenso tra europei e americani non si estende oltre la condanna di Assad, la lotta ad Isis e la ricerca di una soluzione negoziale con la Russia. Data la difficoltà di procedere parallelamente su questi tre binari, tuttavia, non è escluso che gli Usa optino per un'azione più decisa su uno dei tre fronti, ponendo un grave dilemma agli europei (appoggiarli o meno?) e probabilmente generando divisioni intra-Ue.

*Il futuro della guerra siriana, e del
consenso transatlantico in merito, è
incerto*

Quella sulla Siria non è la prima occasione in cui Trump ha rivisto la sua posizione di partenza. Delle molte controverse opinioni da lui espresse in campagna elettorale, quella forse che ha destato maggiore allarme in Europa riguarda la **Nato**, un'organizzazione che il neo-presidente americano ha più volte detto esser superata dai tempi e che, in ogni caso, non genera per gli Usa sufficienti ritorni rispetto agli investimenti. Solo pochi giorni prima dell'inaugurazione della sua presidenza, in un'intervista congiunta al quotidiano britannico *The Times* e al tabloid tedesco *Bild*, Trump ha di nuovo liquidato la Nato come "obsoleta", riattizzando le preoccupazioni degli europei per un possibile disimpegno americano dall'Europa e per l'eventualità che gli Usa ricerchino accordi separati, cioè senza tener conto degli interessi degli alleati, con la Russia di Vladimir Putin.

Nelle settimane successive, tuttavia, l'amministrazione ha mandato segnali che, per quanto tradiscano una certa misura di confusione interna, sono stati all'insegna delle rassicurazioni. Intervenendo alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco di Baviera di febbraio, il segretario alla difesa Jim Mattis ha definito la sicurezza americana come "permanentemente legata" a quella dell'Europa. Sempre a febbraio il vice-presidente americano Mike Pence si è recato in visita al quartier generale Nato di Bruxelles, dove si è incontrato col segretario generale Jens Stoltenberg. In quell'occasione Pence ha respinto l'idea che la Nato sia obsoleta, ribadendo la fedeltà degli Stati Uniti ai principi e valori su cui si fonda l'Alleanza. Trump non si è espresso in termini simili, ma ha detto di avere la Nato "a cuore" e ha confermato la sua partecipazione al vertice alleato del prossimo maggio, contrariamente a quanto si era creduto in precedenza. L'opinione pubblica americana, dal canto suo, continua a mostrarsi favorevole verso la Nato (grafico 1.7).

*Trump non sembra disposto
(ancora) a sganciarsi dalla
Nato*

Sembra pertanto che, qualunque sia l'opinione personale di Trump, la nuova amministrazione Usa non stia pianificando un cambiamento di rotta radicale. Anche per quanto riguarda la Russia – di cui si parla più diffusamente nella prossima sezione – l'atteggiamento tenuto finora dagli Stati Uniti non può certo dirsi di rottura. Mentre in patria infuria la polemica sui presunti rapporti avuti da persone vicine a Trump con il governo russo, che avrebbe tentato attraverso azioni di sabotaggio cyber e una sofisticata diffusione di *fake news* di favorire l'elezione di Trump, l'atteggiamento dell'amministrazione verso la Russia si è fatto più circospetto. Pence

ha sottolineato come la difesa della sovranità territoriale delle nazioni europee resti una priorità degli Usa – un riferimento non solo all’Ucraina, che la Russia ha privato della Crimea con la forza, ma anche alle repubbliche baltiche che si sentono direttamente minacciate da Mosca. Il vice-presidente ha quindi confermato gli impegni presi nei vertici Nato del Galles (2014) e Varsavia (2016) in merito al rafforzamento della presenza militare degli alleati, compresi gli Usa ovviamente, in Polonia e nelle repubbliche baltiche.

Alle rassicurazioni l’amministrazione Trump ha però accompagnato ammonimenti. Oggetto delle critiche americane è in particolare l’insufficiente livello di spese militari da parte degli alleati europei. Nonostante un impegno formale assunto in sede Nato, solo quattro dei membri europei dell’Alleanza spendono almeno il 2 per cento del Pil in difesa (Estonia, Grecia, Polonia e Regno Unito). La questione dell’inequale condivisione degli oneri (*burden-sharing*) tra Stati Uniti e paesi europei è antica più o meno quanto la Nato stessa. La differenza è che l’amministrazione Trump – o almeno il presidente, che vede l’Alleanza come un accordo contrattuale che produce ritorni separati per le parti e non come un’intesa basata su interessi strategici comuni – sembra pronta a farne oggetto di trattativa. In assenza di un maggiore impegno da parte europea, questo il messaggio di Trump, gli Usa potrebbero progressivamente sganciarsi dall’Europa, anche riconsiderando la fedeltà all’articolo 5 del trattato Nato che contiene la clausola di mutua difesa (un attacco contro un alleato è considerato un attacco contro tutti gli altri). Per il momento non c’è evidenza empirica, al di là

*Trump sarà meno tollerante
verso le scarse spese militari
europee dei suoi predecessori*

delle dichiarazioni di Trump stesso, che lasci pensare che gli Usa siano davvero pronti a ridurre il loro impegno in Europa. Sembra chiaro tuttavia che Trump possieda un grado di tolleranza verso le scarse spese militari europee inferiore ai suoi predecessori.

Gli europei hanno risposto agli ammonimenti americani in due modi. Da una parte hanno rispolverato gli argomenti che da anni ripropongono ogni volta che la questione del *burden-sharing* viene fuori: che gli europei offrono un sostegno decisivo ad iniziative a guida Usa come la missione in Afghanistan, che la partecipazione alle operazioni militari viene contabilizzata in modo separato, o che il contributo alla sicurezza si misura anche in fondi per lo sviluppo e assistenza civile (come ha ripetuto, sempre a Monaco, il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker).

Dall’altra parte, gli europei – o almeno alcuni di essi – riconoscono che lo squilibrio nelle spese militari Nato, coperte al 70 per cento dagli Usa, non è sostenibile. Già da tempo i paesi europei hanno arrestato la riduzione nelle spese militari seguita un po’ dappertutto alla crisi economica del 2008-9 e alcuni hanno anzi invertito la rotta. Rispondendo all’esortazione di Tillerson a che gli alleati europei presentino piani di aumenti di spesa già al vertice Nato di maggio, il ministro della difesa tedesco, Sigmar Gabriel, ha però parlato di aspettative “irrealistiche”. Detto ciò, la Germania – insieme all’Italia e alla Spagna il principale obiettivo delle critiche Usa (la Francia infatti è molto vicina alla soglia del 2 per cento) date le dimensioni delle loro economie – sembra aver preso una decisione di lungo periodo di aumentare progressivamente le spese militari. L’ha confermato la ministra della difesa tedesca, Ursula von der Leyen, la quale ha però anche insistito che ogni decisione inerente alla sicurezza europea, e che riguardi quindi la Russia, debba essere presa di comune accordo e senza pregiudizio degli interessi di sicurezza dei membri europei dell’Alleanza. Come in America, anche in Europa la Nato continua a godere di un certo favore nell’opinione pubblica (*grafico 1.8*).

La posizione di Trump in merito all'altro pilastro dell'ordine europeo, l'**Unione Europea**, resta invece controversa, sebbene anche qui si siano visti segnali di un riorientamento verso posizioni più tradizionali. Nella già menzionata intervista a *The Times* lo scorso gennaio Trump ha usato toni molto aspri, liquidando l'Ue come uno strumento dell'egemonia politico-economica tedesca. Per questa ragione, a suo modo di vedere, la prossima uscita del Regno Unito dall'Ue è una scelta "intelligente", che sarà presto emulata da altri stati membri, dato il decrescente favore con cui i cittadini europei guardano all'Ue (*grafico 1.3*). In quell'occasione Trump ha anche affermato di vedere di buon occhio la conclusione di un accordo di libero scambio anglo-americano non appena Londra avrà completato il divorzio dall'Ue.

In modo simile si è espresso in un'intervista alla Bbc Ted Malloch, indicato come possibile ambasciatore Usa presso l'Ue (la posizione è vacante al momento perché Trump, contrariamente alla prassi, ha richiesto a tutti gli ambasciatori nominati da Obama di dimettersi il giorno della sua inaugurazione invece di aspettare la nomina dei loro successori). Stando a Malloch, Usa e Gran Bretagna non avrebbero bisogno di più di novanta giorni per trovare un'intesa, motivo per il quale si è augurato che Londra esca non solo dall'Unione ma anche dal mercato comune (quella che in gergo si chiama *hard Brexit*). Malloch ha anzi affermato che Londra dovrebbe cominciare a negoziare con Washington già prima della Brexit, lamentando come "assurdo" il fatto che il Regno Unito non possa negoziare accordi di libero scambio finché è membro dell'Ue, visto che la politica commerciale è esclusiva competenza europea. Malloch non ha nascosto la sua opposizione – e quella di Trump – al carattere sovranazionale dell'Ue, esprimendosi invece a favore di stato nazione e bilateralismo e predicendo il crollo dell'euro. Il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (più noto con l'acronimo inglese Ttip), che Ue ed Usa stanno negoziando da quattro anni circa, è a suo modo di vedere "morto". Le posizioni di Malloch sono così estreme che il Parlamento europeo si è espresso contro la sua candidatura, sollevando l'ipotesi che l'Ue lo indichi come persona non grata. Sarebbe la prima volta nella storia (anche perché solitamente ci si attiva prima per vie informali). Al momento, Malloch è ancora in attesa di essere designato alla posizione dal segretario Tillerson.

La possibile candidatura di un euroscettico ad ambasciatore Usa presso l'Ue sembra avvalorare la tesi che Trump, diversamente dai suoi predecessori (con parziale eccezione di Bush figlio nel primo mandato), non considera la coesione dell'Ue un interesse americano. Il primo incontro fra Trump e Merkel, in cui il disagio reciproco dei due leader è stato palpabile, ha confermato agli occhi dei più che la relazione tra Usa e Germania e di conseguenza Usa ed Ue è destinata a raffreddarsi. Non a caso nell'incontro con la premier britannica Theresa May, impegnata a costruirsi appoggi internazionali importanti alla vigilia dell'avvio dei negoziati sulla Brexit, Trump era stato più cordiale e certamente più disposto a promettere cooperazione. Significativamente, il presidente Usa ha mancato di far alcun commento in occasione del vertice europeo di celebrazione del 60mo anniversario del Trattato di Roma che creò la Comunità economica europea (Cee), antesignana dell'Ue. La Casa Bianca si è limitata ad un paragrafo di congratulazioni da parte del portavoce Sean Spicer.

La posizione dell'amm. Trump sull'Ue non può essere ridotta a puro euroscetticismo

Ciò detto, la posizione dell'amministrazione di Trump sull'Ue non può essere ridotta a puro euroscetticismo. Durante la sua visita a Bruxelles, il vice-presidente Pence ha infatti ribadito che l'impegno degli Stati Uniti a mantenere la partnership con l'Unione Europea è inalterato.

Ed è noto che sia il segretario di stato Tillerson che quello alla difesa Mattis la pensano in modo simile. Poche settimane dopo le dichiarazioni di Pence, Trump stesso ha affermato in un'intervista al *Financial Times* di essere rimasto sorpreso dalla capacità di tenuta dell'Unione dopo il referendum sulla Brexit e ha ammesso di non credere più alla disgregazione dell'Ue. La Brexit a suo modo di vedere sarà una "benedizione" sia per la Gran Bretagna che per l'Unione Europea.

Stando al *Financial Times*, l'amministrazione sarebbe anche pronta a discutere un accordo di libero scambio transatlantico. Se anche questa indiscrezione fosse autentica, i negoziatori Usa ed Ue avrebbero un compito difficilissimo, sia sul piano politico che su quello tecnico. Il negoziato sul Ttip non si è arenato solo per lo scarso entusiasmo per il libero commercio di Trump, ma anche per l'opposizione all'accordo presente, e politicamente molto attiva, in diversi paesi europei (Germania in testa). Certo, è possibile che Trump abbandoni il grande disegno del Ttip, che non si occupa solo di beni e servizi ma anche di facilitazione degli investimenti, armonizzazione degli standard regolamentari e accesso a commesse pubbliche, e si concentri su tariffe e quote. Il negoziato sarebbe comunque molto complicato, visto che Trump sembra disposto a ricorrere alle tariffe per influenzare direttamente le trattative.

Gli europei ne hanno avuto un assaggio a fine marzo, quando Trump ha firmato un provvedimento che potrebbe aprire a future **dispute commerciali** con l'Ue. Trump ha dato al dipartimento del commercio tre mesi per individuare le ragioni del deficit commerciale Usa rispetto a sedici paesi – tra cui Francia, Germania, Irlanda e Italia – e suggerire correttivi. L'iniziativa è a dir la verità sembrata velleitaria, visto che il governo Usa già produce un rapporto annuale sul commercio con l'estero in cui si indicano eventualmente pratiche scorrette da parte dei partner stranieri. Dà l'idea tuttavia di un indirizzo di fondo orientato allo scontro piuttosto che al compromesso.

Con Trump aumenta il rischio di dispute commerciali Usa-Ue, ma si è lontani da una guerra

Ne è un esempio l'ipotesi ventilata dall'amministrazione di imporre tariffe su alcuni beni di importazione europei – tra cui la Vespa Piaggio – per un valore fino al 100 per cento del prezzo iniziale. È il caso di sottolineare che, contrariamente a quanto si è detto in Italia, non si tratta (ancora) di una guerra commerciale, bensì di una disputa che va avanti da anni e che si è finora svolta secondo le regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc). Riassumendo, la questione è la seguente. Negli anni 1990 gli Usa aprirono un contenzioso all'Omc contro l'Ue per il rifiuto degli europei di importare carni americane trattate con ormoni. L'Omc autorizzò gli Usa a imporre sanzioni su prodotti agricoli europei che 'pareggiassero' il danno dovuto al bando. La disputa si è trascinata fino al 2009, quando l'amministrazione Obama ha acconsentito a revocare le tariffe in cambio dell'autorizzazione da parte delle autorità Ue ad importare fino a cinquanta tonnellate di carni americane *non* trattate con ormoni. Tuttavia i coltivatori americani si lamentano del fatto che per loro è più oneroso rispettare gli standard Ue di quanto lo sia per altri esportatori di carne 'libera da ormoni' come Uruguay e Australia, e che pertanto il mercato Ue è rimasto loro precluso. L'uso delle tariffe, in realtà già ventilato dall'amministrazione Obama a dicembre 2016, sarebbe un modo per spingere la Commissione europea a venire incontro alle rimostranze dei coltivatori americani. È incerto tuttavia se Trump si spingerà davvero a imporre tariffe su beni di importazione europei non agroalimentari, come appunto la Vespa, viste anche le proteste degli importatori americani. In ogni caso, oltre all'aver confermato un orientamento decisamente

più scettico verso il commercio internazionale, queste misure (o meglio, ipotesi di misure) non sono sufficienti a parlare di guerra commerciale transatlantica, almeno per il momento. Non per questo tuttavia non hanno suscitato malumore in Europa, dove la Germania in particolare si è lamentata di un cambio di indirizzo che danneggerebbe l'enorme, e mutualmente benefico, scambio commerciale bilaterale (*grafico 2.6*).

Un altro fronte su cui Trump ha aperto una polemica con la Germania è la **politica verso i rifugiati**. Nell'intervista di gennaio alla *Bild* Trump ha giudicato la politica di apertura ai rifugiati seguita dalla cancelliera Merkel un "errore catastrofico", in particolare per il rischio di far entrare estremisti islamici affiliati o comunque ideologicamente affini a gruppi ultra-violenti come lo Stato islamico. In quell'occasione Trump ha parlato della possibilità di chiudere l'accesso agli Usa anche a cittadini Ue, se potenzialmente sospetti. Tuttavia, il bando temporaneo di ingresso negli Usa approvato da Trump nei primi giorni della sua amministrazione – il cosiddetto *Muslim ban* – include solo alcuni paesi a maggioranza musulmana.

Il bando, che è stato bloccato due volte dai tribunali americani e resta quindi inapplicato, ha generato dibattito anche in Europa, dove le reazioni hanno oscillato tra un polo e l'altro. Molti partiti che fanno dell'opposizione all'immigrazione una bandiera – come il Fronte nazionale francese, la Lega Nord, o il Partito della libertà di Geert Wilders nei Paesi Bassi – lo hanno salutato con favore. Altre forze di centro-destra, come l'Unione cristiano-sociale bavarese (Csu) o i conservatori francesi, si sono astenuti dalle critiche, e alcuni (come il ministro degli esteri italiano Angelino Alfano) hanno ricordato come diversi paesi europei hanno adottato provvedimenti di chiusura delle frontiere radicali, come l'Ungheria. L'idea di sbarrare l'ingresso a cittadini da paesi a maggioranza musulmana sembra incontrare il favore dell'opinione pubblica in diversi paesi europei, almeno stando ad un sondaggio del centro studi britannico Chatham House (*grafico 1.9*). Tuttavia, nessuno dei governi europei ha espresso l'intenzione di battere questa strada, che contrasterebbe con il principio di non-discriminazione religiosa iscritto in tutte le costituzioni degli stati membri dell'Ue.

Concludiamo infine segnalando come la figura di Trump, a tre mesi dal suo insediamento, resti decisamente controversa in Europa. Per fare un solo esempio, la 'questione Trump' è spesso emersa nei dibattiti tra i **candidati presidenziali in Francia**, dove si voterà tra la fine di aprile e l'inizio di

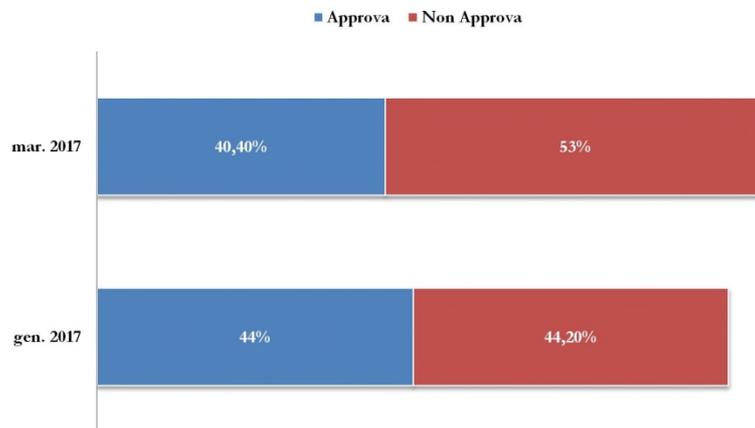
*La figura di Trump è
oggetto di scontro nelle
presidenziali di Francia*

maggio. Il candidato centrista Emmanuel Macron, uno dei due favoriti per la corsa al ballottaggio, ha affermato senza mezzi termini che retorica e politiche di Trump mal si accordano con la sua visione delle relazioni internazionali. Macron ha definito il presidente americano una delle tre fonti di divisione del sistema internazionale, assieme alla Brexit e alla Russia di Putin. Naturalmente Trump ha anche i suoi estimatori, in particolare tra le fila del nazionalista ed euroscettico Fronte nazionale (Fn). Marine Le Pen, leader del Fn nonché l'altra favorita nelle presidenziali, ha impostato la sua campagna su un messaggio – la Francia prima di tutto – che riecheggia da vicino l'*America first* invocato in lungo e in largo dal neo-presidente Usa. Le Pen si è però dichiarata 'stupida' dall'attacco Usa contro Assad, dal momento che, come lo stesso Trump ha detto più volte, Le Pen considera la Russia un alleato strategico vitale per la lotta al terrorismo di matrice islamista. Macon e Le Pen sono in testa ai sondaggi, sebbene il primo sia dato per favorito al ballottaggio (*grafico 1.5*).

Grafici

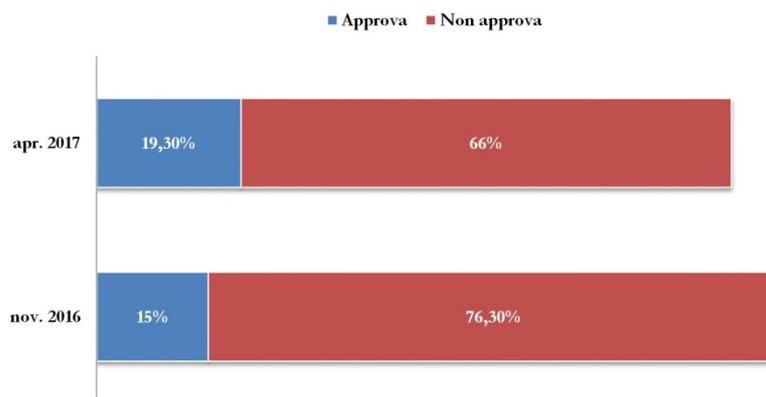
1. Dati relativi all'opinione pubblica degli Stati Uniti e dei cittadini dell'Unione Europea

Indice di approvazione dell'operato del presidente Trump (1.1)



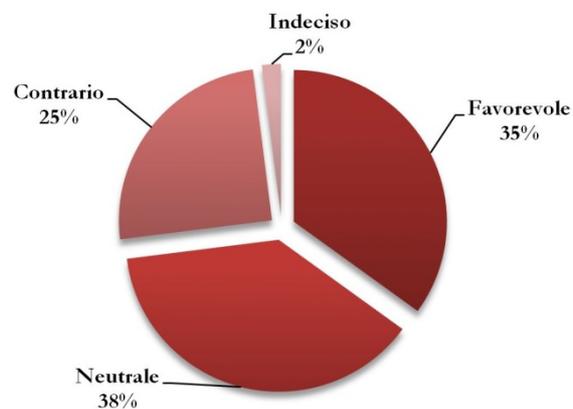
Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati al 31 marzo 2017;
http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html

Indice di approvazione dell'operato del Congresso (1.2)



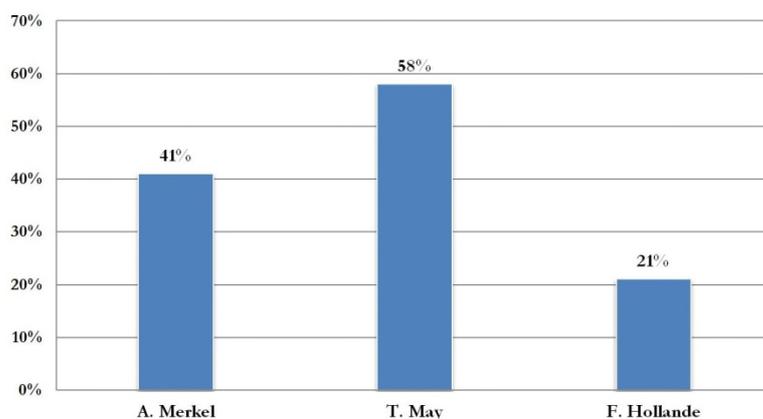
Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati al 31 marzo 2017
http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html

Indice di gradimento dei cittadini europei riguardo l'UE (1.3)



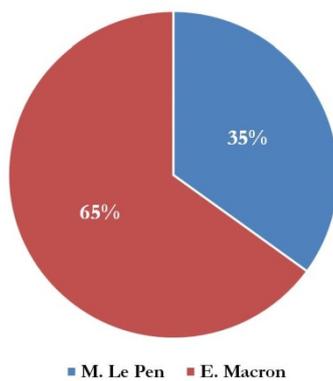
Fonte: Eurobarometro, Autunno 2016;
<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137>

Approvazione nazionale dei principali leader europei rispetto al totale della popolazione - in % (1.4)



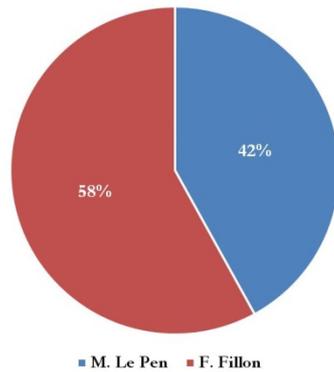
Fonte: Ipsos Mori, 2017; [https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3840/Theresa-Mays-honeymoon-continues-as-Jeremy-Corbyn-still-struggles-with-public-approval.aspx#gallery\[m\]/0/](https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3840/Theresa-Mays-honeymoon-continues-as-Jeremy-Corbyn-still-struggles-with-public-approval.aspx#gallery[m]/0/); Deutschlandtrend, 2017; <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-705.html>; France 24, 2017 <http://www.france24.com/en/20170405-france-president-francois-hollande-five-years-not-normal-look-back>

Elezioni presidenziali francesi 2017 – intenzione voto secondo turno in % (1.5)



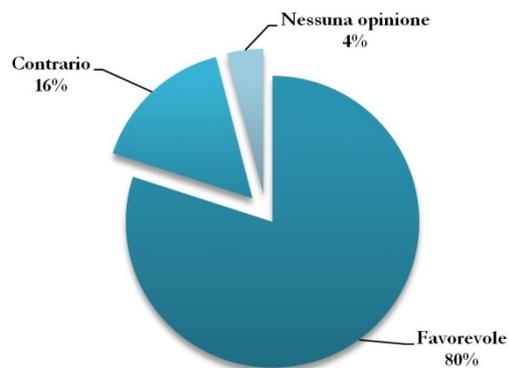
Fonte: Harris-Interactive, Marzo 2017; <http://harris-interactive.fr/wpcontent/uploads/sites/6/2017/03/Rapport-Intentions-de-vote-election-presidentielle-France-TV.pdf>

Elezioni presidenziali francesi 2017 – intenzione voto secondo turno in % (1.6)



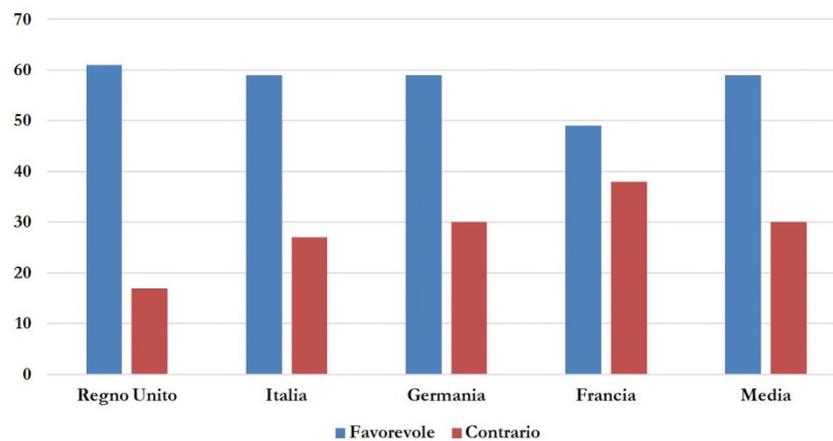
Fonte: Harris-Interactive, Marzo 2017; <http://harris-interactive.fr/wpcontent/uploads/sites/6/2017/03/Rapport-Intentions-de-vote-election-presidentielle-France-TV.pdf>

Indice di gradimento della Nato per i cittadini USA (1.7)



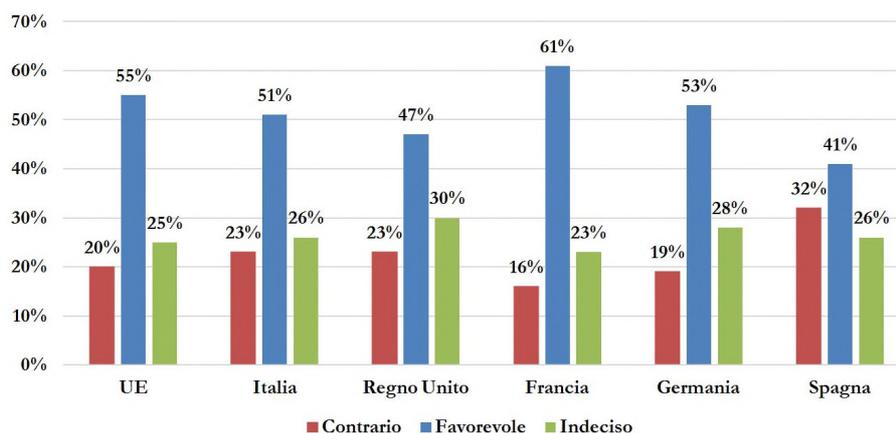
Fonte: Gallup, febbraio 2017; http://www.gallup.com/poll/204071/americans-support-nato-alliance.aspx?g_source=nato&g_medium=search&g_campaign=tiles

Cosa pensano i cittadini europei dell'operato della NATO in % (1.8)



Fonte: Pew Research Institute, giugno 2016, http://www.pewglobal.org/2016/06/13/europeans-question-global-engagement/pm_2016-06-13_epw-02-04/

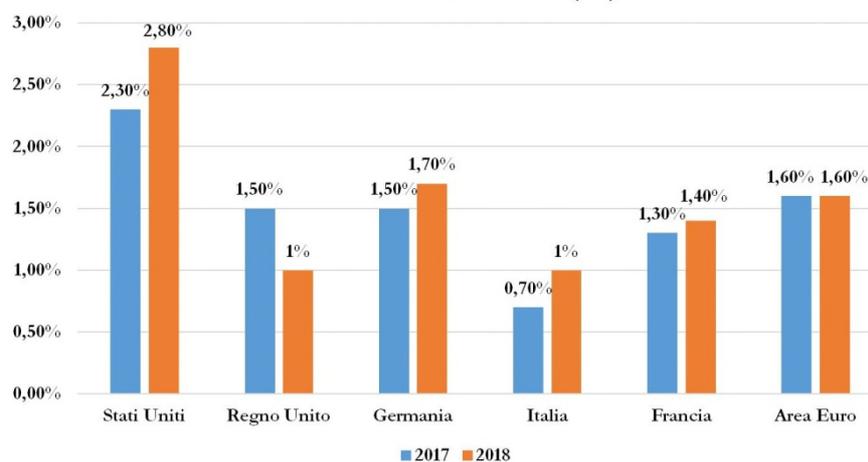
Blocco dell'immigrazione dai paesi musulmani (1.9)



Fonte: Chatham House, gennaio 2017 <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/what-do-europeans-think-about-muslim-immigration>

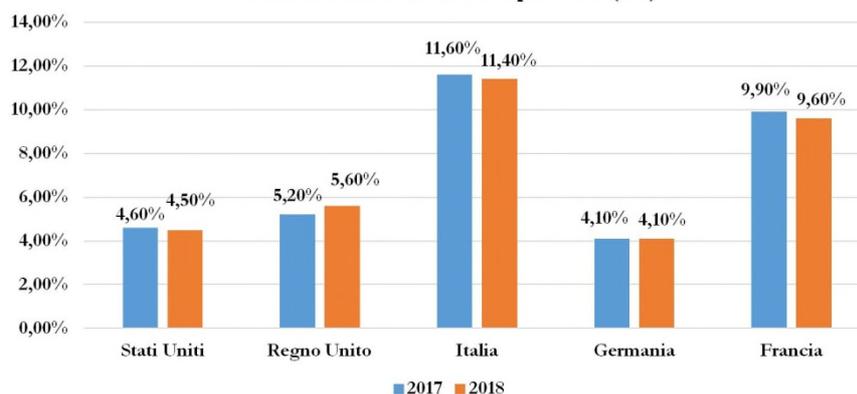
2. Dati economici

Previsioni Crescita Pil (2.1)



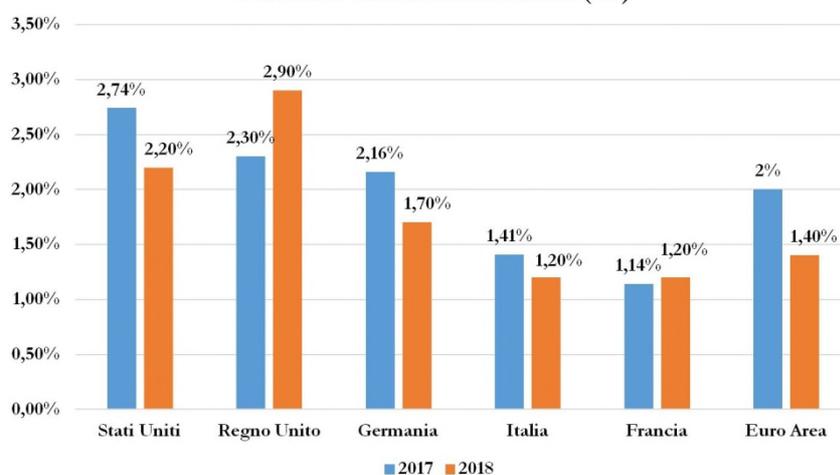
Fonte: FMI, World Economic Outlook Projections, gennaio 2017 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/update/01/pdf/0117.pdf>; OECD, Economic Outlook, marzo 2017; <http://www.oecd.org/eco/outlook/Will-risks-derail-the-modest-recovery-OECD-Interim-Economic-Outlook-March-2017.pdf>

Previsioni tasso di disoccupazione (2.2)



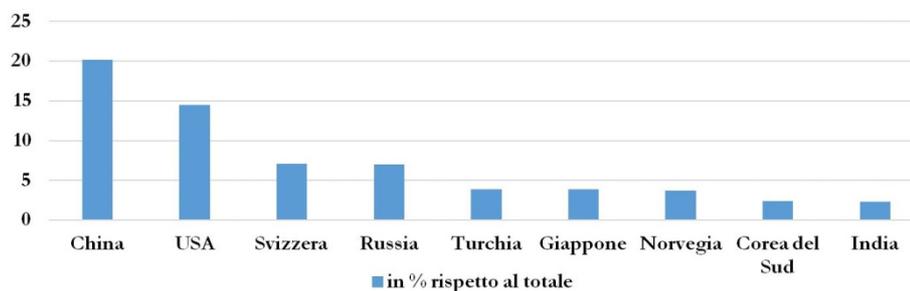
Fonte: European Commission, inverno 2017 http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/winter-2017-economic-forecast_en#economic-forecast-by-country

Previsioni variazione inflazione (2.3)



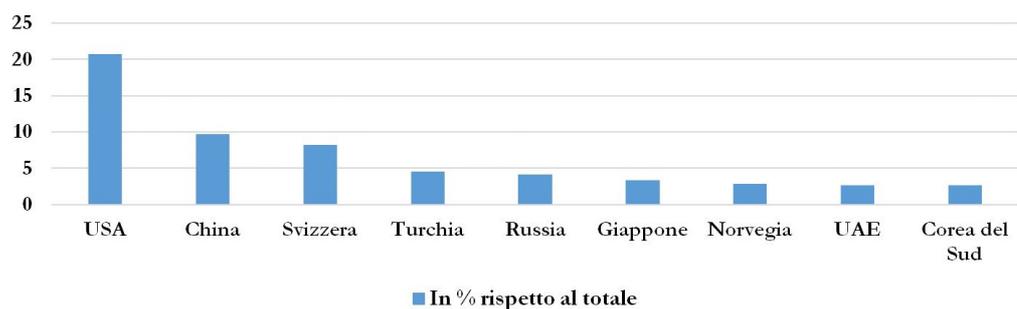
Fonte: OCSE, Inflation forecast, 2016 <https://data.oecd.org/price/inflation-forecast.htm#indicator-chart>

Maggiori partner commerciali Ue nel 2016 – Import (2.4)



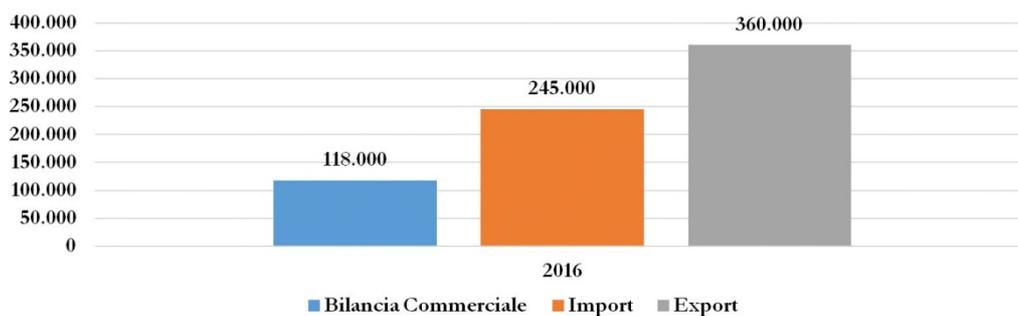
Fonte: Eurostat, 2016; http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf

Maggiori partner commerciali Ue nel 2016 – Export (2.5)



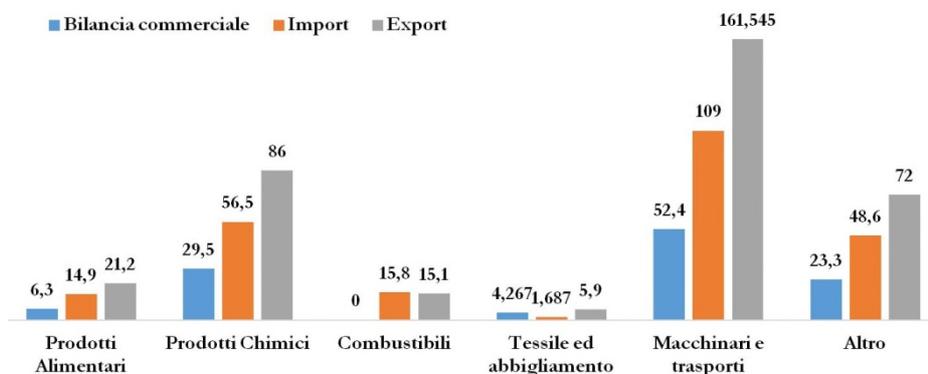
Fonte: Eurostat, 2016; http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf

Commercio Ue con USA: totale beni scambiati - 2016 Mio € (2.6)



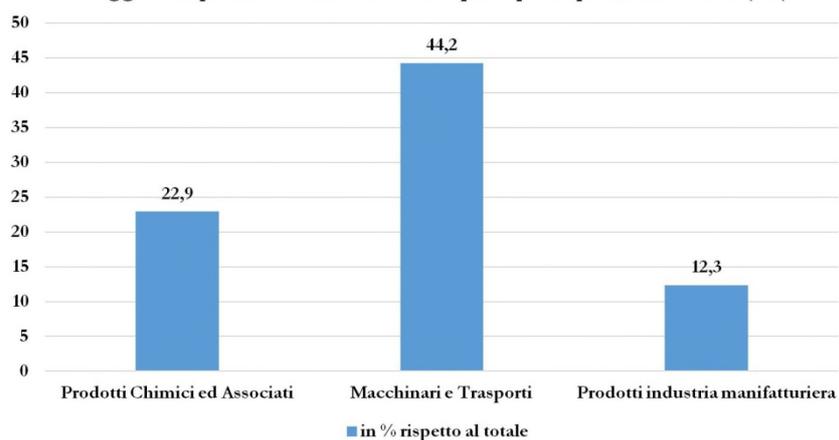
Fonte: Eurostat, 2016; http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf

Scambi commerciali Ue con USA per prodotto 2016 - Mio € (2.7)



Fonte: Directorate General for Trade, 2016
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf

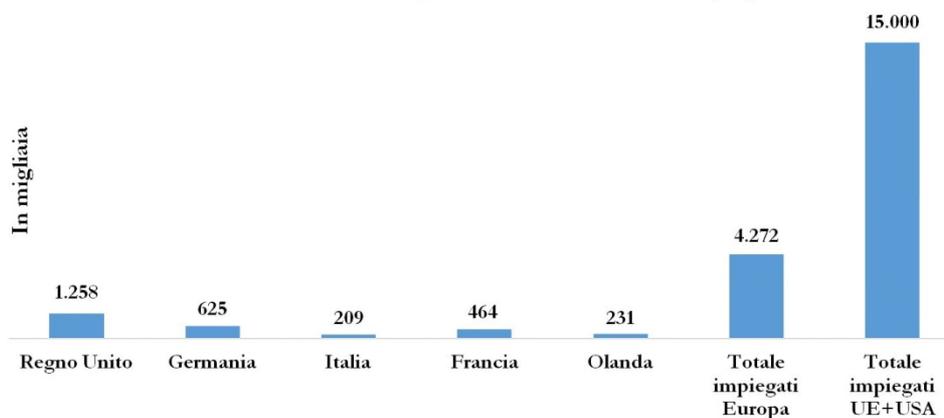
Maggiori esportazioni da USA e UE per tipo di prodotto – 2016 (2.8)



Fonte: Directorat General, European Commission, 2016

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf

Posti di lavoro europei creati da aziende USA (2.9)



Fonte: Center for Transatlantic Relations, John Hopkins University, 2016

http://www.amchameu.eu/sites/default/files/170227_full-book.pdf

Trump e la Russia: un difficile riavvicinamento

di Nona Mikbelidze*

Le relazioni fra gli Stati Uniti e la Russia sono in piena crisi, e da entrambe le parti si invocano spiegazioni completamente differenti su quello che è andato storto negli ultimi anni.

Per gli americani (e molti europei), le motivazioni per le quali la convivenza tra le due potenze ha finito progressivamente per deragliare, arrivando a toccare il punto più basso dalla fine della Guerra fredda, possono essere individuate in tre punti: (1) l'annessione della Crimea e il sostegno politico e militare ai separatisti dell'Ucraina sud-orientale da parte della Russia, il che ha suscitato da subito una ferma condanna e, secondariamente, una serie di sanzioni contro una rete di politici e *businessman* russi, nonché poi su attività in settori come difesa, energia e finanza, da parte degli Stati Uniti e degli alleati europei; (2) le provocazioni militari ed attacchi cyber lanciati da Mosca contro alcuni alleati americani nell'Est europeo, nello specifico gli stati baltici; (3) il conflitto siriano, del quale tutt'oggi si fatica a veder la fine, ove dalla prospettiva americana l'intervento militare russo ha rafforzato la dittatura di Bashar al-Assad piuttosto che combattere il terrorismo di matrice islamista.

I russi, dal canto loro, sostengono di agire contro l'espansionismo dell'Unione Europea e della Nato in Ucraina, mentre liquidano gli attacchi cyber nell'Europa dell'est come una montatura o una vera e propria farsa. Per ciò che concerne la Siria, il presidente russo Vladimir Putin sostiene di aiutare il presidente Assad al fine di difenderlo dal tentativo americano di rovesciare un governo legittimo.

*Russia e Occidente danno
letture completamente diverse
della crisi nei rapporti*

Come intuibile da quello che precede, la distanza tra queste due interpretazioni dei fatti è enorme. Se a questo aggiungiamo anche l'attacco chimico in Sira del 4 aprile scorso, che ha mietuto vittime innocenti tra donne e bambini e che gli Usa attribuiscono ad Assad, non possiamo non arrivare alla conclusione che il riavvicinamento tra l'America di Donald

Trump e la Russia di Vladimir Putin, che in Europa aveva sollevato tanto preoccupazioni quanto speranze, sembra sempre più una chimera. Non si può infine non menzionare il fatto che i servizi di intelligence americani e lo stesso Congresso stanno conducendo una serie di inchieste sulle interferenze russe nella campagna presidenziale Usa, i cui risultati potrebbero ulteriormente allargare il solco tra Washington e Mosca e consolidare la recente tendenza delle relazioni bilaterali a indirizzarsi verso un'accesa forma di antagonismo. Questo scetticismo è corroborato da una serie di sviluppi, recenti e strutturali, oggetto di questo approfondimento.

La guerra civile siriana

Iniziamo dall'evento di Khan Sheikhoun, e cioè la morte di circa ottanta civili siriani per effetto di agenti chimici. Subito dopo l'attacco su questa piccola cittadina nel nord del

* L'autrice è responsabile di ricerca presso il Programma Europa e Vicinato dello Iai.

paese, sotto il controllo delle forze d'opposizione, la Russia ha riconosciuto che alcuni aerei siriani avevano effettivamente compiuto raid sulla città. Tuttavia, stando alla ricostruzione di Mosca, gli ordigni sganciati non erano stati caricati con materiale chimico. Secondo i russi, una bomba siriana avrebbe centrato un magazzino in cui le forze di opposizione avevano accatastato ingenti quantità di materiale tossico, che si sarebbe poi riversata nell'atmosfera. Ciò scagionerebbe quindi Assad da qualsiasi accusa di crimine di guerra. Il Cremlino ha quindi confermato che intende continuare a sostenere il presidente siriano.

Dall'altro lato dell'oceano, il presidente Trump ha condannato le "orribili azioni" del presidente Assad, e il segretario di stato Rex Tillerson ha affermato in maniera perentoria che "Russia ed Iran hanno la responsabilità morale per queste morti". Dalle parole gli Stati Uniti sono passati ai fatti, e la mattina del 7 aprile una batteria di 59 missili da crociera americani ha colpito la base da cui sarebbero partiti gli aerei che hanno compiuto il bombardamento incriminato. È la prima volta che gli Stati Uniti hanno lanciato un attacco contro Assad, dal momento che tutte le operazioni militari americane in Siria si erano precedentemente concentrate sullo Stato islamico (Isis), che controlla la parte nord-orientale del paese. La Russia ha condannato l'attacco Usa, definendolo "un'aggressione ingiustificata", sospeso un accordo mirante ad evitare collisioni tra forze aeree russe e americane nei cieli della Siria, e promesso di rafforzare le difese anti-aeree dell'esercito siriano.

Lo scontro tra Russia e Stati Uniti, nel confuso contesto siriano, rinvierà di certo qualsiasi possibilità di *rapprochement* tra i due paesi, in controtendenza con quanto affermato dal presidente americano durante la campagna elettorale. Difatti, durante l'accesa contesa delle elezioni, Trump ha ripetutamente affermato di voler cercare una collaborazione con la Russia con l'obiettivo di combattere la sua priorità numero uno: il terrorismo di matrice islamica e in particolare Isis. Anche Mosca ha spesso ribadito che il terrorismo rappresenta una minaccia globale e ha più volte auspicato di cooperare con gli Usa per far fronte a questo comune nemico. Al momento, comunque, la retorica del magnate dell'immobiliare divenuto presidente riguardo la cooperazione con la Russia giace nel vuoto. È assente infatti una concreta strategia che possa guidare le azioni della superpotenza occidentale.

Il riavvicinamento Usa-Russia è molto più difficile dopo l'attacco Usa in Siria

Le relazioni con l'Iran

Come affermato precedentemente, il dipartimento di stato Usa considera Mosca e Teheran moralmente responsabili per l'attacco chimico in Siria. In opposizione a ciò, il Cremlino pensa che gli Stati Uniti e la Russia dovrebbero coordinare le proprie azioni sul territorio con l'Iran, così da sconfiggere le forze islamiste presenti sul territorio.¹ Al di là delle questioni divergenti relative al contesto siriano, il presidente Trump ha più volte espresso le sue critiche sull'accordo nucleare con l'Iran (oggetto della sezione seguente di questo Focus), in ciò che potrebbe senz'altro risultare come ulteriore motivo di scontro con la Russia. Mosca infatti è stata una degli attori che, unitamente agli Stati

¹ 'Sergey Lavrov: The Interview', *The National Interest*, 29 marzo 2017, <http://nationalinterest.org/feature/sergey-lavrov-the-interview-19940>.

Uniti e all'Ue (e alla Cina), hanno portato a conclusione l'accordo, e non vuole vederlo fallire. Inoltre l'Iran è un vecchio alleato dei russi e l'atteggiamento aggressivo di Trump ha posto Putin in una posizione di confine tra un potenziale nuovo partner ed uno di vecchia data.²

L'ostilità alla Russia dell'entourage di Trump

Il presidente Trump è notoriamente molto interessato a stringere i legami con la Russia. Tuttavia, anche se in seno all'amministrazione si è discusso su come poter arrivare a un accordo onnicomprensivo con il Cremlino, la nuova leadership americana non ha mai definito un chiaro approccio strategico. Per questa ragione, le discussioni riguardo a come procedere sono ancora in fase embrionale, e non è detto che si sviluppino oltre. Uno dei motivi che alimenta questo scetticismo è che il nuovo presidente si è circondato di persone critiche o addirittura ostili alla Russia.

A Washington, l'ostilità verso la Russia è diffusa e radicata

Ad esempio, nella sua prima apparizione al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, l'ambasciatrice Nikki Haley ha condannato le "azioni aggressive" della Russia in Ucraina, affermando che gli Usa avrebbero mantenuto le sanzioni nei confronti di Mosca per l'annessione della Crimea e la destabilizzazione della regione del Donbas.³ Durante l'audizione di conferma alla carica di segretario di stato, Tillerson ha definito la Russia una minaccia. Anche il neo-direttore della Cia, Mike Pompeo, ha criticato la Russia perché "minaccia la sicurezza europea" mentre "non fa nulla" per sconfiggere lo Stato islamico. Infine, il segretario alla difesa James Mattis – al momento forse il più influente membro del gabinetto – ha affermato di considerare la Russia "la principale minaccia" agli interessi americani.⁴

La politica estera Usa e gli interessi della Russia

Alcune azioni che l'amministrazione Trump ha affermato di voler portare avanti sfidano indirettamente la Russia e, seppur in maniera non intenzionale, potrebbero minare la possibilità di riprendere la cooperazione tra Washington e Mosca su vari tavoli della politica internazionale.

Per esempio, la decisione del presidente Trump di aumentare il bilancio della difesa di quasi 54 miliardi di dollari porterà, se approvata dal Congresso, ad allargare ulteriormente il gap tra le capacità militari Usa e quelle russe. Mosca peraltro ha la necessità di rivedere al ribasso le spese militari (pur dopo anni di continuo aumento) date le basse prospettive di crescita della sua economia. Questo potrebbe diluire le promesse di riconciliazione in quanto, tradizionalmente, al Cremlino non piace negoziare con controparti che si trovano in una posizione di forza.

² Peterson, M. (2017) 'Ranked: Donald Trump's Foreign-Policy Contradictions, A guide to the unpredictable presidency to come', *The Atlantic*, 19 gennaio 2017, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/01/ranked-donald-trumps-foreign-policy-contradictions/513635/>.

³ Flores, R. (2017) 'Nikki Haley says Russia sanctions over Ukraine will continue', *CBS News*, 3 febbraio 2017, <http://www.cbsnews.com/news/nikki-haley-says-russia-sanctions-ukraine-will-continue/>.

⁴ Stewart, Ph. and Zengerle, P. (2017) 'Trump's Pentagon choice says U.S. needs to be ready to confront Russia', *Reuters*, 12 gennaio 2017, <http://www.reuters.com/article/us-usa-congress-mattis-idUSKBN14W1KK>.

Un'altra questione sulla quale Putin e Trump sembrano avere differenti opinioni è la possibilità di estendere il trattato New Start, un accordo firmato nel 2010 che ha ridotto il numero di testate nucleari strategiche schierate (e dei vettori, come bombardieri e missili balistici) di Russia e America. Trump ha affermato durante la sua prima telefonata con Putin che il trattato è uno dei *bad deals* firmati dall'amministrazione Obama, dato che, a suo modo di vedere, favorisce gli interessi russi a discapito di quelli americani. Non è chiaro se Trump intenda rivedere l'accordo, che a dire il vero ha riscosso ampio consenso tra le forze armate Usa, ma sembra assai improbabile che si impegni in negoziati per ulteriori riduzioni, che i russi potrebbero invece vedere di buon occhio visti gli alti costi di mantenimento del loro enorme arsenale nucleare.⁵

Su Nato, Ue, Iran, armi atomiche ed energia Russia e Usa sono lontani

Durante la campagna elettorale Trump ha spesso messo in questione l'efficacia e il valore strategico per gli Usa dell'alleanza transatlantica e la partnership strategica con l'Ue. Il Cremlino ha quindi sperato in una evoluzione della politica estera Usa che avrebbe portato all'indebolimento della Nato e dell'Occidente in generale. Tuttavia, come illustrato nell'introduzione di questo Focus, dopo essersi insediato Trump ha abbassato i toni e ha diligentemente portato avanti una politica di dialogo con i partner europei.

Anche se non sembra aver abbandonato l'idea che la Nato sia dopotutto un'organizzazione obsoleta, Trump sembra essersi deciso a spingere gli europei a spendere di più in difesa piuttosto che sganciare gli Usa dall'Europa. Come spiegato nell'introduzione, anche se al momento le spese militari di quasi tutti i membri europei della Nato sono parecchio sotto la soglia pattuita del 2 per cento di Pil, il trend è tuttavia in crescita.⁶ Un aumento della capacità militare Nato è chiaramente agli antipodi dell'interesse di sicurezza nazionale della Russia.

In ultimo, l'intenzione di Trump di ridurre la regolamentazione a protezione dell'ambiente porterà ad una maggiore produzione di petrolio Usa e conseguentemente ad una riduzione del prezzo del greggio in futuro. Un greggio più a buon mercato infliggerebbe un ulteriore colpo al già claudicante bilancio federale russo, che, per larga parte, dipende dai ricavi derivanti dalle esportazioni energetiche.

L'annessione della Crimea e l'avventurismo militare in Ucraina orientale

Se Trump trovasse un accordo con Putin che, come molti hanno temuto, lasciasse ai russi 'mano libera' nell'ex spazio sovietico, i paesi dell'Europa orientale si troverebbero di nuovo in una sfera di influenza russa. Una delle componenti fondamentali di un simile *grand bargain* sarebbe la revoca delle sanzioni adottate dagli Usa contro la Russia per l'aggressione all'Ucraina, con pregiudizio dell'accordo di pace siglato a Minsk ad inizio 2015 tra Russia, Ucraina, Germania e Francia (e alla cui attuazione sono condizionate le più pesanti sanzioni europee). Date le perduranti differenze di vedute tra i suoi membri, anche l'Unione Europea avrebbe potuto abbandonare tali misure il

⁵ 'Exclusive: In call with Putin, Trump denounced Obama-era nuclear arms treaty – sources', *REUTERS*, 9 February 2017, <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-putin-idUSKBN15O2A5>.

⁶ 'Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016)', NATO Public Diplomacy Division, Press Release, 4 July 2016, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_160704-pr2016-116.pdf.

prossimo giugno, quando i membri Ue saranno chiamati ad estendere per altri sei mesi il regime sanzionatorio.

*È improbabile che Trump
revochi le sanzioni contro la
Russia*

Tuttavia, il segretario di stato Tillerson e l'alto rappresentante per la politica estera Ue Federica Mogherini si sono accordati per mantenere le attuali sanzioni contro Mosca. Durante una visita a Washington, Mogherini ha dichiarato che gli Stati Uniti e la Russia concordano con l'Ue sulla "necessità di attuare l'accordo di Minsk", al buon successo del quale "la questione delle sanzioni è strettamente correlata".⁷ Sino a questo momento quindi non ci sono stati segni di un cambio di direzione nella politica americana sulle sanzioni. Inoltre, Charles Schumer, leader della minoranza democratica al Senato Usa, ha promesso di presentare una legge che obbligherebbe l'amministrazione a richiedere l'approvazione del Congresso per togliere le sanzioni su singoli individui russi, una misura che normalmente è di esclusiva competenza del Tesoro. A questo proposito, si è pensato ad un processo simile a quello che ha portato al cosiddetto *Magnitsky Act* del 2012, una legge che sanziona numerosi funzionari russi per violazioni di diritti umani e che non può essere abolita se non attraverso un ulteriore passaggio parlamentare. Il *Magnitsky Act*, chiamato così in onore dell'avvocato e attivista per i diritti umani Sergej Magnitsky (morto in un carcere di Mosca in circostanze poco chiare), è una misura particolarmente invisa ai russi.

Le interferenze russe nella campagna elettorale americana

Un "grave errore", ecco come il presidente russo Putin ha recentemente descritto le indagini aperte dall'Fbi e dalle commissioni intelligence di Camera e Senato Usa per far luce sulla supposta interferenza russa nelle elezioni americane dello scorso anno.

L'Fbi ha riferito a fine 2016 che i russi hanno promosso la diffusione di cosiddette *fake news* allo scopo di minare la fiducia dei cittadini americani nelle istituzioni e più in generale la legittimità del processo democratico. L'Fbi ha anche concluso che i russi avrebbero passato materiale potenzialmente compromettente riguardante il partito democratico e la candidata presidenziale Hillary Clinton a WikiLeaks allo scopo di favorire l'elezione di Trump, viste le apparenti intenzioni di quest'ultimo di ricucire i rapporti con Mosca. Al momento, l'Fbi sta investigando la possibilità che la campagna anti-Clinton sia stata in qualche modo concordata dai russi con il team elettorale di Trump. Se così fosse, si tratterebbe di uno dei più grandi scandali della storia americana.⁸

I presunti legami di Trump e persone a lui vicine con la Russia hanno già mietuto alcune vittime. L'ex generale Michael Flynn, che Trump aveva nominato consigliere alla sicurezza nazionale, è stato costretto alle dimissioni dopo che è emerso che, prima dell'insediamento, aveva discusso la possibile revoca delle sanzioni con l'ambasciatore russo. Il procuratore generale e ministro della giustizia Jeff Sessions, accusato sulla

⁷ Remarks by High Representative Mogherini at the press roundtable during the visit to the United States of America, *European Union External Action*, 9 febbraio 2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/20408/%20Remarks%20by%20High%20Representative%20Mogherini%20at%20the%20press%20roundtable%20during%20the%20visit%20to%20the%20United%20States%20of%20America.

⁸ "Comey Confirms F.B.I. Inquiry on Russia; Sees No Evidence of Wiretapping", *The New York Times*, 20 marzo 2017, <https://www.nytimes.com/2017/03/20/us/politics/intelligence-committee-russia-donald-trump.html>

base delle rivelazioni del Wall Street Journal, di aver mentito al Senato durante il giuramento per il suo insediamento riguardo incontri avuti con l'ambasciatore russo a Washington, si è autoescluso da "qualsiasi indagine sulle presunte intrusioni e interferenze dei russi nella campagna presidenziale", dati i suoi legami di amicizia con Trump e i suoi contatti con funzionari russi. Le questioni relative all'indagine saranno trattate dalla sua vice Dana Boente. da ogni indagine riguardante i rapporti Trump-Russia.⁹ Così ha fatto anche il presidente della commissione intelligence della Camera, Devin Nunes, accusato di avere passato informazioni relative ai lavori della commissione alla Casa Bianca.¹⁰

Alla luce di tutto ciò, Putin ha dichiarato che l'attuale stato delle relazioni bilaterali tra i due paesi è "vicino allo zero" ammonendo che ulteriori – e secondo lui assurde – insinuazioni comporterebbero una rottura definitiva delle relazioni, riportando il contesto diplomatico "direttamente agli anni '60, al tempo della crisi missilistica di Cuba".¹¹ Tuttavia, il presidente russo ha anche auspicato una ripresa positiva dei rapporti, in modo da rilanciare la partnership.

Il ruolo della Russia nelle elezioni Usa potrebbe diventare uno scandalo di proporzioni storiche

È tuttavia improbabile che il Cremlino possa accettare un riavvicinamento senza che la questione dell'interferenza russa nelle elezioni americane sia in qualche modo risolta e gli Stati Uniti si decidano a togliere le sanzioni. Inoltre, per riavvicinare i due blocchi, agli Usa verrebbe richiesto di limitare se non di arrestare del tutto lo schieramento di forze militari Nato nel territorio dei membri orientali dell'Alleanza, in particolare Polonia e repubbliche baltiche. A questo proposito, sarebbe ottimale nella chiave interpretativa russa la fine dell'allargamento della Nato in toto, il che favorirebbe la creazione di una zona 'cuscinetto' nell'est europeo. La Russia desidera il ritiro del sostegno americano a paesi quali Georgia, Moldavia ed Ucraina, appena tollerando l'inclusione dei paesi baltici nell'area di influenza americana. In ultimo, Mosca auspica una conferma da parte dell'amministrazione Usa dell'accettazione di Assad come leader della Siria anche per l'imminente futuro.

Come si può facilmente notare, la distanza tra le aspettative russe e quanto Trump è realisticamente in grado di fare senza incorrere in infiniti ostacoli al Congresso e scontentare l'opinione pubblica sembra incolmabile.

In ultimo, quale probabilità hanno gli Stati Uniti e la Russia di migliorare le relazioni?

⁹ "Jeff Sessions Recuses Himself From Russia Inquiry", *The New York Times*, 2 marzo 2017, <https://www.nytimes.com/2017/03/02/us/politics/jeff-sessions-russia-trump-investigation-democrats.html>

¹⁰ "House Intelligence Chairman Devin Nunes recuses himself from Russia probe", *Washington Post*, 6 aprile 2017, https://www.washingtonpost.com/powerpost/house-intelligence-chairman-devin-nunes-recuses-himself-from-russia-probe/2017/04/06/8122b5bc-1ad2-11e7-855e-4824bbb5d748_story.html?utm_term=.311c57fb2cc4

¹¹ The Arctic: Territory of Dialogue international forum, Vladimir Putin is taking part in the fourth international forum 'The Arctic: Territory of Dialogue', *Kremlin.ru.*, 30 marzo 2017, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/54149>.

Stando a ciò che afferma un ex consulente del presidente Putin, ora analista a Mosca, se il Cremlino e la Casa Bianca non si muoveranno velocemente “sia l’America che la Russia potranno perdere l’opportunità di alleggerire l’opprimente pressione sulle loro relazioni”. Questo significa che “se non ci sarà nessun accordo nei primi sei mesi di presidenza Trump, è improbabile che si riuscirà a portarne a casa uno successivamente, dato che la campagna presidenziale russa comincerà alla fine di quest’anno, e Putin non potrà essere morbido” su Washington, visto che l’anti-americanismo è una delle carte politiche vincenti nella Russia post-sovietica.¹²

Come emerso in questo breve approfondimento, ci sono differenze fondamentali nel modo in cui gli Stati Uniti e la Russia percepiscono il mondo. In teoria, accordarsi per far fronte a minacce comuni, come il terrorismo islamista, sembra un’opzione percorribile oltre che sensata. In pratica, tuttavia, far collimare posizioni divergenti al fine di costruire un’effettiva strategia comune è complicato e spesso impossibile. Le prospettive di un *rapprochement* russo-americano sotto Trump sono distanti, se non remote. Vedremo se il neo-presidente Usa lavorerà comunque per evitare un ulteriore surriscaldamento delle tensioni bilaterali o se invece, come Bush e Obama prima di lui, vedrà la sua ambizione di una relazione costruttiva tra Russia e America infrangersi sulla realtà di un antagonismo che, in senso geopolitico ma anche (e forse soprattutto) politico, né ai russi né agli americani riesce di superare.

¹² Joffe, J. (2017) ‘Trump's Russia Reset Will Survive Flynn's Ouster’, *The Atlantic*, 14 febbraio 2017, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/02/mike-flynn-russia/516735/.b>.

Trump e l'accordo nucleare con l'Iran: tre opzioni per l'Ue

di Riccardo Alcaro*

Uno dei maggiori interrogativi sulla politica estera di Donald Trump riguarda il futuro dell'accordo nucleare con l'Iran. Durante la campagna elettorale il neo-presidente si è espresso in modo sprezzante nei confronti dell'accordo, ma da quando si è insediato non ha più toccato l'argomento. Prima o poi, tuttavia, Trump dovrà decidere se ritirare gli Usa dall'accordo, continuare a rispettarlo o provare a rinegoziarlo. Ognuna di queste opzioni apre a molteplici scenari, che sarà pertanto necessario definire più in dettaglio. Una cosa è chiara tuttavia: qualunque essa sia, la scelta di Trump avrà ricadute pesanti sugli interessi di sicurezza dell'Ue e dei suoi stati membri e sulla relazione transatlantica in generale.

La posta in gioco per l'Europa

L'accordo firmato a Vienna nel luglio 2015 ha posto una serie di limiti al programma nucleare civile iraniano e creato un più intrusivo sistema di ispezioni da parte dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea). In cambio, l'Iran ha ottenuto la revoca o la sospensione di parte delle sanzioni che Onu, Ue ed Usa avevano adottato negli anni precedenti per spingere il governo di Teheran a trattare. L'accordo non ha valore a tempo indeterminato: le limitazioni al programma nucleare si estingueranno tra il 2026 e il 2031, mentre lo speciale regime di ispezioni andrà avanti fino al 2041 (dopo quella data l'Aiea continuerà comunque a condurre ispezioni, seppure in forma più ridotta). L'accordo ha pertanto reso la prospettiva di un Iran nucleare – o per lo meno un Iran dotato delle capacità necessarie a costruirsi un deterrente – più lontana nel futuro e in definitiva più incerta.

*La tenuta dell'accordo è un
interesse fondamentale
dell'Ue*

Per l'Ue e i suoi stati membri la disputa sul nucleare iraniano aveva implicazioni di sicurezza molto serie. Nonostante l'Iran avesse sempre negato di avere ambizioni militari, c'erano fondati motivi per pensare che avesse per lo meno l'obiettivo di dotarsi di tutte le capacità necessarie a costruirsi una bomba in breve tempo e diventare quindi una potenza atomica virtuale. In questo contesto, il rischio più immediato riguardava la possibilità che Usa e Israele lanciassero un attacco preventivo contro i siti nucleari iraniani, aprendo così un altro fronte nel già martoriato Medio Oriente. Un altro rischio, non meno grave, era che i rivali regionali dell'Iran, Arabia Saudita in testa, cedessero alla tentazione dell'emulazione. Una corsa alle armi nucleari avrebbe non solo acuito le tensioni regionali ma anche inferto un colpo forse mortale al Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp), di cui tutti gli stati della regione salvo Israele sono parte.¹³ Che l'accordo nucleare resti in piedi è pertanto un interesse di sicurezza primario dell'Ue.

* L'autore è responsabile di ricerca nel Programma Transatlantico dello Iai.

¹³ Il Tnp proibisce l'acquisizione di "congegni esplosivi nucleari" in ogni forma (produzione diretta o acquisizione da terzi). Fanno eccezione cinque stati – Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Usa –, che hanno comunque l'obbligo di facilitare la cooperazione nel settore civile e di ricercare una progressiva riduzione dei loro

Un'altra ragione per cui l'accordo è importante per gli europei sta nel suo valore per la relazione transatlantica. Anche se il gruppo che ha negoziato con l'Iran comprende Russia e Cina, è indubbio che europei e americani siano stati la forza motrice del processo. Furono Francia, Germania e Gran Bretagna (E3), coadiuvati dall'Ue (E3/Ue), a prendere l'iniziativa nel 2003-4, ed è stata l'amministrazione Obama a dare la spinta decisiva alle trattative nel 2013. La cooperazione Usa-Ue è stata efficace non solo nel mantenere aperto il canale negoziale, ma anche nell'esercitare pressione sull'Iran per mezzo di sanzioni in settori chiave per l'economia e le finanze dello stato come il sistema bancario e l'export di petrolio e gas.

Se Trump dovesse prendere una strada diversa dagli europei, il precedente che la cooperazione tra Usa ed Ue può portare a risultati che nessuno dei due è in grado di conseguire isolatamente perderebbe valore. Più in generale si ridurrebbe l'incentivo a cercare di cooperare con l'altra sponda dell'Atlantico.

La posta in gioco, insomma, è alta. Gli europei – sia a livello nazionale sia soprattutto a livello Ue – hanno però diversi strumenti su cui far leva per adattarsi alla nuova politica americana, sia che Trump si ritiri dall'accordo, sia che punti a rinegoziarlo, sia infine che decida di rispettarlo. Di seguito si considerano il grado di probabilità di ognuna di queste opzioni, i diversi modi in cui potrebbero materializzarsi, e infine la possibile risposta europea.

Ritiro dall'accordo

La prima opzione è che Trump ritiri gli Usa dall'accordo. L'ipotesi non è campata in aria. In America l'accordo non è mai stato oggetto di generale consenso e tra i repubblicani, in particolare, l'opposizione è stata pressoché unanime. Trump non ha mai fatto mistero di considerare l'accordo un compromesso debole – l'ha anzi definito "l'accordo più stupido mai negoziato".¹⁴ In un'occasione, parlando di fronte all'American Israel Public Affairs Committee (Aipac), la potente lobby pro-israeliana, ha esplicitamente promesso che "smantellare il disastroso accordo con l'Iran" sarebbe stata la sua "priorità no. 1".¹⁵ Importanti esponenti del suo entourage si sono espressi in modo simile. Secondo Michael Flynn e Mike Pompeo, che sarebbero poi diventati l'uno il consigliere alla sicurezza nazionale (seppure per poco) e l'altro direttore della Cia, l'unica garanzia contro la possibilità che l'Iran si doti di armi nucleari è il cambio di regime.¹⁶

arsenali in vista di un trattato di disarmo completo. Delle quattro potenze nucleari che restano fuori del trattato, India, Israele e Pakistan non hanno mai aderito, mentre la Corea del Nord si è ritirata nel 2003.

¹⁴ "Trump administration says it's putting Iran 'on notice' following missile test", *Washington Post*, 1 febbraio 2017, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/2017/02/01/fc5ce3d2-e8b0-11e6-80c2-30e57e57e05d_story.html?utm_term=.24c7a76c12f9

¹⁵ "Donald Trump's Speech to AIPAC", *Time*, 21 marzo 2016, <http://time.com/4267058/donald-trump-aipac-speech-transcript/>

¹⁶ Audizione del tenente generale in pensione Michael Flynn di fronte alle Commissioni affari esteri riunite di Camera e Senato del Congresso degli Stati Uniti, 10 giugno 2015, <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA13/20150610/103582/HHRG-114-FA13-Wstate-FlynnM-20150610.pdf>; Mike Pompeo, "One year later, Obama's Iran nuclear deal puts us at increased risk", FoxNews, 14

È vero che, una volta insediatasi, l'amministrazione Trump non ha dato seguito a queste promesse. Flynn si è dimesso dopo meno di un mese nell'ambito dell'inchiesta sui presunti rapporti tra la campagna di Trump e la Russia. Pompeo, durante l'audizione di conferma alla direzione della Cia, ha detto esplicitamente che assumere il ruolo di vertice nell'intelligence Usa imponeva un cambio di prospettiva: non più sostegno al rovesciamento del regime, ma vigilanza sulla corretta applicazione dell'accordo da parte dell'Iran.¹⁷ Su questa stessa linea si è attestato un peso massimo come il segretario alla difesa Jim Mattis.¹⁸ Trump, dal canto suo, è rimasto silente. Se questo sia un segno di un mutamento di rotta non è chiaro. Forse sta prendendo tempo, o semplicemente sta concentrandosi su altre priorità. Il punto tuttavia è che l'opzione del ritiro non può ancora essere scartata. Trump potrebbe semplicemente rifiutarsi di continuare a sospendere le sanzioni americane, che è tenuto ad autorizzare ogni 180 giorni, per far saltare una parte fondamentale dell'accordo.

Cosa può fare l'Ue per scongiurare questa possibilità? Il modo più efficace è persuadere gli Usa che un ritiro unilaterale li lascerebbe isolati. Come ha ricordato l'alto rappresentante per la politica estera Ue, Federica Mogherini, l'accordo nucleare non è un patto bilaterale ma un'intesa multilaterale formalmente approvata dal Consiglio di sicurezza Onu.¹⁹ Gli europei devono ricordare a Trump che la mancata autorizzazione della sospensione delle sanzioni sarebbe una violazione dell'accordo, a meno che gli Usa non producano prove sostanziali che l'Iran sia inadempiente. Stando ai rapporti dell'Aiea, tuttavia, gli iraniani stanno onorando i patti.²⁰ Gli europei devono pertanto ribadire la loro intenzione di continuare ad applicare l'accordo, cercando un'intesa con Russia e Cina, e persuadere l'Iran che è nel suo interesse fare altrettanto. Gli Usa non potrebbero così più attingere all'autorità Onu per ridurre l'Iran allo stato di paria internazionale. Ci sarebbe invece una sorta di rovesciamento delle parti, con gli Usa nel ruolo di chi è inadempiente alla parola data.

Se Trump si ritirasse dall'accordo, l'Ue dovrebbe continuare ad attuarlo

Convincere gli iraniani che sia nel loro interesse continuare ad applicare l'accordo diventerà un compito sempre più difficile se Trump decidesse di ri-applicare le sanzioni ora sospese. Dal momento che quelle sanzioni colpiscono anche le compagnie straniere che fanno affari con l'Iran, incluse quelle Ue, si andrebbe incontro ad un aspro contrasto transatlantico. E se l'Iran dovesse decidersi a mandare a monte l'accordo, gli europei avrebbero poche carte da giocare. Dal momento che è più che probabile che

luglio 2016, <http://www.foxnews.com/opinion/2016/07/14/rep-mike-pompeo-one-year-later-obama-s-iran-nuclear-deal-puts-us-at-increased-risk.html>

¹⁷ “Pompeo: Iranians are ‘professionals at cheating’”, *The Blaze*, 12 gennaio 2017, <http://www.theblaze.com/news/2017/01/12/pompeo-iranians-are-professionals-at-cheating/>

¹⁸ “Mattis breaks with Trump on Iran, Russia”, *Politico*, 12 gennaio 2017, <http://www.politico.com/story/2017/01/james-mattis-confirmation-hearing-233530>

¹⁹ “Top EU Official Disputes That Trump Could Upend Iran Nuclear Deal”, *CNS News*, 11 novembre 2016, <http://www.cnsnews.com/news/article/patrick-goodenough/top-eu-official-disputes-trump-could-upend-iran-nuclear-deal>

²⁰ Cfr. *Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015)*, rapporto del direttore generale al Consiglio direttivo dell'Aiea, GOV/2017/10, 24 febbraio 2017, <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2017-10.pdf>

Washington verrebbe considerata la principale responsabile della fine dell'accordo, ogni speranza di imbastire una risposta multilaterale andrebbe perduta. A quel punto potrebbe innescarsi una spirale che potrebbe portare gli Usa, in mancanza di alternative, a considerare l'opzione militare. Questo scenario è quindi decisamente quello che comporta i costi più alti per tutti. Sembra che Trump ne sia più consapevole che in passato, e pertanto è lecito aspettarsi che prenda altre strade.

Rinegoziazione dell'accordo

L'opposizione di Trump all'accordo con l'Iran ha sempre avuto, anche in campagna elettorale, maggiore complessità – o forse minore coerenza – di quella degli altri candidati repubblicani. Mentre questi ultimi promettevano la cancellazione dell'accordo, Trump ha anche detto di volerne negoziare uno migliore.²¹ Questa sembra anche la posizione del segretario di stato Rex Tillerson, che ha parlato di un “riesame completo” dell'accordo.²²

Come detto sopra, le disposizioni dell'accordo di Vienna sono a tempo. Una volta estinte, l'Iran avrà pieno diritto a sviluppare un programma nucleare civile su scala industriale, e in modo particolare a produrre materiale fissile, cioè uranio arricchito o plutonio. L'arricchimento dell'uranio è un'attività molto sensibile perché può essere destinata ad usi sia civili che militari. Considerando inoltre che l'arricchimento è la componente più dispendiosa, in termini di conoscenze e sforzo industriale, di un programma nucleare, il rischio è che, una volta scaduto l'accordo, l'Iran possa dirottare il

*L'Ue deve spingere Trump
a offrire di più all'Iran per
avere di più*

programma civile a scopi militari. Sulla carta, quindi, un nuovo negoziato che riduca o elimini del tutto questa possibilità è altamente desiderabile. Il problema è che non sembrano esserci margini perché l'Iran acconsenta a ulteriori limitazioni, visto che dopotutto il Tnp non proibisce l'arricchimento dell'uranio.

Non per questo tuttavia gli europei devono respingere l'idea di un nuovo negoziato. Al contrario, devono incoraggiare Trump a considerare questa opzione, a patto tuttavia che rispetti una condizione fondamentale. Se il nuovo presidente Usa pensa di potere ottenere termini migliori usando solo il bastone, gli europei si devono opporre. Esigere maggiori concessioni dall'Iran riapplicando sanzioni sospese di comune accordo è contrario ad ogni logica negoziale. L'unico modo per avere qualcosa in più è offrire qualcosa in più.

Gli europei potrebbero quindi concordare con l'amministrazione Trump un nuovo 'pacchetto' di incentivi. Uno dei problemi dell'accordo nucleare è che molte compagnie

²¹ “Donald Trump: ‘I will renegotiate with Iran’”, CBS News, 9 settembre 2015; <http://www.cbsnews.com/news/donald-trump-i-will-renegotiate-with-iran/>; vedi anche Donald Trump, “Amateur hour with the Iran nuclear deal”, *USA Today*, 8 settembre 2015, <http://www.usatoday.com/story/opinion/2015/09/08/donald-trump-amateur-hour-iran-nuclear-deal-column/71884090/>

²² “Tillerson says backs 'full review' of Iran nuclear deal”, Reuters, 11 gennaio 2017, <http://www.reuters.com/article/us-usa-congress-tillerson-iran-idUSKBN14V2D2?il=0>

Ue sono restie ad impegnarsi in Iran per il timore che la sospensione delle sanzioni Usa non sia permanente. Esistono poi tutta una serie di misure restrittive americane che non sono direttamente attinenti al programma nucleare iraniano (e che quindi non sono state toccate dall'accordo), che aziende e banche europee temono possano essere usate contro di loro. Se Trump promettesse la piena revoca delle sanzioni americane legate al programma nucleare (che ora vengono solo sospese periodicamente) e assicurasse le compagnie straniere che i loro affari in Iran non costituiscono più motivo di preoccupazione per gli Usa, gli europei potrebbero mettere sul piatto piani di investimento più grandi, e soprattutto più certi, di quanto possano fare ora. La prospettiva di un aumento significativo degli investimenti esteri darebbe alla leadership iraniana una ragione per fare altre concessioni sul fronte nucleare.

Se l'opzione del ritiro è quella che comporta maggiori rischi di sicurezza, quella della rinegoziazione è la meno praticabile sul piano di politica interna. L'accordo nucleare non ha ridotto l'antagonismo reciproco tra Iran e America.

L'antiamericanismo resta parte integrante del mito fondante della Repubblica islamica. Nessuno dei vari centri di potere di cui si compone la leadership iraniana – la guida suprema, il presidente, il parlamento, la magistratura e le Guardie rivoluzionarie (la forza paramilitare che ha il compito di preservare la Repubblica islamica) – gode del capitale politico necessario ad abbandonare uno dei capisaldi della politica estera dell'Iran post-rivoluzione del 1979. Le parti più conservatrici – guida suprema, Guardie rivoluzionarie e magistratura – vedono anzi nell'antiamericanismo un modo per veicolare il consenso al regime clericale.

Negli Usa le cose non stanno tanto diversamente. A Washington l'ostilità nei confronti dell'Iran è radicata e trasversale ai partiti politici. Trump stesso ha riempito il suo gabinetto di governo di personalità profondamente avverse alla Repubblica islamica, anche se non tutte sono contrarie all'accordo nucleare. In questo contesto, un negoziato che impegni le due parti a fare ulteriori concessioni è poco più che un'ipotesi di scuola: non impossibile, ma improbabile.

Conformità all'accordo

Dal momento che l'opzione del ritiro è molto rischiosa e quella della rinegoziazione difficilmente praticabile sul piano politico, è probabile che, dopotutto, Trump si rassegni a rispettare l'accordo nucleare. Può farlo però in modi molto diversi e dalle conseguenze potenzialmente opposte.

Il primo è onorare gli impegni presi dagli americani in buona fede, e cioè dare maggiori garanzie a quelle imprese e banche straniere che vogliono fare affari in Iran. Come accennato sopra, il timore di cadere vittime delle autorità di vigilanza Usa sta frenando gli investimenti esteri in Iran. L'amministrazione Obama si era sforzata di produrre linee guida per chiarire quali fossero le attività lecite e quali invece a rischio. Se Trump continuasse questa pratica, gli europei dovrebbero appoggiare la linea americana di esigere vigilanza rigorosa e senza

L'Ue deve esigere la rigorosa applicazione dell'accordo sia dall'Iran che dagli Usa

eccezioni dell'attuazione dell'accordo. In un secondo momento, gli europei potrebbero prendere l'iniziativa per proporre una nuova intesa che intervenga una volta che l'accordo cessi di essere in vigore.

Il secondo modo in cui Trump può onorare l'accordo è rispettarne la lettera, ma non lo spirito. In sostanza, pur continuando ad autorizzare la sospensione delle sanzioni, l'amministrazione Trump potrebbe interpretare le altre sanzioni Usa non toccate dall'accordo in maniera estremamente restrittiva, in modo da scoraggiare la ripresa degli investimenti in Iran. Trump potrebbe inoltre cercare di alzare il livello di scontro sulle numerose questioni bilaterali su cui Washington e Teheran sono in contrasto. Le occasioni non gli mancano: il programma balistico; il sostegno ad Assad in Siria nonché a gruppi che gli Usa considerano terroristi come Hezbollah in Libano; l'influenza sugli sciiti iracheni e gli aiuti alle forze anti-saudite in Yemen; l'antagonismo verso Israele; gli Usa potrebbero addurre una o più di queste ragioni per giustificare misure così aggressive da infine spingere l'Iran a ritenere la continua applicazione dell'accordo nucleare contro i suoi interessi.

L'Ue deve opporsi ad un'applicazione 'selettiva' dell'accordo da parte Usa

A quel punto, gli Usa sarebbero di nuovo nella posizione di gettare il biasimo su Teheran e ricreare almeno in parte la coalizione internazionale avversa ai piani nucleari dell'Iran.

Alcune delle decisioni prese finora dal neo-presidente lasciano pensare che questa opzione sia plausibile. L'Iran è stato incluso nella lista di paesi ai cui cittadini l'amministrazione Trump vorrebbe negare temporaneamente il visto d'ingresso Usa per motivi di sicurezza (il c.d. *Muslim ban*), nonostante non esistano casi documentati di terrorismo sostenuto dall'Iran in America. In risposta a un test missilistico condotto dall'Iran ad inizio anno, il governo Usa ha sanzionato 25 individui e società iraniane.²³ Quando, prima di dimettersi, l'ex consigliere alla sicurezza nazionale Flynn ha detto che gli Usa "hanno messo l'Iran sull'avviso", ha espresso un'opinione condivisa dal gabinetto di Trump, tutto composto da persone che considerano l'Iran uno stato nemico.²⁴ La stessa linea hanno adottato senatori influenti in politica estera come Lindsay Graham e Bob Corker.²⁵ L'amministrazione ha anche avanzato l'ipotesi di designare le Guardie rivoluzionarie come organizzazione terroristica.²⁶ Quest'ultima proposta può servire ad esempio di come l'amministrazione Usa possa mettersi di traverso alla ripresa degli investimenti in Iran. Le Guardie rivoluzionarie, benché nate come forza paramilitare, sono evolute in un'organizzazione che controlla centinaia di società in diversi settori dell'economia. Per un'azienda straniera diventerebbe quindi

²³ "Trump sanctions Iranian companies, individuals tied to missiles", *USA Today*, 3 febbraio 2017, <http://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/02/03/donald-trump-iran-sanctions/97438646/>

²⁴ "Trump sanctions Iranian companies, individuals tied to missiles", *USA Today*, 3 febbraio 2017, <http://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/02/03/donald-trump-iran-sanctions/97438646/>

²⁵ "Iran Mocks Trump Threats, Sets Sights on Gulf Nation Deals", Bloomberg, 19 febbraio 2017, <https://www.bloomberg.com/politics/articles/2017-02-19/iran-mocks-trump-threats-sets-sights-on-deals-with-gulf-nations>; "Trump administration says it's putting Iran 'on notice' following missile test", *The Washington Post*, 2 febbraio 2017, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/2017/02/01/fc5ce3d2-e8b0-11e6-80c2-30e57e57e05d_story.html?utm_term=.edfd03b1fcfe

²⁶ "Trump proposal for terrorist listing of Iran Revolutionary Guard in limbo", Reuters, 24 febbraio 2017, <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-iran-idUSKBN1632I8>

oltremodo difficile selezionare partner iraniani che non hanno nessun tipo di legame con le Guardie rivoluzionarie, e potrebbe pertanto finire nelle maglie del Tesoro americano.

Gli europei non hanno le risorse e l'influenza politica per ridurre l'antagonismo tra Iran e Usa. Diversi paesi Ue inoltre condividono, almeno in parte, le preoccupazioni degli americani riguardo alle attività iraniane nella regione. Qualora gli Usa offrissero argomenti convincenti della necessità di contenere l'influenza dell'Iran, per esempio in Siria, gli europei potrebbero offrire appoggio. Nello stesso tempo però devono chiarire che il loro appoggio non si estende a misure che, direttamente o meno, minano la corretta attuazione dell'accordo. Se per esempio gli americani dovessero di nuovo ricorrere a sanzioni 'secondarie' – quelle per intendersi che colpiscono compagnie straniere attive in Iran – gli europei devono opporsi con fermezza, anche rispolverando un vecchio regolamento del 1996 che protegge le società Ue dagli effetti dell'applicazione extraterritoriale della legislazione americana.²⁷ Non è affatto detto che contromisure del genere avrebbero l'effetto sperato, e potrebbero anzi creare una frattura che sarebbe difficile ricomporre, almeno finché l'amministrazione Trump resta in carica. Potrebbero però servire a convincere l'Iran ad aspettare prima di concludere che il rispetto dell'accordo non sia più nel suo interesse.

Per concludere, l'orientamento decisamente ostile all'Iran adottato da Trump mette a repentaglio la tenuta di un accordo a cui l'Ue ha contribuito in maniera rilevante. Gli europei tuttavia non sono condannati ad essere spettatori passivi. Hanno le risorse diplomatiche e strumenti normativi per difendere l'accordo. Se il caso lo richiedesse, non devono esitare ad usarli. Con ogni probabilità, ci sarebbe una ricaduta pesante sulle relazioni transatlantiche, non tale però da non poter essere riassorbita in un secondo momento. Gli europei hanno perseguito l'accordo nucleare con l'Iran per salvaguardare i loro interessi di sicurezza (stabilità regionale) e normativi (difesa del regime di non-proliferazione nucleare). Per le stesse ragioni devono essere pronti a difenderlo.

²⁷ Regolamento del Consiglio No. 2271/96 del 22 novembre 2006 a protezione dagli effetti dell'applicazione extraterritoriale di leggi adottate da un paese terzo, e da azioni basate su o risultanti da tali leggi (una versione in inglese del regolamento è disponibile qui: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R2271:EN:HTML>).

Trump e la Cina: nuove opportunità per l'Unione Europea

di Lorenzo Mariani*

Nonostante siano passati solo pochi mesi dall'inaspettato esito delle elezioni americane, quello tra il neo-eletto Donald Trump ed il Presidente cinese Xi Jinping sembra già destinato ad essere un rapporto difficile, con ognuna delle parti costretta a dover affrontare stringenti problemi di politica interna e importanti sfide sul fronte internazionale. La svolta protezionista promessa da Trump e la sua volontà di diminuire il coinvolgimento degli Usa nella politica internazionale stridono con la linea politica della leadership cinese, volta alla continua ricerca di nuovi mercati per sopperire alla saturazione della domanda interna e al crescente impegno militare in Asia orientale. In questo delicato scenario si inserisce l'Unione Europea, la quale dovrà trovare nei prossimi mesi una sua strategia per far fronte al paradosso generato dalla necessità di tenere salda l'alleanza con gli Stati Uniti e allo stesso tempo sfruttare le opportunità economiche date dal crescente flusso di capitali cinesi in diversi stati membri.

Trump e Xi: due leader a confronto

Il futuro prossimo delle relazioni tra Stati Uniti e Cina dipenderà in parte dalla capacità di Trump e Xi di trovare intese e gestire l'inevitabile competizione tra Usa e Cina su alcuni dossier regionali e globali. I leader delle prime due economie mondiali sono chiamati a risolvere problemi diversi, tuttavia i loro programmi politici e le loro aspettative in merito al ruolo del proprio paese sono più simili di quanto si possa credere.

*Trump e Xi hanno
obiettivi simili, strategie
opposte*

Entrambi i leader hanno promesso di rafforzare il prestigio internazionale e l'economia del loro paese, ed entrambi riscuotono successo in patria in quella parte della popolazione che si è sentita più marginalizzata dallo sviluppo economico e tecnologico.²⁸ Per Trump questa ambizione si riassume in due slogan utilizzati durante la sua campagna elettorale: *Make America Great Again* e *America First*. Il suo successo elettorale è dovuto principalmente alla capacità di farsi portatore delle istanze della classe media americana, in particolare i bianchi impoveriti della *rust belt*: la lingua di terra che si estende dalla regione dei grandi laghi fino al Midwest, che ha subito negli ultimi decenni un progressivo spopolamento ed impoverimento a causa del declino della produzione industriale, conseguenza dell'automazione ma anche del ricollocamento delle attività manifatturiere all'estero. Gli operai bianchi dell'entroterra americano hanno visto negli slogan di Trump contro l'immigrazione e contro i principali competitor economici americani una credibile possibilità di riscatto. La Cina, in questo senso, è stata puntualmente indicata da Trump come il principale responsabile (oltre a compiacenti governi americani) della de-industrializzazione dell'economia statunitense.

Xi, dal canto suo, è il presidente che ha promesso di realizzare il *Chinese Dream*, colui che punta al rinnovamento del paese per far fronte al relativo rallentamento della crescita

* L'autore è assistente alla ricerca nel Programma Asia dello Iai.

²⁸ "Conflict and commonality between Donald Trump and Xi Jinping", *Financial Times*, 15 febbraio, 2017; <https://www.ft.com/content/63a3bf79-1c79-37dc-bb42-d61caae1559e>

economica ed al contempo accrescere il ruolo della Cina in ambito internazionale. In campo economico vi è la questione della redistribuzione della ricchezza e la necessità di riportare equilibrio, anche in termini infrastrutturali, in un territorio profondamente diviso tra la zona industriale-urbana della costa e quella agricola-rurale dell'entroterra. Nonostante l'economia cinese non sia più strettamente legata alle esportazioni, l'eccessiva dipendenza del paese dalle importazioni energetiche e la crescente competizione interna impongono l'apertura di nuovi mercati.

Per rispondere ai problemi interni la leadership cinese ha rivolto lo sguardo al di là dei confini presentando nel 2013 il progetto della nuova Via della Seta (più nota con l'espressione inglese *One Belt One Road*), con cui la Cina si è fatta promotrice dello sviluppo di una rete di connessioni infrastrutturali tra Oriente ed Occidente, sia marine che terrestri.

Le ambizioni internazionali di Pechino hanno tuttavia suscitato dubbi. Nonostante le parole di Xi al 47° Forum economico mondiale di Davos in favore della globalizzazione, la Cina rimane un paese difficilmente penetrabile da aziende straniere, le quali devono fare i conti con dazi e complicate e costose procedure burocratiche. Inoltre, le aspirazioni territoriali nel Mar cinese meridionale, congiuntamente con l'ingente aumento in spese militari (soprattutto in dotazioni navali), stridono con l'idea di ascesa pacifica professata dai leader cinesi in passato.

Si delinea così il quadro di due potenze con una diversa concezione del futuro delle loro relazioni economiche e politiche che apre lo scenario a diversi rischi, ma anche ad opportunità, soprattutto per l'Europa.

La strategia cinese di Trump per l'economia

Le relazioni con la Cina, in particolare in ambito commerciale, sono state uno dei temi più discussi durante la campagna elettorale Usa dello scorso anno. Fin dal discorso in cui ha annunciato la sua candidatura, in cui la Cina era stata nominata ben ventuno volte, Trump ha ritratto il paese come uno dei principali responsabili del declino degli Stati Uniti.

Trump ha mosso diverse critiche nei confronti di Pechino. In primo luogo ha accusato la Cina di aver mantenuto artificialmente basso il valore del renminbi al fine di avvantaggiare l'export dei prodotti cinesi – trascurando tuttavia il fatto che negli ultimi dieci anni Pechino ha tollerato un notevole riapprezzamento della valuta nazionale.²⁹ La seconda accusa è quella di ricorrere ad una pratica mercantilistica nota come *dumping*: i prodotti cinesi destinati ai mercati esteri avrebbero un prezzo inferiore al costo di produzione, ma il grande numero di vendite garantirebbe la profittabilità di questa pratica. Nell'ottica di Trump la concorrenza scorretta del governo cinese avrebbero spinto le aziende americane a delocalizzare i centri produttivi in paesi a basso costo di manodopera, causando così la rovina economica della classe operaia americana. I trattati multilaterali di libero scambio, in primo luogo l'Organizzazione mondiale del

²⁹ Federal Research Bank of St. Louise: China/U.S. Foreign Exchange rate; <https://fred.stlouisfed.org/series/DEXCHUS>

commercio (Omc), avrebbero inoltre agevolato questo processo, decretando la fine della competitività statunitense.

Nonostante sia ancora presto per definire la futura agenda di Trump per l'Asia, la nomina a posizioni di rilievo di personaggi noti per le loro posizioni anti-cinesi sembra confermare i timori di Pechino. Tra le figure più controverse nell'amministrazione Trump figurano: Wilbur Ross, segretario al commercio, che ha descritto Pechino come "la più protezionista tra le grandi nazioni";³⁰ Peter Navarro, professore di economia e autore di diversi libri critici nei confronti del gigante asiatico, ora direttore del Consiglio nazionale per il commercio, un nuovo organo interno alla Casa Bianca che avrà il compito di supervisionare la politica industriale del paese.³¹ Vi è poi il segretario di stato Rex Tillerson, che nel suo precedente ruolo di amministratore delegato di Exxon-Mobil si è scontrato con la Cina nella controversia per la costruzione di un gasdotto al largo delle coste del Vietnam.

Uno dei primi atti del neo-presidente è stato il ritiro degli Stati Uniti dal Partenariato transpacifico (noto con l'acronimo inglese Tpp), l'accordo di commercio multilaterale voluto tra gli Usa e diversi paesi del Pacifico (Cina esclusa) che era in attesa di ratifica da parte del Congresso. L'amministrazione Obama aveva impiegato all'incirca otto anni per negoziare un unico accordo di libero scambio con undici delle principali economie dell'Asia-Pacifico, le quali rappresentano il 40 per cento dell'economia mondiale e sono la destinazione di più del 25 per cento delle esportazioni americane.³² La decisione del nuovo presidente non è arrivata di sorpresa. Il Tpp era stato duramente criticato in campagna elettorale da entrambi i candidati e Trump ne aveva fatto un esempio del fallimento della globalizzazione.

*Il protezionismo di Trump
favorirà la Cina*

Questa decisione tuttavia sembra giocare a favore della Cina piuttosto che degli Stati Uniti. Pechino si è fatta promotrice della *Regional Comprehensive Economic Partnership* (Rcep), un accordo multilaterale che comprende i paesi del Sudest asiatico più Australia, Nuova Zelanda, Giappone, India e Corea del Sud. Tenendo in considerazione i dati sopra citati sulle esportazioni americane, se le trattative dovessero andare a buon fine, l'esclusione di Washington comporterebbe una perdita di competitività per le aziende americane operanti nell'area. Il successo della Rcep renderebbe anche più difficile il ritorno degli impianti produttivi in terra americana, un'altra promessa elettorale di Trump. Le aziende infatti preferiranno rimanere in Asia e sfruttare la crescente integrazione tra le economie di quei paesi, piuttosto che vedersi escluse dalla catena di produzione internazionale.

Sul fronte dei rapporti economici bilaterali, Trump ha annunciato di voler imporre una tariffa del 45 per cento sui prodotti cinesi (pari, cioè, al livello secondo il quale il

³⁰ "Senate Confirms Wilbur Ross as Trump's Commerce Secretary", Bloomberg, 28 Febbraio 2017; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-28/billionaire-ross-confirmed-as-u-s-commerce-chief-in-senate-vote>

³¹ "Death by China" author to lead Trump trade office, Financial Times, 21 dicembre 2016; <https://www.ft.com/content/71a201d2-c7b3-11e6-8f29-9445cac8966f>

³² "Trump could give new impetus to EU-China relations", Bruegel, 15 novembre 2016; <http://bruegel.org/2016/11/trump-could-give-new-impetus-to-eu-china-relations/>

renminbi è considerato essere sottovalutato rispetto al dollaro, dicono i consulenti di Trump³³), di nominare la Cina ufficialmente “un manipolatore valutario” e di citare la Cina in giudizio presso l’Omc con l’accusa di *dumping*. Nonostante una guerra commerciale con Pechino comporterebbe una perdita netta per entrambi i paesi, la Cina avrebbe maggiori chance di resistere allo shock. La perdita di fette del mercato Usa, causata dall’innalzamento delle tariffe doganali, spingerebbe Pechino ad aumentare la sua presenza nei mercati dell’Asia centrale e in Europa. Gli Usa invece, che importano dalla Cina più di quanto vi esportano, andrebbero incontro ad un aumento dei prezzi al consumo.

La questione di Taiwan e il problema della sicurezza in Asia orientale

La prima crisi diplomatica tra Washington e Pechino sotto Trump si è consumata prima ancora dell’insediamento del nuovo presidente. Lo scorso dicembre Trump ha accettato una telefonata congratulatoria da parte della presidente di Taiwan Tsai Ing-wen, la quale mantiene una posizione ostile nei confronti di Pechino. In un primo momento Trump ha dichiarato di non sentirsi obbligato ad aderire alla *One-China policy* – secondo la quale gli Stati Uniti s’impegnano a riconoscere Pechino come l’unico governo legittimo della Cina, mantenendo relazioni informali con Taipei, in vista di una riunificazione pacifica dell’isola alla terraferma.

Il presidente americano ha affermato in quell’occasione che il continuo sostegno alla *One China policy*, che gli Usa hanno sposato dai tempi del disgelo Nixon-Mao dei primi anni 1970, sarebbe stato condizionato all’apertura di un tavolo negoziale per ridefinire le relazioni commerciali sino-americane in termini meno svantaggiosi per gli Usa. A conferma dell’imprevedibilità delle decisioni del presidente Trump, la crisi si è poi risolta con una telefonata con Xi in cui Trump ha assicurato che Washington avrebbe rispettato la tradizionale posizione di riconoscimento di un’unica Cina.³⁴

*Con Trump, nessuna distensione
Usa-Cina su Taiwan, Nord
Corea e Mar cinese meridionale*

Taiwan non è il solo punto di frizione negli equilibri geopolitici in Asia orientale. Le dispute territoriali nel Mar cinese meridionale e la questione nordcoreana saranno l’ago della bilancia che determinerà l’equilibrio tra Usa e Cina nella regione. Nel gennaio scorso il segretario di stato Tillerson ha dichiarato che gli Stati Uniti avrebbero impedito alla Cina l’accesso alle isole artificiali costruite da Pechino nell’arcipelago delle Spratly, su cui la Cina, così come il Vietnam ed altri stati costieri, rivendicano la sovranità. Tillerson ha affermato che le operazioni militari della Cina nelle zone contese potevano essere paragonate a quanto fatto dalla Russia in Crimea. La Cina non ha tardato a rispondere invitando gli Stati Uniti a “ed agire cautamente” per non mettere a rischio “la pace e la stabilità nel Mar Cinese Meridionale”.³⁵

³³ “Trump’s 45% tariff on Chinese goods is perfectly calculated”, Los Angeles Times, 21 luglio 2016; <http://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-navarro-trump-trade-china-tariffs-20160721-snap-story.html>

³⁴ “China’s Xi finally speaks to Trump, who affirms US ‘One China’ policy: major takeaways”, The Diplomat, 10 febbraio 2017; <http://thediplomat.com/2017/02/chinas-xi-finally-speaks-to-trump-who-affirms-us-one-china-policy-major-takeaways/>

³⁵ “China hits back at US over South China Sea ‘takeover’ claims”, The Guardian, 24 gennaio 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jan/24/trump-white-house-beijing-takeover-south-china-sea>

Nel frattempo le provocazioni della Corea del Nord continuano a mantenere alta la tensione tra Cina e Stati Uniti anche nel Nordest asiatico. A marzo il governo nordcoreano ha ordinato il lancio di quattro missili, tre dei quali sono ammarati all'interno della Zona economica esclusiva (Zee) giapponese nel Mar del Giappone. Il lancio è avvenuto in risposta alle annuali esercitazioni militari congiunte tra Stati Uniti e Corea del Sud, che da quarant'anni si tengono solitamente in questo periodo. Inizialmente l'elezione di Trump aveva messo in discussione la cooperazione militare tra americani e sudcoreani, che il neo-presidente ha accusato più volte di non spendere a sufficienza in difesa. Oggi Trump sembra tornato sui suoi passi riguardo la necessità per Washington di mantenere la propria presenza sulla penisola. A riprova di ciò, Trump non si è opposto allo schieramento in Corea del Sud del *Terminal High Altitude Area Defense* (Thaad), un sistema di difesa antimissile fortemente avversato da Pechino.

Il vuoto di potere generato dall'impeachment della presidentessa Park Geun-hye ha reso la Corea del Sud un vero e proprio campo di battaglia tra Pechino e Washington. Moon Jae-in, il candidato del Partito democratico attualmente favorito nei sondaggi, si è più volte espresso contro la decisione di Park di schierare il Thaad, ed è per questo che gli Usa nelle ultime settimane hanno accelerato il processo di schieramento dello scudo. La Cina ha risposto lanciando una vera e propria campagna di boicottaggio nei confronti dei prodotti sudcoreani e del turismo verso la penisola che ha già fatto registrare ingenti perdite per i titoli sudcoreani in borsa.³⁶

Tra i due litiganti: un nuovo ruolo per l'Europa in Asia

Con Stati Uniti e Cina in aperta competizione e con il prossimo summit annuale Ue-Cina alle porte, si apre per l'Europa la possibilità di ridefinire il suo ruolo in Asia. Dal punto di vista economico l'unilateralismo professato da Trump potrebbe portare Ue e Cina a mettere da parte le annose diatribe commerciali su pannelli solari, acciaio e accesso al mercato cinese e concentrarsi su obiettivi condivisi. I due potrebbero diventare il punto di riferimento per quei paesi spaventati dall'idea di una possibile riduzione del commercio globale. La Cina può offrire ingenti fondi di investimento tramite le istituzioni internazionali da lei promosse, come la Banca asiatica per l'investimento in infrastrutture (AIIB) o il Silk Road Fund. L'Europa, dal canto suo, può mettere sul piatto una vasta esperienza nella promozione di *good governance* e *rule of law* nel contesto di accordi multilaterali.³⁷

La fine del Tpp e la sua possibile sostituzione con l'alternativa cinese, la Rcep, rappresenta un ulteriore stimolo per l'Ue a rafforzare la sua presenza economica in Asia sviluppando un proprio pivot diplomatico-commerciale sulla falsariga di quello politico, militare ed economico di Obama del 2009.

Nell'Asia-Pacifico l'Ue ha trattati di libero scambio solo con Vietnam, Singapore e Corea del Sud. Con il venir meno del Tpp, l'Europa ha l'occasione di riprendere i negoziati con tutti i paesi dell'Asean, l'organizzazione che comprende i paesi del Sudest

³⁶ "South Korean stores feel China's wrath as U.S. missile system is deployed", The New York Times, 9 marzo 2017, <https://www.nytimes.com/2017/03/09/world/asia/china-lotte-thaad-south-korea.html>

³⁷ "Europe explores Asia pivot to fend off protectionism", Financial Times, 14 febbraio 2017; <https://www.ft.com/content/52a46184-ed5c-11e6-930f-061b01e23655>

asiatico, interrotti nel 2007. In questo modo i paesi europei preverrebbero una possibile esclusione dai mercati asiatici ed inoltre avrebbero l'opportunità di promuovere il rispetto di alcune norme contrattuali di cui la Cina spesso non tiene conto, come la protezione ambientale, le regole per gli standard di sicurezza e la difesa della proprietà intellettuale.

Vi sono tuttavia numerosi fattori che potrebbero complicare il processo. Nonostante il livello degli scambi tra Unione Europea e Cina abbia raggiunto il valore di un miliardo di dollari al giorno, il gigante asiatico rimane un mercato chiuso alle imprese europee.³⁸

Mancanza di trasparenza, imposizione di barriere non tariffarie che discriminano le attività straniere, forte interventismo del governo a sostegno delle compagnie di stato, insufficiente protezione della proprietà intellettuale: questi sono solo alcuni degli ostacoli da superare per rafforzare le relazioni economiche bilaterali euro-cinesi. Risulta dunque necessario che la Cina si impegni a trasformare in fatti le parole di Xi a Davos, avviando il negoziato su un trattato di libero scambio, come previsto dall'agenda strategica Ue-Cina 2020, che garantisca la reciprocità di accesso ai rispettivi mercati.

*L'Ue deve operare un pivot
diplomatico-commerciale
verso l'Asia*

L'Europa può ambire ad un ruolo più attivo anche nel favorire la distensione tra la Cina e i suoi rivali nel Sud- e Nordest asiatici e con Taiwan. Non avendo interessi strategici e militari diretti in gioco, l'Ue può realisticamente proporsi come mediatore terzo e garante per il rispetto del diritto internazionale. Potendo contare sul forum interregionale del Meeting Asia-Europa (Asem) e figurando come uno dei principali finanziatori e fornitori di assistenza tecnica dell'Asean, l'Unione Europea possiede già alcuni strumenti su cui far leva. L'Ue può inoltre mettere a frutto la sua esperienza in ambito di prevenzione delle crisi e stabilizzazione post-conflitto. Ne sono un esempio la missione di monitoraggio e *peacebuilding* in Indonesia nel 2005 a seguito della guerra civile nella regione dell'Aceh; la promozione del processo di pace nelle Filippine a seguito delle insurrezioni nella regione di Mindanao; il sostegno all'Iniziativa di pace e cooperazione nel Nordest asiatico promossa dalla Corea del Sud; il processo di ricostruzione in Myanmar dopo il terremoto del 2016.³⁹

Conclusioni

Con Trump, Stati Uniti e Cina sembrano essere avviati verso un raffreddamento delle relazioni. I due colossi politici ed economici cercano di assicurarsi una posizione centrale nell'economia internazionale, anche se con strumenti diversi. I loro interessi strategici nella regione dell'Asia-Pacifico divergono riguardo allo status di Taiwan, alla Corea del Nord e alla proiezione militare (e pretese territoriali) della Cina nel Mar cinese meridionale. In una situazione così fluida ed incerta, l'assunzione di un ruolo più attivo da parte dell'Unione Europea potrebbe contribuire alla governance della regione e assicurare una distensione.

³⁸ Commissione Europea, dati sul commercio estero: Cina <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>

³⁹ "The Trump presidency: what consequences will this have on Europe?", Fondation Robert Schuman, 16 gennaio 2017; <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0417-the-trump-presidency-what-consequences-will-this-have-on-europe>

Agenda dei prossimi eventi internazionali

Aprile

| | | |
|-------|-------------|--|
| 7 | Bruxelles | Eurogruppo |
| 10-11 | Lucca | G7 Politica estera e sicurezza |
| 23 | Francia | Primo turno presidenziali |
| 25 | Lussemburgo | Consiglio affari esteri (Ue) |
| 26-27 | Malta | Riunione informale ministri della difesa (Ue) |
| 28-29 | Malta | Riunione informale ministeri degli esteri-Gymnich (Ue) |
| 29 | | Consiglio europeo straordinario (Articolo 50-avvio negoziato Brexit) |

Maggio

| | | |
|-------|-----------|--|
| 7 | Francia | Secondo turno presidenziali |
| 15 | Bruxelles | Consiglio affari esteri (Ue) |
| 11-13 | Bari | G7 Finanze |
| 15 | Bruxelles | Consiglio affari esteri (Ue) |
| 18 | Bruxelles | Consiglio affari esteri (difesa) (Ue) |
| 19 | Bruxelles | Consiglio affari esteri (sviluppo) (Ue) |
| 22 | Bruxelles | Eurogruppo |
| 25 | Bruxelles | Vertice Nato |
| 26-27 | Taormina | G7 Vertice |
| 26-29 | Tbilisi | Sessione primaverile Assemblea parlamentare Nato |

Giugno

| | | |
|-------|-------------|------------------------------|
| 11 | Francia | Primo turno legislative |
| 11-12 | Bologna | G7 Ambiente |
| 15 | Lussemburgo | Eurogruppo |
| 18 | Francia | Secondo turno legislative |
| 20 | Lussemburgo | Consiglio affari esteri (Ue) |
| 21-22 | Cagliari | G7 Trasporti |
| 22-23 | Bruxelles | Consiglio europeo |

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Focus:

Flussi migratori

Mediterraneo allargato

Focus Euroatlantico

Sicurezza energetica

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAll@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>