

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus Euroatlantico

n. IV – aprile-giugno 2017

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

FOCUS EUROATLANTICO

aprile 2017-giugno 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 Mae e rete diplomatico consolare (giugno 2017)

Sommario

Il secondo Focus Euro-Atlantico del 2017 si apre con un'**analisi ragionata dello stato delle relazioni transatlantiche** (corredata da una serie di grafici). Chi aveva visto nei primi passi dell'amministrazione Trump tracce di un riorientamento del presidente verso una politica estera più in linea con la tradizione americana del dopoguerra ha trovato meno ragioni di ottimismo in questo secondo trimestre. La decisione di Trump di ritirare gli Usa dall'Accordo sul clima di Parigi ha causato costernazione e condanna in Europa. Sconcerto ha destato anche l'apparente ambiguità di Trump nei confronti dell'impegno Nato alla mutua difesa. In generale Trump non sembra interessato granché all'Europa – che sembra vedere come un'emanazione di un'egemonia tedesca rivale degli Usa – né alla cooperazione transatlantica. In Medio Oriente Trump ha allineato gli Usa alle posizioni anti-Iran dell'Arabia Saudita, mentre gli europei preferirebbero una posizione più prudente anche nel tentativo di cercare un dialogo con Teheran sui vari teatri regionali. Sulle relazioni Usa-Europa, e anzi sulla presidenza Trump nel suo complesso, aleggia la nube del *Russiagate*, lo scandalo sui presunti rapporti tra governo russo ed entourage di Trump che ha spinto alcuni ad ipotizzare addirittura la destituzione di Trump stesso.

Segue l'introduzione il primo breve approfondimento di questo Focus, dedicato alla **crisi nord-coreana** e al possibile ruolo europeo in essa. Lorenzo Mariani descrive lo sforzo dell'amministrazione Trump di limitare lo sviluppo del programma nucleare e soprattutto di quello balistico del regime di Kim Jong-un. Il presidente Usa ha alternato vaghe minacce di intervento militare al tentativo di portare la Cina, principale alleato della Corea del Nord, ad aumentare la pressione economica sul regime per costringerlo a fare concessioni. La Cina tuttavia non sembra disposta ad azzardi che possano compromettere la tenuta del regime e preferisce una politica di cautela. Anche il neo-presidente sud-coreano Moon Jae-in si è attestato su una politica prudente, prendendo misure per rallentare lo schieramento di uno scudo missilistico Usa nel Sud e aprendo al dialogo con il Nord. Secondo Mariani, lo stallo diplomatico offre un'opportunità all'Ue di impegnarsi in un'opera di mediazione.

Il secondo breve approfondimento riguarda le **politiche di Usa e Ue verso l'Africa**. Bernardo Venturi spiega come le relazioni tra Europa e Africa si estendano su un ampio spettro di aree politiche, dal commercio allo sviluppo fino alla gestione delle crisi e dei flussi migratori. Gli Usa al contrario hanno una visione più selettiva delle loro relazioni con l'Africa, dominate da esigenze di lotta al terrorismo islamico nel Sahel e Corno d'Africa. Se con Obama si era avuto un modesto tentativo di andar oltre questo orizzonte limitato, con Trump l'incertezza regna sovrana. Per ora il presidente non si è espresso sull'Africa, ma i promessi ingenti tagli agli aiuti allo sviluppo Usa avranno significative ripercussioni sui paesi africani.

Nel terzo approfondimento infine Daniela Huber raccomanda il **rilancio del ruolo dell'Ue nel conflitto israelo-palestinese**. L'autrice prende spunto dal recente aggiornamento della carta istitutiva di Hamas, che allude alla possibilità di riconoscere (di fatto, non di diritto) lo stato d'Israele nei confini del '67 e taglia i ponti con la Fratellanza musulmana, per fare due proposte precise. Per prima cosa raccomanda ai leader Ue di rilasciare una Nuova Dichiarazione di Venezia che tolga ogni legittimità alla possibilità di separare Gaza dalla Cisgiordania nei colloqui israelo-palestinesi e fissi parametri più equi per il negoziato. La seconda raccomandazione riguarda un'iniziativa di sostegno alla popolazione della Striscia di Gaza, dove è in corso una sempre più acuta crisi umanitaria.

Executive summary

*The second issue of the Euro-Atlantic Focus 2017 begins, as usual, with an informed analysis of the **state of the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs in appendix). In the last three months, expectations that the Trump administration would pursue a foreign policy in line with the post-war tradition of the United States have not been met. President Trump's decision to pull the US out of the Paris Climate Agreement has disappointed and irritated the Europeans, as has his ambivalent commitment to NATO's mutual defence clause. Broadly speaking, President Trump does not seem that much interested in Europe – which he apparently sees as an emanation of the hegemonic power of Germany, a competitor of the US – or in promoting transatlantic cooperation on areas of shared interest. In the Middle East Trump has aligned the US with the uncompromisingly anti-Iran stance of Saudi Arabia, whereas the Europeans would prefer a more cautious course, open to dialogue with the Islamic Republic. Clouding US-European relations, and the Trump presidency itself, is the scandal over relations between people close to Trump and the government of Russia, which is potentially as big as to have spanned talks of impeachment.*

*Following the introduction is the first short essay, dedicated to the **crisis with North Korea** and Europe's possible role in it. Lorenzo Mariani, LAI research assistant, attempts to make sense of the Trump administration's effort to limit the development of North Korea's nuclear and above all ballistic programmes. The US president has alternated vague threats of a military intervention with calls on China press Pyongyang to make concessions. China has however stuck to a more cautious approach out of concern of the possible implications of the collapse of the Kim Jong-un's regime. Similarly willing to try the path of moderation is South Korea's newly elected president, Moon Jae-in, who has taken steps to slow down the deployment of a US-built missile shield in the South and re-open dialogue with the North. Mariani contends that the diplomatic stalemate in Northeast Asia opens up an opportunity for the EU to attempt a mediation.*

*The second essay delves into **EU and US policies towards Africa**. LAI research fellow Bernardo Venturi explains how the agenda in the Europe-Africa relationship ranges from trade and development to crisis management and migration. By contrast, the US has a narrower focus on Africa, mostly limited to counter-terrorism cooperation in the Sahel and Horn of Africa. While Obama made a timid attempt to go beyond security, Trump has still to articulate an Africa policy. His promise to severely cut development aid, however, will have a significant impact on beneficiary countries in Africa.*

*In the last essay, LAI senior fellow Daniela Huber puts forward a plan to re-launch the **EU's role in the Israeli-Palestinian conflict**. She argues that Hamas' recent decision to amend its founding charter to include a de facto recognition of a state of Israel on the 1976 borders and cut links with the Muslim Brotherhood should spur the EU into action. She recommends, first, that EU leaders release a New Venice Declaration with the aim to prevent any move towards separating the fate of Gaza from the West Bank in Israeli-Palestinian talks and set fair parameters for peace negotiation. Second, she makes the case for a major EU initiative in support of the population of Gaza, which is experiencing an increasingly acute humanitarian crisis.*

Indice

Lo stato delle relazioni transatlantiche.....	1
Grafici.....	9
La crisi nordcoreana e il possibile ruolo dell'Ue	14
L'Africa nelle politiche Ue ed Usa.....	20
Due proposte per rilanciare il ruolo europeo nel conflitto israelo-palestinese	28
Agenda dei prossimi eventi internazionali	35

Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro*

In questo secondo trimestre del 2017 i paesi europei, individualmente e collettivamente all'interno dell'Unione Europea, hanno continuato l'opera di aggiustamento alle politiche dell'amministrazione di Donald Trump. Come si era accennato nel numero scorso del Focus, Trump è portatore di una visione del mondo e del ruolo dell'America in esso in netto contrasto

Per Trump le relazioni internazionali sono un'arena, non una comunità

con l'orientamento di politica estera che ha prevalso negli Usa dalla fine della Seconda guerra mondiale, volto al pieno coinvolgimento negli affari globali anche attraverso partnership e alleanze con paesi affini sul piano culturale, dei valori politici e degli interessi strategici. Per Trump, invece, l'idea stessa di un interesse collettivo e di lungo periodo è sospetta. Il presidente ha più volte lasciato intendere di considerare al contrario gli interessi degli stati mutualmente esclusivi o in ogni caso componibili solo in maniera transitoria e contingente. Due figure vicine a Trump, il consigliere alla sicurezza nazionale Herbert R. McMaster e il capo consigliere economico Gary Cohn, hanno articolato questa visione in un recente editoriale sul *Wall Street Journal*, in cui l'idea di una "comunità globale" viene respinta a favore di quella di "un'arena" in cui stati, attori non-statali e grandi compagnie sono in eterna e immutabile competizione in un gioco (o lotta) a somma zero.

Una visione così smaccatamente hobbesiana delle relazioni internazionali contrasta con i principi su cui è basato il sistema americano di alleanze in Asia e soprattutto Europa, e cioè appunto la costituzione di un interesse collettivo che rifletta non solo considerazioni materiali ma anche una comunanza di valori. Gli europei hanno avuto occasione di sperimentarlo in occasione del primo viaggio all'estero del neo-presidente Usa, che ha toccato – nell'ordine – Arabia Saudita, Israele e Territori palestinesi, e infine Belgio e Italia in occasione dei vertici Nato e G7. Non è sfuggito agli osservatori internazionali il contrasto tra il contegno tenuto dal presidente di fronte agli alleati mediorientali degli Usa e quello riservato agli alleati europei.

Accolto con tutti gli onori a Riyadh, Trump ha di fatto allineato, almeno sul piano retorico, la politica regionale americana a quella della monarchia saudita, perorando la causa di una coalizione di stati arabi sunniti in chiave anti-terrorismo e soprattutto anti-Iran. L'ostilità all'Iran è stato il tema dominante anche della visita di Trump in Israele, mentre il conflitto con i palestinesi è stato menzionato appena (per una proposta di come l'Ue possa tornare a giocare un ruolo separato da quello degli Usa in questo contesto, si veda l'approfondimento di Daniela Huber in questo Focus). Agli alleati europei, e in modo particolare alla Germania, Trump non ha invece lesinato critiche, soprattutto per le scarse spese militari nonché per politiche commerciali che considera scorrette. Un commento della cancelliera tedesca Angela Merkel di poco successivo alla visita di Trump, secondo cui Germania ed Europa "non possono più contare su altri", è stato largamente interpretato come la presa d'atto che, almeno sotto Trump, ci sarà poco spazio per iniziative transatlantiche di alto livello.

Lodi all'Arabia Saudita, critiche agli europei

* L'autore è coordinatore della ricerca e direttore del Programma Attori Globali dello Iai.

*Il ritiro da Parigi lascia
gli Usa isolati e rilancia
la leadership congiunta
Ue-China*

Ma procediamo con ordine. La questione su cui si sono manifestate le più ampie divergenze tra Ue ed Usa è la **lotta al cambiamento climatico**. Palesatasi già al Vertice G7 di Taormina, il cui comunicato finale manca di ogni dichiarazione condivisa sul tema, la distanza tra le due sponde dell'Atlantico si è 'ufficializzata' con la decisione di Trump di ritirare gli Stati Uniti dall'Accordo sul clima firmato a Parigi nel 2015. Stando a Trump, gli impegni derivanti dall'accordo sarebbero così gravosi per gli Stati Uniti da metterli in una posizione di svantaggio rispetto ad altri paesi. Questa tesi a dir la verità non trova grande riscontro tra gli esperti ed è molto controversa anche in America, dove l'opinione pubblica è in buona parte contraria alla decisione di Trump (cfr. grafico 1.5). Dopotutto, l'accordo impone ai singoli paesi di presentare piani di riduzione delle emissioni di gas nocivi per l'ambiente, ma lascia loro larga o piena autonomia su tempi e modi.

Quale sarà l'effetto reale del ritiro americano dall'Accordo di Parigi è difficile dire. Sul piano interno, un gruppo di stati e aree metropolitane hanno promesso che continueranno a lavorare per ridurre le emissioni di gas serra nei limiti delle loro competenze (che nel caso degli stati sono tutt'altro che irrilevanti, come dimostra il fatto che la legislazione della California è spesso all'avanguardia nella lotta al cambiamento climatico). Sul piano internazionale la decisione di Trump ha unito gli Usa a Nicaragua e Siria nel minuscolo gruppo di stati che non hanno firmato l'Accordo di Parigi. La prospettiva di una riapertura dei negoziati sul clima è stata esplicitamente respinta dai leader di Francia, Germania e Italia in una dichiarazione congiunta. Merkel, il primo ministro italiano Paolo Gentiloni e il neo-presidente francese, Emmanuel Macron, hanno espresso grande delusione per la scelta degli Usa, ma anche promesso che l'Ue farà di tutto perché il contrasto al riscaldamento globale resti in cima alle priorità dell'agenda internazionale (un impegno che gode di ampio sostegno popolare in Europa; cfr. grafico 1.9). L'Ue ha fatto un primo passo in questa direzione in occasione del vertice con la Cina dello scorso 1° giugno, cercando di ottenere maggiore cooperazione per operare la transizione verso un modello economico sostenibile.

Ad alimentare la crescente sfiducia degli europei ha anche contribuito l'ambiguità ostentata da Trump nei confronti dell'obbligo alla mutua difesa alla base della **Nato**. Il vertice dell'Alleanza del 25 maggio – un incontro breve di un solo giorno organizzato proprio per familiarizzare il nuovo presidente con le strutture dell'Alleanza – si è svolto in un'atmosfera cordiale ma decisamente insolita. Il vertice ha visto Trump sottolineare pubblicamente il fatto che ben ventitré dei ventotto stati membri dell'Alleanza non rispettano l'impegno, riaffermato l'ultima volta a Varsavia dello scorso anno, di destinare alle spese militari il 2 per cento del Pil. Come ricordato nel Focus precedente, quella dell'inequale condivisione degli oneri militari in sede Nato è una questione che si trascina da tempo e su cui le amministrazioni americane precedenti a Trump si sono sempre espresse criticamente. La novità consiste nel fatto che il presidente Usa ha parlato di mancati pagamenti come si trattassero di arretrati dovuti, palesando una visione della Nato come una specie di contratto tra privati piuttosto che un'alleanza basata su interessi e valori condivisi. Un'altra significativa novità è stata l'assenza delle tradizionali dichiarazioni di solidarietà reciproca, al punto che il presidente Usa ha studiatamente mancato di menzionare l'impegno americano a rispettare l'articolo 5 del Trattato Nato – quello, per

*Trump non ha dissipato i dubbi
sulla fedeltà Usa all'articolo 5
del Trattato Nato*

intenderci, che contiene la clausola di mutua difesa. Il fatto che Trump stesse nel contempo rimembrando le vittime dell'11 settembre 2001 – l'unico caso in cui l'articolo 5 è stato invocato, peraltro a difesa degli Usa – ha contribuito ad aumentare il disagio degli europei. Una tardiva dichiarazione di fedeltà all'articolo 5, fatta in occasione di un vertice bilaterale tra Usa e Romania, più che a rassicurare gli alleati è servita ad alimentare perplessità sull'affidabilità delle esternazioni di Trump.

Il Vertice Nato ha comunque prodotto un risultato in termini di convergenza transatlantica, e cioè l'adesione dell'Alleanza alla coalizione anti-Stato islamico (a cui tutti i suoi stati membri comunque già partecipavano singolarmente). Sul piano operativo il coinvolgimento della Nato avrà impatto marginale, assicurando al massimo maggiore coordinamento. Sul piano politico tuttavia rappresenta un segnale di solidarietà intra-alleata, dal momento che va incontro ad un'esplicita richiesta di Trump. In modo simile è stata vista la decisione da parte del Pentagono di aumentare da 3,4 a 4,8 miliardi di dollari i fondi destinati alle forze Usa di stanza in Europa. A ciò si deve aggiungere il voto unanime del Senato americano in favore di una risoluzione di supporto all'articolo 5, un atto di nessuna conseguenza pratica ma di un certo valore simbolico. Queste misure indicano che la politica americana verso la Nato e l'Europa si articola su più livelli, non necessariamente collegati tra loro. Mentre il Senato riafferma il sostegno ad un caposaldo della politica estera Usa e agenzie come il dipartimento della difesa e quello di stato continuano nel solco di una consolidata tradizione di cooperazione, il vertice esecutivo oscilla tra appoggio condizionato, diffidenza o relativo disinteresse. L'opinione pubblica americana tuttavia è decisamente favorevole alla Nato, così come lo è quella europea (cfr. i grafici 1.3 e 1.4).

La visita a Bruxelles è stata anche l'occasione per Trump di familiarizzare con i vertici dell'**Unione Europea**, segnatamente il presidente del Consiglio europeo Donald Tusk e quello della Commissione Jean-Claude Juncker. Un breve incontro a tre ha palesato aree di divergenza – in primo luogo il clima, come detto, e poi le relazioni con la Russia e il commercio – ma anche di convergenza, in particolare sul terrorismo. L'atteggiamento di Trump nei confronti dell'Ue sembra in via di definizione. Il *Wall Street Journal* ha rivelato che l'amministrazione Usa avrebbe smentito di aver preso in considerazione l'ipotesi di nominare un euroscettico come ambasciatore presso l'Ue, com'era invece emerso inizialmente e riportato nel precedente Focus (la posizione è ancora vacante). Significativo è anche il fatto che il presidente Usa ha manifestato preoccupazione circa l'impatto sull'occupazione americana della Brexit, che in un primo momento aveva descritto come una 'benedizione'.

Sul **commercio** resta una distanza di fondo tra un'Ue favorevole al libero scambio e un'amministrazione Usa molto più scettica e decisa a proteggere il mercato interno anche attraverso un uso aggressivo di tariffe. Del grande accordo economico Usa-Ue noto come Ttip (acronimo inglese del *Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti*), che Usa ed Ue hanno negoziato per anni senza arrivare ad una conclusione, non si è parlato. Si è però deciso di lavorare ad un piano d'azione congiunto che rafforzi i legami commerciali transatlantici – un obiettivo infinitamente meno ambizioso del Ttip, ma pur sempre un segnale di distensione (si tenga presente che Usa ed Ue restano, con la Cina, i principali partner commerciali gli uni dell'altra; cfr. grafico 2.4). Un certo ammorbidimento della posizione di Trump sul commercio si è registrato anche nel comunicato finale del G7 di Taormina, in cui gli Usa e i loro partner hanno rinnovato l'impegno a rispettare i principi e le procedure dell'Organizzazione mondiale del commercio come strumento di risoluzione delle dispute commerciali.

Non si può in ogni caso parlare di una ritrovata unità d'intenti. Dopotutto l'amministrazione Usa è ancora alle prese con una revisione dei suoi accordi commerciali e non ha ancora preso una decisione finale riguardo alla possibilità di imporre tariffe su beni d'importazione dall'Europa in risposta al mancato accordo sulla vendita nell'Ue di carne americana non trattata con ormoni (per maggiori dettagli, cfr. il Focus di gennaio-marzo 2017). Sono inoltre al vaglio tariffe sulle importazioni di acciaio che hanno suscitato preoccupazioni in Europa.

Le polemiche non sono mancate, e ancora una volta hanno investito soprattutto la **Germania**. La lista di rimostranze reciproche fra Trump e il governo tedesco si è allungata ulteriormente. Si ricordi che ad inizio anno Trump aveva definito l'Ue uno strumento dell'egemonia tedesca in Europa e criticato aspramente la politica di apertura ai

*Si allunga la lista di
reciproche rimostranze fra
Trump e la Germania*

rifugiati inizialmente seguita dalla cancelliera Merkel. La Germania è anche il principale bersaglio degli strali di Trump circa le scarse spese militari europee. Trump si è inoltre più volte scagliato contro il disavanzo nella bilancia commerciale tedesco-americana (*"the Germans are bad, really bad"* avrebbe detto Trump a Tusk e Juncker, evidentemente ignorando che la politica commerciale è esclusiva competenza dell'Ue). I tedeschi, dal canto loro, hanno manifestato preoccupazione circa lo scarso supporto americano per l'integrazione europea, le ambivalenze sull'articolo 5 della Nato e le oscillazioni nelle relazioni con la Russia (di cui si parla più diffusamente sotto). Come si è visto sopra, a Berlino la reazione al ritiro degli Usa dall'Accordo di Parigi sul clima è stata di delusione e condanna, e la Germania è stata anche la più esplicita a manifestare preoccupazioni per l'intenzione di Trump di aumentare i dazi sull'acciaio importato.

La questione potenzialmente più esplosiva riguarda però un'iniziativa presa dal Senato americano. Col voto favorevole di 97 (contro due) dei suoi membri, la camera alta del Congresso americano ha approvato un disegno di legge o *bill* che inasprisce le **sanzioni contro la Russia**. Se il provvedimento dovesse passare inalterato anche l'esame della Camera dei rappresentanti, le conseguenze per l'Europa sarebbero tutt'altro che irrilevanti.

Per prima cosa, il Senato ha inserito nel *bill* gli ordini esecutivi con cui l'amministrazione Obama aveva sanzionato la Russia, eliminando o riducendo considerevolmente i poteri discrezionali del presidente nel revocare le sanzioni (un ordine esecutivo può essere annullato con un tratto di penna dal presidente, una legge ovviamente deve essere emendata o abolita da un'altra legge del Congresso). In questo modo il Senato si è voluto cautelare contro l'eventualità di una revoca intempestiva delle sanzioni da parte dell'amministrazione. Il rischio però è quello di irrigidire la posizione americana sulla Russia – che dipenderebbe molto di più dai complessi e altamente politicizzati processi decisionali del Congresso invece che dal solo giudizio dell'amministrazione – e rendere molto più difficile per americani ed europei imbastire una strategia comune.

L'elemento davvero dirompente del disegno di legge è però l'introduzione di nuove sanzioni contro persone in qualsiasi modo coinvolte in attività di sostegno alla *capacità russa di esportare energia*. Questa misura andrebbe direttamente a colpire le aziende Ue (principalmente tedesche) impegnate nell'ampliamento del gasdotto offshore che collega la Russia alla Germania passando per il Mar Baltico, noto come Nord Stream 2. La risposta tedesca è stata molto dura. In un comunicato congiunto col cancelliere austriaco, il ministro degli esteri Sigmar Gabriel ha accusato gli Usa di voler ridurre con la forza delle sanzioni le forniture energetiche russe al mercato Ue per far posto ad esportazioni di gas liquefatto americano. Il comunicato lamenta

che la commistione di interessi economici parrocchiali con misure politiche come le sanzioni contro la Russia fatta dal Senato Usa rischia di dare una connotazione “completamente nuova” e “molto negativa” alle relazioni euro-americane, con grave danno dello sforzo congiunto volto a risolvere il conflitto in Ucraina.

*Sulle forniture energetiche
dalla Russia si profila un
nuovo scontro tra Usa e
Germania*

Il governo tedesco (e non solo) si impegnerà in ogni modo per evitare che il *bill* del Senato diventi legge, ma vista la quasi unanimità con cui è stato approvato è probabile che passerà facilmente anche l'esame della Camera. Dal momento che il comunicato austro-tedesco parla esplicitamente di misure illegali ed extraterritoriali, è lecito aspettarsi che la Germania spingerà per l'adozione di severe misure di rappresaglia in sede Ue. Questo potrebbe portare a divisioni interne, non in ultimo perché il principale bersaglio del *bill*, Nord Stream 2, è un progetto invisato a diversi stati membri (tra cui l'Italia), sia perché rafforza la posizione della Germania di principale hub energetico europeo, sia perché aggira i paesi di transito (come Polonia, Bielorussia o Ucraina), potenzialmente esponendoli a pressioni dalla Russia. Anche la Commissione europea è critica del progetto per i possibili effetti lesivi della concorrenza nel mercato unico. In altre parole, ci sono le condizioni per uno scontro aspro tra America e Germania. Il timore di un significativo peggioramento delle relazioni col più importante alleato europeo ha spinto il dipartimento di stato Usa ad opporsi o comunque tentare di annacquare i contenuti del disegno di legge. Non è detto che i suoi sforzi avranno successo, tuttavia.

Si è accennato sopra che uno degli obiettivi apparenti del disegno di legge del Senato è quello di limitare la discrezionalità di Trump nel revocare le sanzioni contro la Russia. Il motivo per cui si crede che una misura del genere sia opportuna è l'incertezza riguardo ai contatti che l'entourage di Trump avrebbe avuto con funzionari russi o persone vicine al Cremlino durante la campagna elettorale e subito prima dell'insediamento. La questione è diventata potenzialmente esplosiva a Washington, al punto da spingere alcuni a parlare di *impeachment*, cioè la destituzione di Trump dalla carica di presidente per opera del Congresso. Questo Focus non è la sede per analizzare in dettaglio tutta la sequenza di eventi del cosiddetto *Russiagate*; tuttavia, date le implicazioni potenziali dello scandalo, è opportuno ricapitolare almeno per sommi capi quanto è avvenuto nei mesi scorsi.

Bisogna distinguere tre diverse dimensioni del **Russiagate**: a) le interferenze russe nella campagna presidenziale americana del 2016; b) la natura dei contatti tra persone vicine a Trump e la Russia; e c) la possibilità che il presidente sia accusato di ostruzione di giustizia. Riguardo al *primo* punto, la Cia e l'Fbi affermano di avere assoluta certezza che il governo russo abbia interferito nelle presidenziali americane col duplice obiettivo di minare la fiducia degli elettori americani nella legittimità del processo democratico e delle istituzioni liberali e di favorire indirettamente il candidato – Donald Trump – che si era espresso a favore di un rilancio della cooperazione tra Washington e Mosca. Le ‘misure attive’ – come vengono chiamate nel gergo dell'intelligence russa – riguardano in primo luogo il furto di email private di membri della campagna di Hillary Clinton, la rivale di Trump alle presidenziali, nonché del Partito democratico, il cui contenuto poteva essere usato a scopi denigratori (nelle email non emerge nulla di illegale comunque). Queste email sarebbero state passate da hacker russi a WikiLeaks che le ha pubblicate in concomitanza con le fasi della campagna in cui Trump era più in difficoltà (come quando venne fuori una

*Lo scandalo del
Russiagate incombe sulla
presidenza Trump*

registrazione del 2005 in cui Trump si vantava, con linguaggio scurrile, di come il successo gli garantisse di avere tutte le donne che voleva). Altre ‘misure attive’ riguardano invece la diffusione di *fake news* che, direttamente o indirettamente, gettavano cattiva luce sulla Clinton o sulla sua agenda politica. Fbi e Cia sostengono di star ancora indagando sulle attività dei russi. Questi ultimi, dal canto loro, negano tutto e parlano anzi di informazioni fabbricate allo scopo di delegittimare Trump per mezzo di un’isterica campagna denigratoria antirussa.

Per quanto attiene al *secondo* punto, è un fatto che alcune persone vicine a Trump sono oggetto di indagine. Si tratta in primo luogo dell’ex consigliere alla sicurezza nazionale Michael Flynn, dimessosi dopo tre settimane appena proprio per aver nascosto all’Fbi di avere avuto contatti coll’ambasciatore russo a Washington; e del segretario alla giustizia Jeff Sessions, che avrebbe mancato di menzionare, durante l’audizione di conferma al Senato, due incontri coll’ambasciatore russo. Il *Washington Post* ha inoltre rivelato che l’Fbi sta raccogliendo informazioni su due incontri che Jared Kushner, genero di Trump nonché suo consigliere personale, avrebbe avuto sempre con l’ambasciatore russo nonché con un esponente di una banca russa sottoposta a sanzioni Usa. Nel primo di questi incontri, avvenuto un mese circa prima dell’insediamento di Trump, Kushner avrebbe richiesto all’ambasciatore russo di usare i canali criptati di comunicazione col Cremlino dell’ambasciata. Una richiesta del genere non sarebbe soltanto altamente inopportuna perché fatta tenendo all’oscuro l’amministrazione Obama allora ancora in carica, ma decisamente sospetta perché avrebbe impedito ai servizi di intelligence Usa di accedere alle comunicazioni.

Ma è la *terza* dimensione del *Russiagate*, e cioè l’eventualità che Trump sia responsabile di ostruzione di giustizia, che ha fatto parlare – impropriamente, come vedremo – di *impeachment*. Ad inizio maggio Trump ha improvvisamente licenziato il direttore dell’Fbi, James Comey – una decisione che rientra nell’autorità

*Un’accusa di ostruzione
di giustizia metterebbe
Trump nei guai*

del presidente ma che aveva un solo precedente. Come motivazione ufficiale Trump ha addotto il comportamento improprio che Comey avrebbe tenuto nella gestione delle indagini sulle email private di Hillary Clinton (che secondo alcuni sarebbe costata a quest’ultima la presidenza), che però lo stesso Trump aveva più volte lodato durante la campagna elettorale. Lo stesso presidente ha poi riconosciuto in un’intervista di aver cacciato Comey per “quella storia della Russia”. La situazione si è aggravata quando Comey ha sostenuto di fronte alla Commissione intelligence del Senato che Trump avrebbe più volte insistito perché l’Fbi dicesse pubblicamente che il presidente non era sotto indagine e, soprattutto, avrebbe chiesto a Comey stesso di “lasciar stare Flynn”. Queste rivelazioni, passate alla stampa qualche tempo prima dallo stesso ex direttore dell’Fbi, hanno spinto il dipartimento di giustizia a nominare un *procuratore speciale* – il predecessore di Comey all’Fbi, Robert Mueller – e affidargli la responsabilità dell’indagine sulle relazioni tra l’entourage di Trump e la Russia.

Il presidente ha contrattaccato affermando di essere vittima di una “caccia alle streghe”, ma nel frattempo si è cautelato assumendo un legale. Secondo il *Washington Post*, il procuratore speciale Mueller starebbe verificando se le azioni di Trump possono essere considerate come ostruzione di giustizia. Se così fosse, si profilerebbe una fattispecie non dissimile da quella che portò Richard Nixon a dimettersi da presidente nel 1974 proprio per evitare una procedura di *impeachment* dovuta ad un’accusa di ostruzione di giustizia. Detto questo, questa prospettiva è ancora remota. Innanzitutto non è affatto chiaro se effettivamente ci sia stato un contegno doloso da parte del presidente. Un altro elemento da tenere in considerazione è la procedura

legale dell'*impeachment*. La Costituzione americana prevede che la Camera voti a maggioranza semplice la messa sotto accusa del presidente, e che il Senato voti la destituzione con una maggioranza di due terzi. Con i repubblicani in controllo sia della Camera sia del Senato, non esistono al momento le condizioni politiche perché il Congresso spinga per l'*impeachment* (e soprattutto non esistono ancora quelle legali).

L'indagine sulla Russia condizionerà la politica estera di Trump

Il *Russiagate* ha senz'altro nuociuto a Trump sul piano interno, dove il tasso di approvazione del presidente è ulteriormente calato (si veda grafico 1.1). Soprattutto però ha limitato le sue opzioni di politica estera. Lo scandalo è infatti di tali proporzioni da avere ristretto lo spazio per Trump su cui cercare un rilancio in grande stile delle relazioni Usa-Russia, in ogni caso già complicato per la difficoltà di ricomporre gli interessi americani e russi in altri teatri, come Ucraina e Siria (come aveva anticipato Nona Mikhelidze nel Focus di gennaio-marzo). L'amministrazione Usa ha preso infatti una serie di misure in Medio Oriente che contrastano le priorità russe, ma che possono avere conseguenze negative anche per gli interessi europei.

In **Siria** le forze americane hanno abbattuto un aereo del regime di Bashar al-Assad, di cui la Russia e l'Iran sono alleati, e distrutto un drone di fabbricazione iraniana. Gli americani e i loro alleati arabi vogliono scongiurare la possibilità che le forze di Assad – e le milizie sciite loro alleate controllate dall'Iran – si espandano verso il sudest del paese (dov'è attiva anche l'opposizione ad Assad) nel tentativo di assicurare un corridoio per il passaggio di mezzi e armi che colleghi Damasco all'Iran attraverso l'Iraq. La Russia ha denunciato l'abbattimento del jet siriano come un "atto di aggressione" e ammonito che, d'ora in poi, considererà ogni aereo della coalizione anti-Stato islamico a guida Usa nello spazio aereo siriano un potenziale bersaglio. L'aumento della conflittualità in Siria tra Usa e Iran, in particolare, desta grandi preoccupazioni tra i leader europei, persuasi che la Siria non possa essere pacificata senza un qualche accordo con gli iraniani oltre che con i russi. La questione non è tanto se sia il caso di mettere gli iraniani e i russi sotto pressione (che ha un senso strategico), quanto l'apparente assenza di una strategia che metta al riparo dai rischi di escalation.

L'aggressività di Trump nei confronti dell'Iran contrasta con l'approccio europeo, aperto al dialogo

L'altro fronte mediorientale che alimenta le ansie degli europei è il Golfo e in particolare la crisi diplomatica che ha travolto il **Qatar**. Trump ha sostenuto apertamente (se n'è anzi attribuito il merito) l'azione di forza da parte di Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Egitto e altri stati arabi che ha portato all'interruzione dei rapporti diplomatici col Qatar, nonché alla chiusura delle frontiere terrestri e dello spazio aereo. A giustificazione di quello che di fatto è un atto di guerra, i sauditi e i loro alleati hanno portato il sostegno del Qatar a gruppi islamisti radicali, i legami con la Fratellanza musulmana (invisa a sauditi, egiziani ed emiratini) e soprattutto un atteggiamento più aperto nei confronti dell'Iran. L'appoggio di Trump all'azione di sauditi e alleati – ufficializzata in una lista di richieste-capestro al Qatar che include anche la chiusura della rete televisiva satellitare al-Jazeera, basata a Doha – ha destato sconcerto. Il Qatar ospita dopotutto la principale base aerea americana nel Golfo, da cui partono le sortite sulla Siria e il nord dell'Iraq contro le forze dello Stato islamico. In un primo momento infatti il segretario di stato Rex Tillerson si era proposto come mediatore – ma poi lo stesso presidente lo ha smentito.

Trump sembra dunque persuaso che sia nell'interesse americano stringersi di più all'Arabia Saudita per isolare non solo i gruppi islamisti, ma anche e soprattutto l'Iran. Ciò contrasta con l'orientamento degli europei, che puntano a usare l'accordo nucleare del 2015 per rilanciare gli investimenti e il dialogo politico con la Repubblica islamica (per le sorti dell'accordo nucleare sotto Trump, cfr. l'approfondimento di Riccardo Alcaro nel Focus gennaio-marzo). Non a caso la Germania, che dal 2005 in poi ha intensificato il dialogo e le relazioni economiche col Qatar, ha espresso per bocca del ministro degli esteri Gabriel il timore che la crisi possa degenerare in un conflitto aperto. L'alto rappresentante per la politica estera dell'Ue, Federica Mogherini, ha detto che l'Unione ha un interesse diretto alla risoluzione della disputa, paventando il rischio di un'escalation. La Francia ha annunciato che il presidente Macron tenterà una mediazione tra il Qatar e Abu Dhabi (il principale degli Emirati assieme a Dubai).

In generale, questo secondo trimestre del 2017 sembra confermare che le **priorità di Trump** non sono in Europa: Medio Oriente e Asia, con enfasi particolare sulla Cina (della potenziale crisi nord-coreana si occupa Lorenzo Mariani nel primo approfondimento di questo Focus; per il triangolo Usa-Cina-Europa, si veda

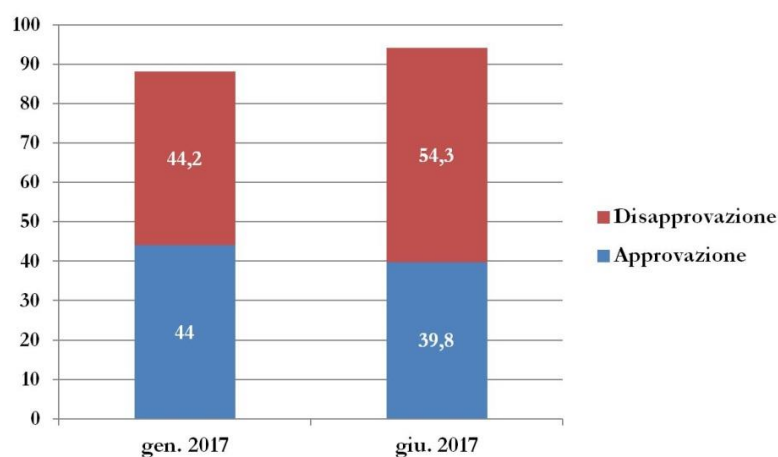
Trump vede l'Europa come un'emanazione dell'egemonia tedesca, e la Germania come una potenza rivale

l'approfondimento, sempre di Mariani, nel Focus di gennaio-marzo). Il Regno Unito è entrato in una fase di incertezza politica e comunque, assorbito com'è dalla Brexit, non sembra in grado di esercitare quella funzione di ponte sull'Atlantico svolta con qualche successo in passato. Il neo-eletto Macron sembra chiaramente intenzionato a rilanciare la partnership franco-tedesca come condizione del buon funzionamento dell'Ue, ed è difficile pertanto che Trump, visti i contrasti con i tedeschi, lo veda come un partner privilegiato. L'Italia resta un paese marginale per l'amministrazione Usa, così come lo è il principale teatro d'interesse internazionale per Roma, e cioè la Libia. Diverso è il caso della Germania, che Trump considera la potenza egemone in Europa e di cui conseguentemente diffida (data la sua visione hobbesiana del mondo). Su clima, Russia, energia, commercio e Medio Oriente si è andato in effetti definendo un ampio fronte di scontro tra Washington e Berlino (e in parte Bruxelles).

Grafici

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

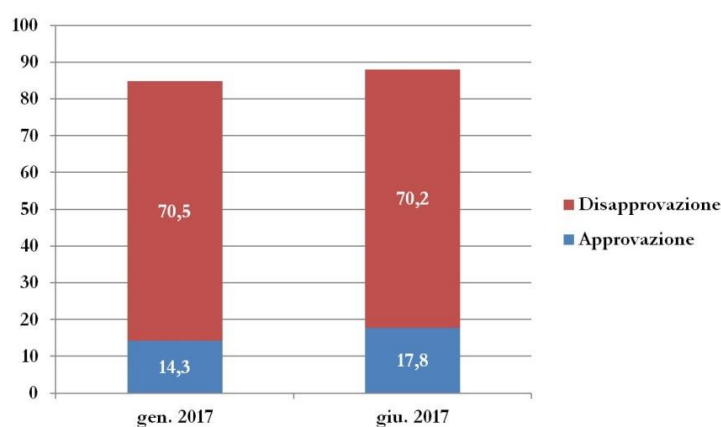
1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Trump



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati al 1 giugno 2017

http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html

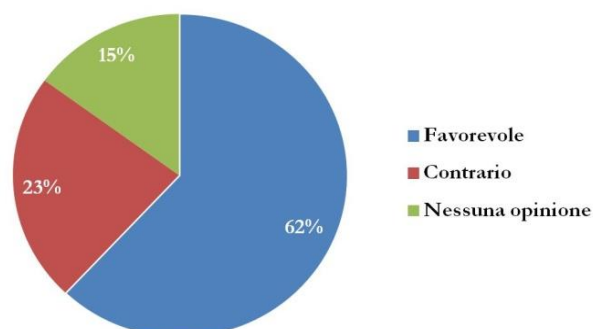
1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati al 1 giugno 2017

http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html

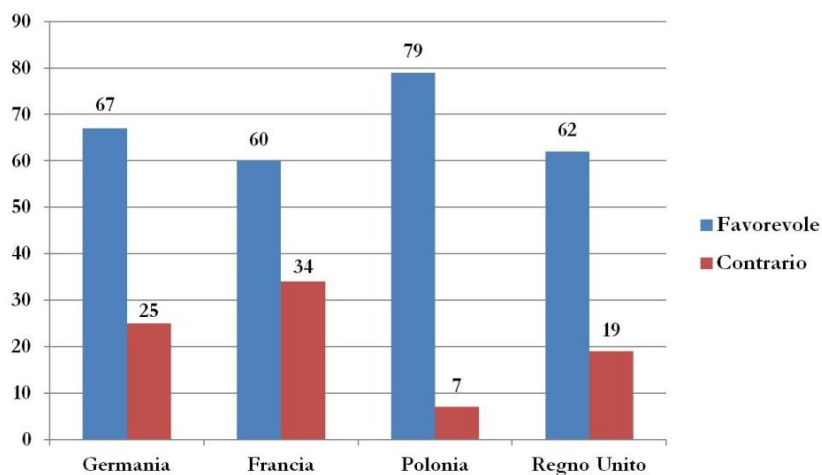
1.3 Indice di gradimento della Nato per i cittadini Usa



Fonte: Pew Research Institute, maggio 2017

<http://www.pewglobal.org/2017/05/23/natos-image-improves-on-both-sides-of-atlantic/>

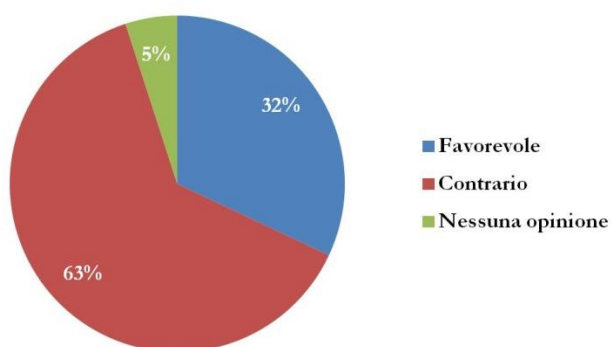
1.4 Cosa pensano i cittadini europei della Nato in %



Fonte: Pew Research Institute, maggio 2017

<http://www.pewglobal.org/2017/05/23/natos-image-improves-on-both-sides-of-atlantic/>

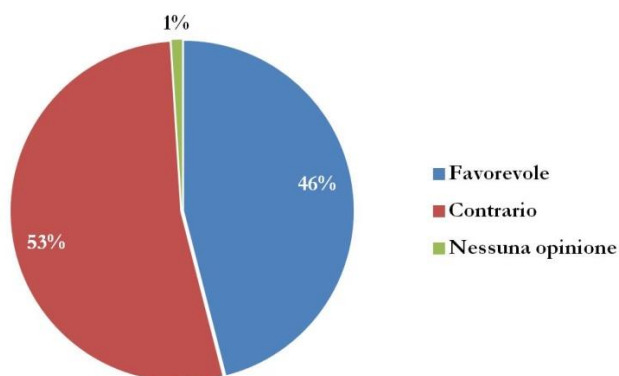
1.5 Indice di approvazione dei cittadini Usa della posizione di Trump sull'ambiente



Fonte: Gallup, giugno 2017

http://www.gallup.com/poll/212237/trump-approval-highest-terrorism-economy.aspx?g_source=Politics&g_medium=newsfeed&g_campaign=tiles

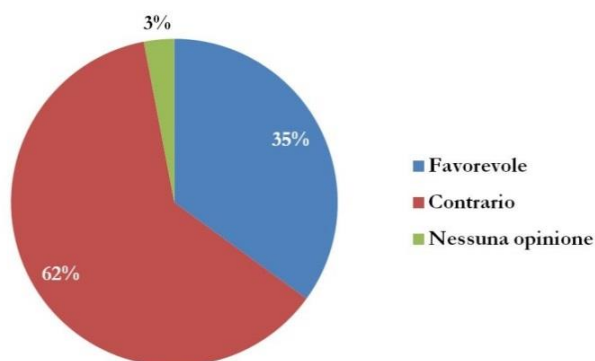
1.6 Indice di approvazione dei cittadini Usa della posizione di Trump sul terrorismo



Fonte: Gallup, giugno 2017.

http://www.gallup.com/poll/212237/trump-approval-highest-terrorism-economy.aspx?g_source=Politics&g_medium=newsfeed&g_campaign=tiles

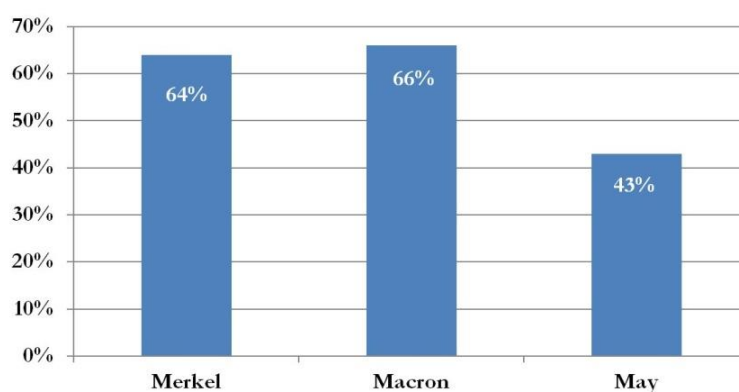
1.7 Indice di approvazione dei cittadini Usa della posizione di Trump in politica estera



Fonte: Gallup, giugno 2017.

http://www.gallup.com/poll/212237/trump-approval-highest-terrorism-economy.aspx?g_source=Politics&g_medium=newsfeed&g_campaign=tiles

1.8 Grado di approvazione nazionale dei principali leader europei rispetto al totale della popolazione - in %

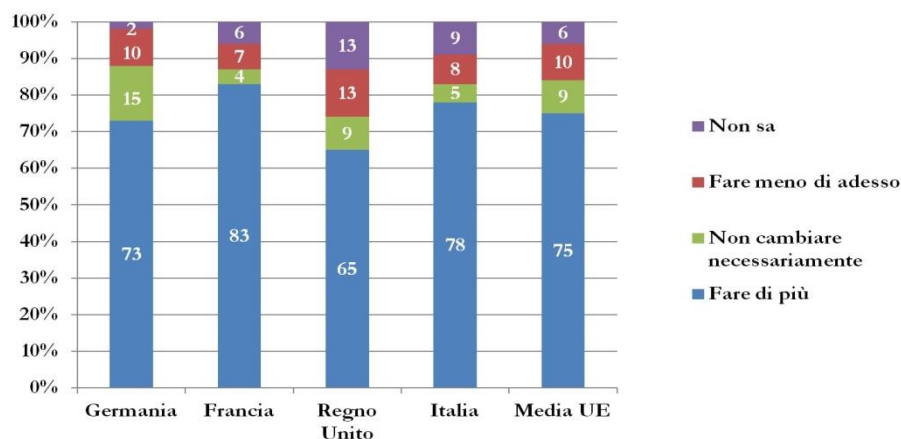


Fonte: Deutschlandtrend, 2017 <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/>; Ifop, 2017

http://www.ifop.com/media/poll/3769-1-study_file.pdf; The Independent, 2017

<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/general-election-poll-latest-theresa-may-approval-ratings-2017-drop-majority-leadership-survey-a7769361.html>

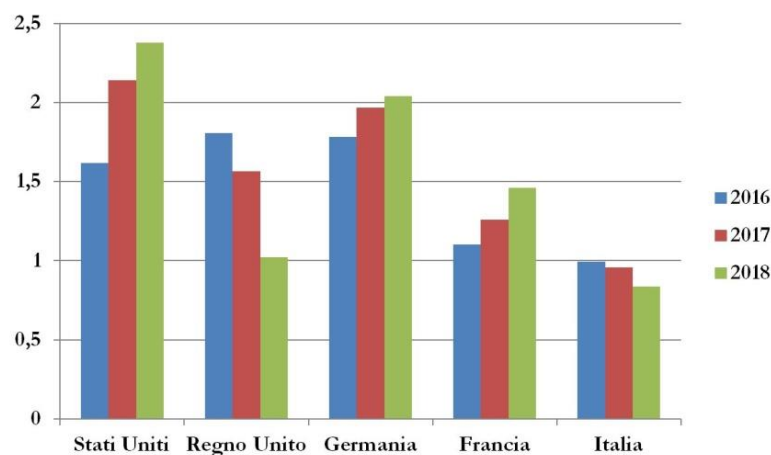
1.9 Politica ambientale europea – L'Ue dovrebbe intervenire di più o meno di adesso?



Fonte: Eurobarometro 2017, maggio 2017. <http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20170502STO73030/eurobarometro-2017-i-punti-chiave-del-sondaggio>

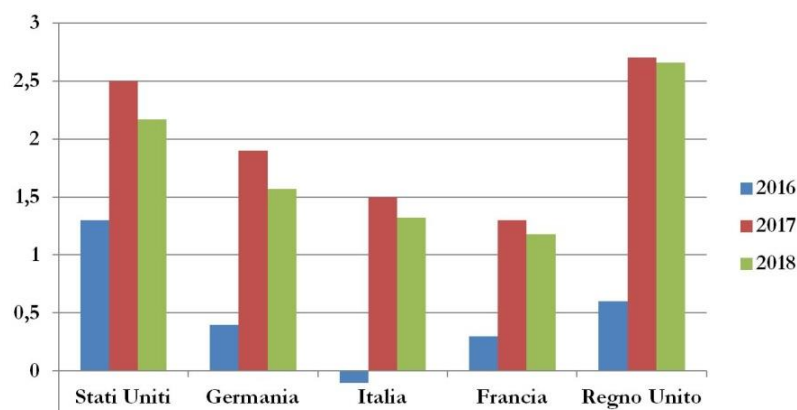
2. Dati Economici

2.1 Previsioni crescita del Pil in %



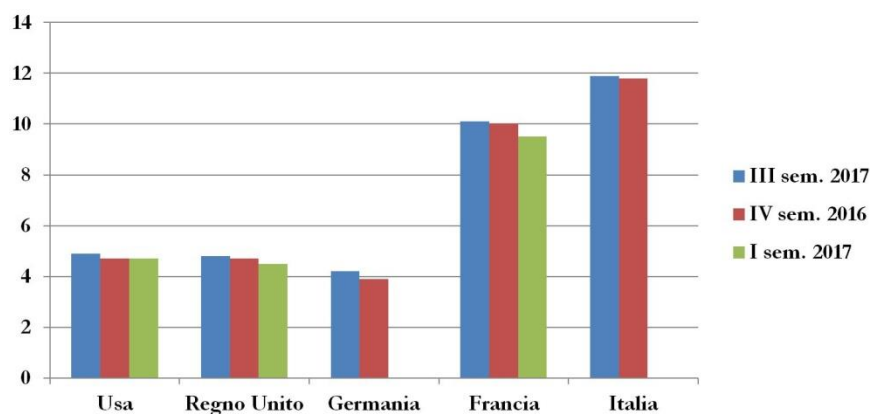
Fonte: Dati Ocse 2017, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm>

2.2 Previsioni variazione del tasso di inflazione in %



Fonte: Dati Ocse 2017. <https://data.oecd.org/price/inflation-forecast.htm>

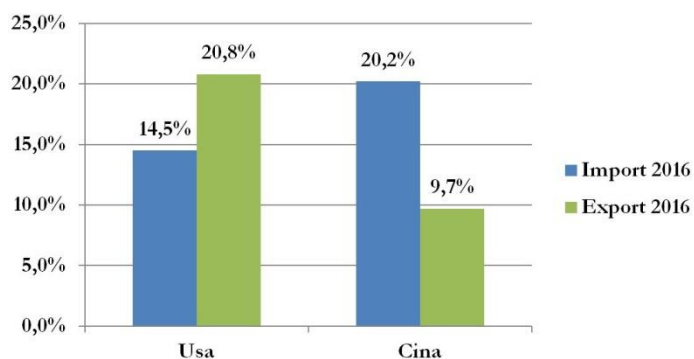
2.3 Variazione del tasso di disoccupazione in %



Fonte: Dati Ocse 2017. <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>

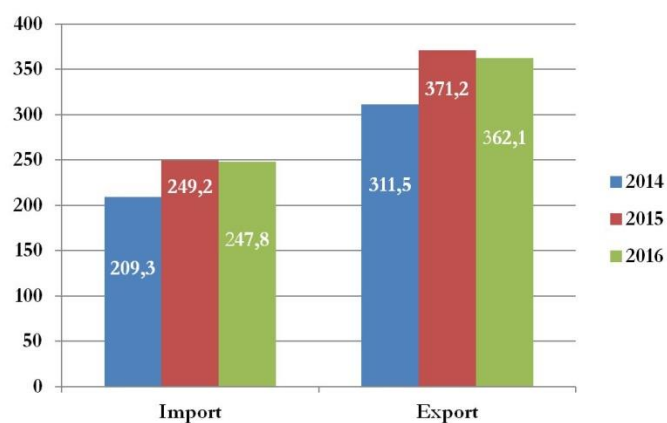
2.4 I partner commerciali dell'Unione Europea

Le quote nel commercio di beni con l'Ue di import/export 2016 rispetto al totale



Fonte: Commissione europea 2017. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf

Variazioni del commercio di beni con gli Usa (2015-16). In mld €



Fonte: Commissione europea 2017. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf

La crisi nordcoreana e il possibile ruolo dell'Ue

di Lorenzo Mariani*

La crisi diplomatica che nei mesi scorsi ha visto crescere la tensione tra Stati Uniti e Corea del Nord sembra essere rientrata; tuttavia il dossier Pyongyang resta per Washington aperto. I progressi del regime nord-coreano sul fronte nucleare e balistico sono tali da far pensare che la finestra di tempo per impedire che la Corea si doti di vettori intercontinentali e acquisisca il *know-how* per costruire una testata atomica si stia chiudendo. Nonostante le velate minacce di un possibile intervento armato, gli Stati Uniti hanno preferito perseverare nel rafforzamento delle sanzioni chiedendo anche un maggiore impegno da parte della Cina. Intanto in Corea del Sud il vuoto istituzionale creato dalla destituzione della presidente Park Geun-hye è stato colmato dalla vittoria di Moon Jae-in alle elezioni del 9 maggio. Durante la campagna elettorale, Moon ha promesso di riaprire al dialogo con il Nord. A due mesi di distanza, mentre le parole di Moon faticano a tradursi in una strategia concreta, la morte di Otto Warmbier, lo studente americano detenuto da più di un anno in Corea del Nord, infiamma di nuovo il dibattito su che fare del cosiddetto 'stato eremita'.

1. L'entità della minaccia nordcoreana

Nel corso degli ultimi anni, ed in particolar modo da quando Kim Jong-un ha assunto la guida del paese nel 2011, la Corea del Nord ha fatto notevoli progressi sia sul fronte nucleare che su quello missilistico. Solamente nello scorso anno il paese ha condotto ben due test nucleari e ventiquattro test missilistici, alcuni dei quali particolarmente rilevanti per il futuro assetto strategico del Nordest asiatico.

Per quanto riguarda le dotazioni balistiche, la Corea del Nord ha migliorato le sue capacità di lancio e controllo delle traiettorie dei vettori più vecchi, come i missili Nodong e gli Scud B e C, capaci di colpire il Sud e il Giappone. Pyongyang ha anche lanciato con successo il primo missile Musudan che ha una capacità di gittata stimata intorno ai 4000 chilometri, sufficiente cioè a colpire la base militare americana di Guam, nel Pacifico.¹ Il 12 febbraio la Corea del Nord ha lanciato per la prima volta un nuovo missile a medio raggio da postazione mobile, il Pukgusong-2. Grazie alla sua capacità di essere eiettato a freddo, il missile è difficilmente individuabile al momento del lancio, e ciò gli permettedi diminuire i tempi di reazione dell'avversario.²

I progressi in campo nucleare e balistico fanno della Corea del Nord una sfida di prim'ordine

Dal punto di vista delle dotazioni non convenzionali il regime nord-coreano sostiene di aver detonato un ordigno termonucleare e miniaturizzato materiale fissile in una testata atomica (che

*L'autore è assistente alla ricerca nel Programma Attori Globali dello Iai

¹ Ralph Savelsberg, James Kiesslerling, "North Korea's Musudan Missile: A performance Assessment", *38° North*, 20 dicembre 2016, <https://www.38north.org/2016/12/musudan122016/>

² "Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy", *Arms Control Association*, 22 giugno 2017 <https://www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron>

può essere montata su un missile). Nonostante la notizia riguardante la bomba termonucleare sia stata in seguito smentita, diversi osservatori internazionali hanno notato come Pyongyang abbia acquisito un discreto grado di standardizzazione nella produzione degli ordigni, fattore che in futuro consentirà al paese di assemblare le testate con maggiore velocità e affidabilità.

Kim Jong-un è riuscito ad apportare sensibili migliorie anche sotto il profilo tattico. A partire dal 2012 la Corea del Nord ha ampliato considerevolmente le proprie postazioni di lancio distribuendole uniformemente lungo tutto il territorio, diminuendo la vulnerabilità del proprio sistema offensivo. Allo stesso modo, il numero esponenziale di test a cui Kim ci ha abituati non è servito solamente a collaudare i nuovi armamenti ma ha avuto anche lo scopo di addestrare le forze armate. Nonostante la Corea del Nord non sia ancora in grado di realizzare missili intercontinentali capaci di colpire direttamente gli Stati Uniti continentali, l'obiettivo non sembra lontano.

2. L'amministrazione Trump in cerca di una strategia

Dopo i due test condotti dalla Corea del Nord tra febbraio e marzo di quest'anno, i primi condotti durante la presidenza Trump, il segretario di stato Rex Tillerson ha annunciato a marzo che la nuova amministrazione avrebbe dato inizio ad una nuova strategia in risposta alla minaccia nordcoreana. Archiviata definitivamente la "pazienza strategica" dell'ex presidente Barack Obama, Tillerson ha dichiarato che gli Stati Uniti considerano attuabili "tutte le opzioni sul tavolo", pur assicurando che Washington intende agire il più possibile in consultazione con il Sud e la Cina. Con il passare dei mesi e con l'acuirsi delle provocazioni, Trump ha tuttavia mostrato di non avere per il momento una strategia di lungo periodo, cambiando anzi più volte opinione o riproponendo approcci che già in passato si sono rivelati inefficaci.

*L'amministrazione Trump
oscilla tra sanzioni, ipotesi di
attacco e ripresa del negoziato*

Sanzioni

Un punto su cui l'amministrazione Trump ha posto particolare enfasi è quello riguardante l'implementazione delle sanzioni internazionali nei confronti di Pyongyang, l'unica vera presa di posizione portata fino ad ora avanti dal governo. Il 5 maggio la Camera dei rappresentanti Usa ha approvato il *Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act*, una legge bipartisan che colpisce imprese ed individui stranieri che fanno affari con la Corea del Nord.³ Circa un mese dopo, il 2 giugno, anche il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si è espresso a favore dell'estensione delle sanzioni contro quattordici individui e quattro organizzazioni nordcoreane negando il visto d'espatrio ai primi e congelando i fondi detenuti all'estero sia degli uni sia delle altre. Per quanto l'isolamento economico del paese sia da tempo l'unico strumento impiegato, i risultati ottenuti fino ad ora ne mettono in dubbio l'efficacia. Decenni di sanzioni non hanno impedito a Pyongyang di sviluppare il proprio arsenale nucleare, e anzi hanno portato il paese a sviluppare un sistema economico chiuso, le cui uniche relazioni commerciali con l'estero sono

³ Foreign Affairs Committee, "House Passes Chairman Royce's North Korea Sanctions Bill", [comunicato stampa], 4 maggio 2017, <https://foreignaffairs.house.gov/press-release/house-passes-chairman-royces-north-korea-sanctions-bill/>

quelle con la Cina, la destinazione finale dell'85% delle esportazioni nordcoreane.⁴ Negli ultimi anni anche Pechino ha iniziato a sostenere l'applicazione delle sanzioni commerciali e proporre di proprie, come il blocco delle importazioni di carbone approvato a febbraio di quest'anno.⁵ Ciò nonostante le priorità della Cina sono diverse da quelle degli Usa. Pechino ha certamente interesse a contenere le ambizioni nucleari della Corea del Nord, ma più di tutto vuole evitare il collasso del regime, che causerebbe una grave crisi migratoria ai suoi confini nonché aprirebbe la via ad una possibile espansione dell'influenza Usa nell'area. Per questo, la Cina ha evitato sempre di spingere eccessivamente sul pedale delle sanzioni.

Attacco preventivo

Una delle soluzioni più controverse ventilate da Trump nel corso di questi ultimi mesi è quella di un attacco volto a neutralizzare le postazioni militari nordcoreane. L'ipotesi di un attacco non è certo una strategia nuova ed è stata già presa in considerazione diverse volte sia a Washington che a Seoul, tuttavia è sempre stata considerata impraticabile. Per poter condurre un attacco, gli Stati Uniti dovrebbero avere la certezza di riuscire a neutralizzare tutte le postazioni di lancio nordcoreane o per lo meno un numero tale da limitare significativamente la rappresaglia contro la Corea del Sud. Tuttavia, come dimostrato anche dai recenti test, Pyongyang negli ultimi anni si è dotata di postazioni di lancio mobili, acquisendo anche le capacità necessarie per effettuare lanci sottomarini. Inoltre sotto il regime di Kim Jong-un la Corea del Nord ha aumentato il numero di basi di lancio fisse, rendendo ancora più difficile un attacco simultaneo su tutto il territorio. L'impossibilità di garantire il successo di tale operazione esporrebbe la popolazione sudcoreana e i circa centocinquantamila americani residenti nella penisola alla rappresaglia nordcoreana. Anche dal punto di vista politico questa opzione è un azzardo. Washington infatti dovrebbe agire con il consenso di Seoul e Tokyo, che difficilmente si farebbero carico di una scelta del genere, anche in relazione alla posizione che potrebbe assumere Pechino a tale riguardo.

Diplomazia

Vi è infine la via della diplomazia. Nel corso di questi primi mesi di presidenza Trump, gli incontri informali di diplomazia Track 1,5 e Track 2 tra accademici ed ex personale governativo hanno continuato a tastare il terreno nel tentativo di trovare una risoluzione pacifica alla disputa. Inoltre la controversa dichiarazione rilasciata da Trump a maggio nella quale avanzava l'ipotesi di un incontro con Kim Jong-un “nelle giuste circostanze”, del quale si sarebbe sentito “onorato”, sembra suggerire che l'idea non sia stata abbandonata.⁶ Diversi osservatori internazionali hanno sottolineato come la Corea del Nord sia disposta ad aprire un negoziato e rinunciare al proprio atteggiamento provocatorio in cambio di concessioni economiche, della

⁴ “China-DPRK Merchandise Trade Volume” North Korea in the World, maggio 2017

<http://www.northkoreaintheworld.org/china-dprk/total-trade>

⁵ Choe Sang-hun, “China Suspends All Coal Imports From North Korea”, *The New York Times*, 18 febbraio 2017, <https://www.nytimes.com/2017/02/18/world/asia/north-korea-china-coal-imports-suspended.html>

⁶ Julian Borger, “Donald Trump: I'd be honored to meet Kim Jong-un under 'right circumstances'”, *The Guardian*, 1 maggio 2017, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/may/01/donald-trump-kim-jong-un-meeting-north-korea>

fine delle controverse esercitazioni congiunte tra Stati Uniti e Corea del Sud e di un trattato di pace Nord-Sud che sostituisca l'armistizio del 1953.⁷

Resta però da sciogliere il nodo della questione nucleare. La corsa agli armamenti portata avanti da Kim nel corso degli ultimi anni ha di fatto reso il paese una potenza nucleare, garantendole maggiore potere di negoziazione ed un sistema di deterrenza. Visto l'attuale stadio di sviluppo del programma nucleare è difficile pensare che Kim abbandoni l'unico strumento che garantisce la sopravvivenza del regime dalle minacce esterne. Se Washington vuole sedersi allo stesso tavolo con Kim Jong-un sarà costretta a desistere dall'idea di porre la denuclearizzazione come preconditione ai colloqui e – forse a riconoscere alla Corea del Nord lo status di potenza nucleare, un fatto, quest'ultimo, che avrebbe il valore di una sconfitta.

3. La nuova amministrazione sudcoreana ed i contrasti con Trump

Nel calcolo strategico di Trump pesano anche le posizioni assunte da Corea del Sud e Cina. La crisi politica causata dall'impeachment della presidente Park Geun-hye si è risolta con il ritorno dei progressisti di Moon Jae-in alla guida del paese dopo quasi dieci anni di dominio del partito conservatore. A premiare Moon non sono state solamente le proposte di riforma interna ma quelle in merito allo stato delle relazioni intercoreane. Il neo-presidente si è posto in netto contrasto con le decisioni prese dai suoi due predecessori, proponendo una politica di apertura nei confronti di Pyongyang basata sulla rivitalizzazione dei rapporti economici. L'orientamento di Moon ha fatto dunque parlare di una possibile *Sunshine Policy 2.0*, ispirata alla politica di cooperazione iniziata alla fine degli anni novanta dal presidente Kim Dae-jung che aveva portato al primo storico incontro tra i leader delle due Coree nel giugno del 2000 a Pyongyang (denominata appunto *Sunshine policy*).⁸

*Con Moon, la Corea del Sud
si avvicina alla linea di
cautela favorita dalla Cina*

Parte centrale del programma di Moon è la riapertura del complesso industriale di Kaesong, situato sul versante nordcoreano del 38° parallelo – il confine tra le due Coree. Il nucleo industriale, aperto nel 2004, rappresenta ancora oggi uno dei maggiori successi della politica di coinvolgimento economico portata avanti dai progressisti nei primi anni 2000. L'intento di Seoul era quello di ingaggiare il Nord sotto il profilo economico nella speranza che la cooperazione tra i due paesi avrebbe spinto il regime ad iniziare un processo di riforme. L'idea di Moon è stata premiata dall'elettorato ma la sua realizzazione potrebbe essere piuttosto complessa. Kaesong infatti è progetto economico di marcata natura politica e dunque suscettibile all'andamento dei rapporti tra Seoul e Pyongyang. Lo scorso anno la presidente Park aveva chiuso il nucleo industriale proprio a causa dei ripetuti test missilistici nordcoreani.⁹ Vi sono inoltre dubbi sul reale impatto che il progetto avrebbe nell'indurre la leadership nordcoreana a riformare

⁷ Richard Rhodes, Michael Shellengerger, "Atoms for Pyongyang: let North Korea have a peaceful nuclear power", *Foreign Affairs*, 23 maggio 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2017-05-23/atoms-pyongyang?cid=int-lea&pgtype=hpg>

⁸ Andrei Lankov, "Will Moon Jae-in be able to implement 'Sunshine 2.0'?", *NK News*, 6 giugno 2017, <https://www.nknews.org/2017/06/will-moon-jae-in-be-able-to-implement-sunshine-2-0/>

⁹ Justin McCurry, "Seoul shuts down joint North-South Korea industrial complex", *The Guardian*, 10 febbraio 2016 <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/10/seoul-shuts-down-joint-north-south-korea-industrial-complex-kaesong>

l'economia del paese. Molti anzi credono che gli introiti provenienti da Kaesong vengano dirottati su programmi militari.

La politica di apertura di Moon stride dunque con l'approccio muscolare di Trump dei mesi scorsi e i diversi punti di vista hanno già creato tensioni. Durante la sua breve campagna elettorale, Moon si era ripetutamente detto contrario all'installazione dello scudo missilistico Usa Thaad in Corea del Sud. Nel timore che la vittoria di Moon avrebbe definitivamente fermato il progetto dello scudo missilistico, gli Stati Uniti hanno accelerato le manovre di schieramento, rendendo operative le prime postazioni una settimana prima del voto. Ciò nonostante, all'inizio di giugno Moon ha ordinato la sospensione dell'installazione delle nuove batterie di lancio del Thaad giustificando la sua decisione con delle presunte irregolarità nelle valutazioni fatte dal ministero della difesa circa l'impatto ambientale del progetto. A pesare sulla decisione di Moon non è stato di certo l'ambiente quanto le pressioni ricevute da Pechino che sta portando avanti da mesi una pesante campagna di boicottaggio nei confronti dei prodotti sudcoreani, causando ingenti perdite e spingendo diverse imprese a chiudere le proprie sedi in suolo cinese.

4. L'Italia e L'Unione Europea: tra cooperazione economica e sanzioni

L'approccio distensivo proposto dalla Corea del Sud potrebbe aprire le porte a un ruolo dell'Unione Europea e dell'Italia nella risoluzione della crisi coreana. Bruxelles ha da tempo rivolto il suo interesse all'Asia orientale. Ne sono una prova non solo i trattati di libero scambio con Corea del Sud (2011) e Giappone (ancora in fase di negoziazione) ma anche il ruolo preponderante dell'Unione all'interno del grande piano di investimenti strutturali della Cina noto come 'nuova via della seta' o, in inglese, *One Belt One Road Initiative* (dove la belt', la cintura, riguarda curiosamente lo sviluppo di infrastrutture via terra, mentre la 'road', la 'strada', quelle via mare). La crescente interconnessione economica e politica con la regione rende dunque la questione coreana un fattore di importante rilevanza strategica anche per l'Europa. Per Bruxelles si ripropone la possibilità di farsi parte attiva nel processo diplomatico, dopo che era stata esclusa dai Colloqui a sei, svoltisi tra il 2003 e il 2009, tra le due Coree, la Cina, il Giappone, la Russia e gli Usa.

In questo senso l'esperienza italiana potrebbe essere strategicamente rilevante. In seguito al congelamento del programma nucleare e alla ratifica della moratoria sullo sviluppo missilistico nel 2000,

*L'Ue può usare la sua forza
economica ed esperienza diplomatica
per giocare un ruolo di mediazione*

l'Italia fu il primo tra i paesi europei a normalizzare le relazioni diplomatiche con Pyongyang. Nell'ottica di quella che al tempo fu definita la "dottrina Dini", Roma si fece sostenitrice degli sforzi del presidente sudcoreano Kim Dae-jung per far uscire la Corea del Nord dall'isolamento internazionale, dando ulteriore legittimazione al processo di distensione promosso dalla *Sunshine Policy*.¹⁰ Tra il 2000 ed il 2003, l'iniziativa italiana portò alla sottoscrizione di una serie di intese bilaterali con la Corea del Nord nell'ambito della cooperazione e dello sviluppo, con l'apertura dell'Ufficio della cooperazione italiana del ministero degli esteri a Pyongyang; in ambito commerciale, con l'accordo quadro per la cooperazione economica; e anche in ambito culturale, per lo scambio artistico tra i due paesi.

¹⁰ Daniel Wertz, JJ Oh, Kim Insung, *DPRK Diplomatic Relations*, The National Committee on North Korea, agosto 2016, http://www.ncnk.org/sites/default/files/issue-briefs/DPRK_Diplo_Relations_August2016.pdf

Tra il 2002 ed il 2009, tramite l'impegno del "Centro Volta" di Como, l'Italia si fece promotrice di un forum informale per le relazioni intercoreane che nel 2008 arrivò ad ospitare il primo incontro tra i vice ministri degli esteri di entrambe le Coree ed i rappresentanti dei paesi membri.¹¹

5. Conclusioni

La partita in Asia orientale è ancora aperta ma gli Stati Uniti, per il momento, sembrano giocare in svantaggio. Otto anni di pazienza strategica hanno spinto la Corea del Nord ad isolarsi ancora di più dalla comunità internazionale ma non a rinunciare a sviluppare rilevanti capacità nucleari e balistiche. Trump si è detto più volte disposto a rinunciare ad uno scontro commerciale e tariffario con la Cina in cambio di un intervento deciso da parte di Pechino sul fronte coreano. La leadership cinese potrebbe sfruttare la situazione per chiedere maggiori concessioni che vadano anche oltre gli aspetti commerciali. La questione nordcoreana si fa sempre più delicata ma nonostante gli attori coinvolti siano concordi nel evitare un'escalation, divergenze di priorità impediscono una collaborazione efficace. Lo stallo tra Cina, Usa e Corea del Sud apre le porte per l'Unione Europea la quale, potendo sfruttare le forti connessioni con ciascuna delle parti coinvolte, ha ora la possibilità di proporsi come facilitatore per la creazione di un nuovo forum per il dialogo.

¹¹ Ministero degli Affari Esteri, *Rapporti bilaterali Asia orientale: Corea del Nord*, ultimo accesso 28 giugno 2017, http://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/aree_geografiche/asia/rapporti_bilaterali_asia_orientale/corea_nord.html

L'Africa nelle politiche UE ed USA

di Bernardo Venturi*

L'Unione Europea e gli Stati Uniti stanno vivendo stagioni molto diverse nelle relazioni con l'Africa. L'Ue ha fatto del rapporto con il continente africano una priorità, con un forte accento sullo sviluppo e sulle questioni migratorie, ma impegnandosi anche su pace e sicurezza. Il rapporto tra Africa e Stati Uniti, invece, attraversa un periodo d'incertezza dovuto al fatto che l'amministrazione di Donald Trump non ha ancora definito un approccio all'Africa.

1. Le politiche Ue verso l'Africa

Le relazioni tra Africa ed Europa hanno registrato una crescente intensità nell'ultimo decennio, dovuta a fattori sia interni che internazionali. Nel 2007 l'Ue e i paesi africani hanno definito serie di obiettivi congiunti confluiti nella Strategia congiunta Africa-Ue.¹² L'Unione ha un esplicito interesse a rafforzare il rapporto con il continente africano, non solo in ambito commerciale o nelle politiche di sviluppo, ma anche in quelle di pace, sicurezza e governance. Accanto a questo, l'Ue ha allargato l'area del vicinato alla regione del Sahel e all'Africa centrale. Questo processo ha trovato riconoscimento formale nella Strategia globale dell'Ue pubblicata nel giugno del 2016, dove si dichiara che l'Ue “investirà nello sviluppo e nella pace in Africa come un investimento nella sua stessa sicurezza e prosperità”.¹³ Da questo quadro concettuale a un'implementazione coerente la strada è lunga, ma alcune delle politiche di Bruxelles mostrano segnali in questo senso. Inoltre, le crescenti sfide migratorie legano indissolubilmente i due continenti verso politiche e soluzioni comuni e durature.

*Commercio, sviluppo,
migrazioni e sicurezza al
centro dell'agenda Ue-Africa*

Accanto agli obiettivi comuni vanno registrate anche difficoltà comuni. L'Unione Africana (Ua) e l'Unione Europea stanno vivendo, benché in modo diverso, crisi identitarie collegate alla sfida del rinnovamento per giocare da protagonisti sia a livello regionale, sia su quello globale. L'Ua si trova spesso paralizzata dai limiti delle sue risorse e dalle molteplici crisi in corso nel suo territorio. Dal canto suo, l'Ue ha nel negoziato sulla Brexit e nel rilancio della governance dell'eurozona una doppia sfida delicata e complessa. Non vanno inoltre dimenticate le sfide poste da altri attori globali in Africa, come Cina, India, Turchia, paesi del Golfo, Russia e Stati Uniti.¹⁴

Le difficoltà interne non hanno impedito all'Ue di tentare un rilancio in politica estera. In questo quadro, il 2017 è un anno rilevante che può traghettare il rapporto Africa-Ue verso una cooperazione più stretta. Il 28-29 novembre si terrà il quinto Vertice Africa-Ue ad Abidjan, in

* L'autore è ricercatore presso il Programma Europa nel Mondo dello Iai

¹² The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy, http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf

¹³ Alto Rappresentante dell'Unione Europea, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European's Union Foreign and Security Policy*, giugno 2016, p. 36, <http://europa.eu/lpr79yu>

¹⁴ Per approfondimenti, si veda: Bernardo Venturi, Nicoletta Pirozzi, *The EU, the US and the International Strategic Dimension of Sub-Saharan Africa: Peace, Security and Development in the Horn of Africa*, dicembre 2016, <http://iaitestnew.asw.bz/sites/default/files/9788868127343.pdf>

Costa d'Avorio, che avrà come tema centrale i giovani.¹⁵ Se si pensa che la Costa d'Avorio ha vissuto una crisi politica e una guerra civile soltanto sei anni fa, la scelta di questo paese può rappresentare un segnale di rinnovamento e di speranza per le nuove generazioni. Non si può dire poi che l'Africa non guardi al futuro: l'agenda di sviluppo dei paesi africani elaborata in sede Onu si chiama *Agenda 2063* dopotutto. Molto del lavoro di attuazione di questa programmazione a lunga scadenza si incentrerà proprio sull'incrociare programmi e priorità tra Africa ed Europa.¹⁶

La cornice delle relazioni Ue-Africa è definita dagli accordi di Cotonou, la Strategia Africa-Ue e dialoghi formali a più livelli

Alla base del rapporto tra i due continenti e di queste dinamiche recenti ci sono due documenti principali. Da una parte, i longevi Accordi di Cotonou (2000) tra l'Ue da una parte e i paesi africani, caraibici e pacifici (Acp), che regolano soprattutto questioni di commercio e sviluppo; dall'altra, il quadro più ampio della già menzionata Strategia congiunta Africa-Ue firmata nel 2007 da ottanta capi di stato e governo.¹⁷ La Strategia mira ad avvicinare i due continenti in campo economico, di sviluppo e di sicurezza e con un forte collegamento tra questi aspetti. La Strategia congiunta fornisce da una parte una cornice per una cooperazione più coerente. Dall'altra, però, “non ha fatto un salto qualitativo importante in quanto semplicemente reitera impegni su commercio e aiuti già presi con consultazioni limitate dei portatori d'interessi”.¹⁸

Dal 2000 il partenariato Africa-Ue si sviluppa anche mediante dialoghi formali a vari livelli. Vertici Africa-Ue, a livello di capi di stato o di governo, si tengono in linea di principio ogni tre anni; riunioni a livello ministeriale, organizzate periodicamente e a alle quali partecipano rappresentanti dei paesi africani ed europei, della Commissione dell'Ua e delle istituzioni dell'Ue, compreso il Consiglio; infine, riunioni tra la Commissione Ue e la Commissione Ua.

Politiche per lo sviluppo

La cooperazione allo sviluppo rimane un ambito privilegiato di relazione tra i due continenti. Non mancano trasformazioni significative nel modo di fare cooperazione. Da un lato, c'è il cappello dell'Agenda 2030, un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 paesi membri delle Nazioni Unite, che pone gli obiettivi di sviluppo come universali, quindi da realizzarsi all'interno di tutti i paesi – compresi quelli europei. Questo può portare gradatamente a un cambiamento di prospettiva rispetto a temi come la povertà, le disuguaglianze o i diritti sociali e a un approccio più paritario e di scambio nella cooperazione. Dall'altro lato, le sfide dei flussi migratori spingono l'Ue a destinare

¹⁵ I Summit Africa-UE si tengono ogni tre anni in modo alterno in Africa e in Europa. L'ultimo si è tenuto a Bruxelles in aprile 2014.

¹⁶ Per la versione integrale, si veda: *Agenda 2063. The Africa we Want*, aprile 2015, <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf>

¹⁷ Consiglio dell'Unione Europea, *The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy*, Lisbona, 9 dicembre 2007, p. 3, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf

¹⁸ Maurizio Carbone, “EU-Africa relations in the Twenty-First Century: Evolutions and Explanations”, in Maurizio Carbone (cur.), *The European Union in Africa. Incoherent Policies, Asymmetrical Partnership, Declining Relevance?*, Manchester e New York, Manchester University Press, 2013, p. 7.

parte dei fondi della cooperazione allo sviluppo verso aspetti securitari come il controllo delle frontiere e delle rotte di transito.

Le sfide dell'Agenda 2030 saranno al centro del dibattito per il rinnovo dell'Accordo di Cotonou, da concludersi entro il 31 agosto 2018.¹⁹ L'Accordo, rinegoziato periodicamente, si pone l'ambizioso obiettivo di fondo di ridurre la povertà e contribuire all'integrazione progressiva dei paesi Acp nell'economia mondiale. Per raggiungere questo scopo, l'accordo avanza linee programmatiche in tre aree: cooperazione allo sviluppo, cooperazione in campo economico e commerciale, e dialogo politico. Va notato che queste ultime due dimensioni, economica e politica, sono ormai marginali nel quadro di Cotonou, una situazione a cui il prossimo Accordo di Cotonou dovrebbe rimediare.

*Il rinnovo di Cotonou è
un'occasione per riequilibrare
il rapporto Ue-Africa*

I lavori avviati dallo scorso anno lasciano intravedere tre scenari alternativi. Il primo è riformare l'attuale partenariato con i soli paesi Acp. Il secondo è innovarlo completamente, puntando a tre accordi regionali separati con l'Africa, i Caraibi e i paesi del Pacifico. L'ultima opzione è siglare un "accordo quadro" con il gruppo Acp che fissi valori e regole comuni senza cancellare i risultati di Cotonou, per poi firmare tre partenariati distinti fra l'Europa e ciascuna delle tre macro regioni dell'area Acp per meglio rispondere alle specificità di ciascuna di esse.²⁰ Quest'ultima opzione è quella preferita sia dal Concilio europeo sia dal Parlamento europeo (Pe), e sembra la più lungimirante in quando si inserisce nel solco di Cotonou, ma innovandolo nel nuovo quadro globale.

Certamente, la riforma dovrà tenere in considerazione alcuni aspetti che rimangono ambigui, in primis l'*ownership* locale, cioè la guida africana dei processi politici ed economici che li riguardano da vicino. L'Ue ha riaffermato più volte questo principio, la cui applicazione si è però scontrata con tre grandi ostacoli: l'insistenza della Commissione europea che la liberalizzazione del commercio preceda i programmi di sviluppo; il rischio, sempre più concreto, di 'securitizzare' le politiche di sviluppo Ue condizionando queste ultime ad aspetti come il controllo dei confini; e, infine, la difficoltà di ricorrere alla condizionalità degli aiuti Ue per incentivare la governance democratica nei paesi africani beneficiari.

Va tenuto inoltre presente che l'Ue finanzia la maggior parte dei suoi programmi di sviluppo per i paesi partner Acp attraverso il Fondo europeo di sviluppo (Fes). Il Fes riguarda tutti i paesi africani facenti parte dell'accordo di Cotonou, tranne il Sudafrica (che trae i fondi per la cooperazione dallo strumento di cooperazione allo sviluppo dell'Ue). Tali fondi non fanno però parte del bilancio generale dell'Unione, ma sono sovvenzionati direttamente dagli stati membri. L'Ue dovrà decidere se mantenere questa separazione o inserire le risorse del Fondo nella prossima previsione di bilancio, il *Multiannual Financial Framework* (Mff) 2021-2027, sottoponendole così a un maggiore controllo da parte delle istituzioni europee, in primis il Pe.

¹⁹ Per ulteriori informazioni sulla riforma dell'Accordo di Cotonou, si veda il dossier redatto da ECDPM: *The Future of ACP-EU Relations Post-2020. An Overview of Relevant Analysis by ECDPM*, Maastricht, ECDPM, 5 dicembre 2014, <http://ecdpm.org/?p=15695>

²⁰ Commissione europea, Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *A renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific*, JOIN(2016) 52 final, 22 novembre 2016 https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/joint-communication-renewed-partnership-acp-20161122_en.pdf

Le relazioni Africa-Ue si sono articolate per lungo tempo principalmente nella dimensione economica e di sviluppo, ma i temi legati alla pace e alla sicurezza hanno guadagnato importanza dagli anni Novanta. Attualmente, lavorare sull'instabilità del continente africano rappresenta un punto molto importante, se non prioritario, per gli stati membri dell'Ue, che vedono sempre più il legame tra i due continenti in termini di traffici di droghe o di migrazione irregolare.²¹

L'Ue punta a promuovere una maggiore ownership locale della gestione delle crisi

La Strategia congiunta Africa-Ue mira a un approccio olistico che spazi dalla prevenzione dei conflitti alla governance.²² In questa cornice, l'Ue vuole sostenere le capacità locali africane, per esempio attraverso i fondi diretti per l'Ua e in particolare per l'Architettura africana di pace e sicurezza (Aaps), l'insieme di istituzioni, iniziative e processi diplomatici volti alla prevenzione, gestione e risoluzione delle crisi continentali.²³ Il potenziale bilanciamento nella partnership, però, presenta ancora dei limiti. In primo luogo, l'Ue si è mostrata riluttante ad affidarsi pienamente all'Ua a causa della mancanza di alcune competenze specifiche (per esempio in termini di riforma dei sistemi di sicurezza o di stato di diritto) e risorse. Inoltre, l'Ue tende a promuovere i suoi valori e i suoi programmi, finendo così per rafforzare la percezione africana di una relazione asimmetrica²⁴. In questo quadro, l'Ua e alcune organizzazioni della società civile vogliono evitare che siano poste precondizioni decise da altri a fondamento della partnership.²⁵

Il principale strumento finanziario europeo di cooperazione con l'Africa nella cornice Aaps è lo Strumento di pace per l'Africa (*African Peace Facility*, Apf), nato nel 2003 e finanziato dal Fes. Attraverso di esso l'Ue fornisce risorse per le operazioni di pace africane e attività di *capacity-building*. La scelta del Fes come fonte di finanziamento sottolinea il collegamento tra sviluppo e sicurezza – nesso chiave nei rapporti Africa-Ue di oggi e del futuro – e comporta anche l'esclusione di spese per equipaggiamenti e armi, oltre a programmi di training militare.

Accanto a tutto questo, va ricordato che l'Ue sta conducendo nove missioni di Politica di sicurezza e di difesa comune (Psdc) in Africa. Tra queste, tre (EU Navfor Somalia, Eucap Somalia, Eutm Somalia) sono dispiegate in Somalia contro la pirateria, per la formazione della marina e dell'esercito somali. Una è impiegata nella Repubblica centrafricana (Eutm Rca) con compiti di formazione del personale militare. Tre sono presenti nel Sahel (Eucap Sahel Mali, Eutm-Mali, Eucap Sahel Niger) in supporto alle forze di sicurezza locali per affrontare le

²¹ Fredrik Söderbaum, "The European Union as an Actor in Africa: Internal Coherence and External Legitimacy", in Maurizio Carbone (cur.), *The European Union in Africa. Incoherent Policies, Asymmetrical Partnership, Declining Relevance?*, Manchester e New York, Manchester University Press, 2013, p. 25-42.

²² Consiglio dell'Unione Europea, *The Africa-EU Strategic Partnership*, cit., point 13.

²³ Per ulteriori informazioni sull'Aaps si veda: <http://www.peaceau.org/en/topic/the-african-peace-and-security-architecture-apsa>

²⁴ La stessa strategia è ambigua sull'ownership africano. Per esempio: "EU support to Africa has been and continues to be guided by the principle of African ownership. At the same time, valuable guidance for the cooperation will, as appropriate, be drawn from the EU Concept for Strengthening African Capabilities for the Prevention, Management and Resolution of Conflicts." Consiglio dell'Unione Europea, *The Africa-EU Strategic Partnership*, cit., punto 18.

²⁵ Daniela Sicurelli, *The European Union's Africa Policies. Norms, Interests and Impact*, Farnham and Burlington, Ashgate, 2013.

minacce alla sicurezza transfrontaliera. Infine, due missioni riguardano la Libia: una per rafforzare i controlli di sicurezza sui confini (Eubam) e la seconda per contrastare i flussi migratori irregolari verso l'Italia (Eunavfor Med). Queste missioni, comunque, hanno mandati e tempi limitati e hanno un impatto contenuto sulle dinamiche conflittuali della regione.

L'Ue ha quindi sviluppato complessivamente un impegno sostanziale nel campo della gestione delle crisi in Africa, in parte in coordinamento con l'Ua e in parte attraverso le proprie missioni. Il coordinamento con l'Ua, gradito agli africani, ha rafforzato le capacità operative dell'Ua su pace e sicurezza, ma avrà bisogno di nuovo slancio e risorse in futuro. Le missioni Psdc, invece, sembrano orientate più a rafforzare il ruolo regionale dell'Ue e a fornire un contributo tecnico, piuttosto che a svolgere un ruolo da *game changer*, probabilmente con l'eccezione delle missioni navali anti-pirateria del Corno d'Africa.²⁶

Migrazione

Sulla migrazione si è concentrata gran parte dell'attenzione europea negli ultimi anni a causa dei crescenti flussi provenienti dall'Africa. E in questo ambito, per una volta, sembra che l'Europa abbia più bisogno dell'Africa che viceversa. Ciò dipende sia dall'invecchiamento della popolazione europea, che i flussi migratori possono compensare, sia dalla necessità di regolare i flussi migratori a partire dai paesi di origine.

Nel novembre 2015 l'Ue e alcuni leader africani si sono incontrati a La Valletta per rafforzare la cooperazione politica in materia di migrazione. Hanno concordato un piano d'azione che include sedici azioni concrete per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e dello spostamento obbligato, concepite al fine di assistere ventitre paesi nel Corno d'Africa, il Sahel e il bacino del lago Ciad, e il Nord Africa.²⁷ Il vertice ha anche creato un Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa, poi collegato al nuovo Partenariato-quadro per la migrazione creato a giugno 2016, che dà pieno diritto di cittadinanza alla migrazione all'interno della politica estera dell'Ue combinando diversi strumenti come la cooperazione allo sviluppo, il commercio, l'energia e la sicurezza.²⁸ I progetti si focalizzano quindi su temi come la creazione di opportunità professionali per i giovani, la gestione dei flussi migratori, la sicurezza alimentare e la prevenzione dei conflitti. Al momento soltanto una parte dei progetti finanziati dal Fondo sono operativi, il che ne rende difficile una valutazione.

*La gestione dei flussi
migratori è ormai una priorità
nelle relazioni Ue-Africa*

Il Parlamento europeo ha mosso critiche rilevanti ai risultati del vertice de La Valletta. Da una parte, ha criticato l'utilizzo del Fes per finanziare il Fondo fiduciario, in quanto toglie risorse alle politiche di sviluppo per girarle quasi interamente a politiche securitarie e di controllo dei confini. Dall'altra, ha lamentato di essere escluso dall'esprimere un parere sull'uso di questi fondi, il che ha creato un deficit democratico sul loro impiego.²⁹ Le critiche del Pe sono state

²⁶ Fredrik Söderbaum, "The European Union as an Actor in Africa: Internal Coherence and External Legitimacy", cit.

²⁷ Consiglio dell'Unione Europea, "Vertice sulla migrazione di La Valletta", 11-12 novembre 2015,

<http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

²⁸ Commissione europea, *Migration Partnership Framework. A New Approach to better Manage Migration*, Factsheet

²⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 sul Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa: le implicazioni per lo sviluppo e gli aiuti umanitari (2015/2341(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0337+0+DOC+XML+V0//IT>; Ludovica Jona, "I fondi destinati a combattere la

avallate da diverse organizzazioni non governative (Ong) internazionali, preoccupate anche della coerenza complessiva delle politiche Ue e del rispetto dei diritti umani da parte dei paesi beneficiari e delle convezioni di protezione internazionale di rifugiati e richiedenti asilo.

2. Il rapporto tra America e Africa

La politica estera dell'amministrazione Trump è ancora in fase di definizione. Dalle prime analisi emerge come l'Africa non sia tra le priorità. A riprova di ciò, sono in cantiere piani per una netta riduzione dei fondi per la cooperazione allo sviluppo.³⁰ La retorica anti-musulmana usata da Trump durante la campagna elettorale inoltre crea ulteriori complicazioni, dal momento che la popolazione africana è quasi per metà musulmana. Al di là di queste tendenze recenti, è utile tratteggiare anche alcuni elementi di contesto della relazione tra Africa e Usa degli ultimi anni.³¹

Sviluppata su varie linee a partire dalla metà degli anni Ottanta, la politica estera americana verso l'Africa fa della sicurezza e dello sviluppo, collegati dalla diplomazia, i principali pilastri attraverso i quali operano il dipartimento della difesa, l'agenzia per lo sviluppo internazionale (Usaid) e il dipartimento di stato. Gli Usa forniscono una notevole quantità di aiuti allo sviluppo all'Africa subsahariana e hanno condotto operazioni ed esercitazioni militari in buona parte dei paesi saheliani e dell'Africa centrale. Le relazioni tra Stati Uniti e Africa sono diventate più complesse negli ultimi due decenni, anche se l'Africa non è mai diventata una priorità nell'agenda a stelle e strisce.

Il terrorismo islamico ha aumentato l'importanza strategica dell'Africa per gli Usa

L'importanza strategica dell'Africa per gli interessi della sicurezza Usa è cresciuta con l'irrompere sulla scena del terrorismo islamico, come dimostra la creazione nel 2007 di uno specifico comando per l'Africa, lo *Unified Combatant Command for Africa* o Africom. La decisione dell'allora Presidente George W. Bush di istituire un comando separato per l'Africa era volta a rafforzare le attività di anti-terrorismo in Africa, soprattutto in Somalia e nei paesi vicini. Nel 2016 il dipartimento di stato ha finalmente individuato nell'assistenza alla pace e alla sicurezza in Africa una priorità. Nel complesso, il principio fondamentale di mantenere le forze americane fuori da ruoli di combattimento nella regione è stato rispettato, con qualche eccezione (come l'intervento aereo contro le forze islamiste di Mogadiscio ad inizio 2007). L'approccio degli Stati Uniti verso l'Africa rimane così ancorato al *light footprint* (cioè presenza militare 'leggera') e al principio del *leading from behind* (letteralmente, 'condurre da dietro'), un approccio ben visto da alcuni – come in genere Usaid e il dipartimento di stato – ma criticato da altri che vorrebbero un maggiore coinvolgimento.³²

povertà usati in Africa per controllare i migranti", *La Stampa*, 25 maggio 2017, <http://www.lastampa.it/2017/05/24/esteri/speciali/divertedaid/i-fondi-destinati-a-combattere-la-povert-usati-in-africa-per-controllare-i-migranti-LVKP43v8l80d1cZ9u69sbP/pagina.html>

³⁰ Johnnie Carson, "Trump's Africa policy: Unclear and uncertain", *African Arguments*, 1 febbraio 2017, <http://africanarguments.org/2017/02/01/trumps-africa-policy-unclear-and-uncertain/>

³¹ Alcune informazioni di questa sezione sono tratte dalla ricerca coordinata dallo IAI "L'Ue, gli Usa e la dimensione strategica internazionale dell'Africa subsahariana: pace, sicurezza e sviluppo nel Corno d'Africa" e, in particolare, dal policy-paper di Madeleine Goerg "Security, Development, and Diplomacy: Solving the Puzzle of the US-Sub-Saharan Africa Strategy?", *IAI Working Papers*, 2016, <http://www.iai.it/it/ricerche/ue-usa-africa-subsahariana>

³² William M. Bellamy, "African Security. Time for a Change in Doctrine?", in Richard Downie (cur.), *Africa in the Wider World*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2014, p. 4-6, <https://www.csis.org/node/26464>

Nel recente passato il governo americano ha enfatizzato il legame tra sviluppo e crescita economica. L'aiuto allo sviluppo è menzionato tuttavia solo una volta nella strategia Usa verso l'Africa subsahariana, che insiste invece molto di più sui temi della crescita economica, del commercio e degli investimenti.³³ A questo approccio è stato dato seguito, per esempio, col Programma per il commercio con l'Africa, lanciato nel 2013, che sostiene un aumento degli scambi e degli investimenti, l'integrazione regionale dei paesi africani e iniziative volte a promuoverne la competitività. Nel 2014, inoltre, l'ex presidente Barack Obama ha lanciato *Power Africa*, un programma di sette miliardi di dollari per sviluppare il settore energetico dell'Africa, fornendo assistenza tecnica, finanziamento e sostegno agli investimenti e per cui è stato firmato un memorandum d'intesa con l'Ue per aumentare il coordinamento tra Usa e Ue.³⁴

La diplomazia Usa in Africa negli otto anni di amministrazione Obama (2009-17) ha quindi elaborato degli approcci rilevanti, ma complessivamente è stata meno attiva di quanto molti analisti si sarebbero aspettati – fuorvianti forse dalle origini africane, per parte di padre, del presidente. Se si eccettua il proseguimento dei programmi iniziati già con Bill Clinton e Bush figlio, l'Africa è rimasta fuori dalle priorità dell'amministrazione Obama.³⁵

Proprio l'aiuto allo sviluppo è ora nell'occhio del ciclone e i documenti pubblicati finora dal nuovo governo americano contengono tagli di un terzo del bilancio di Usaid e menzionano una possibile fusione dell'agenzia col dipartimento di stato. Si calcola che questo nuovo corso potrebbe portare a tagli effettivi di circa un quarto del bilancio americano per lo sviluppo in Africa, una riduzione considerevole che riporterebbe la politica americana verso l'Africa indietro di tre decenni.³⁶ Le ripercussioni si sentirebbero su vari fronti. Si consideri, per esempio, che una parte significativa dei progetti finanziati da Usaid hanno avuto come focus la prevenzione della radicalizzazione violenta. Dato l'approccio bipartisan all'aiuto allo sviluppo, il Congresso non consentirà probabilmente tagli così drastici, ma di certo qualche riduzione ci sarà e il rapporto tra Africa e Stati Uniti in ambito di sviluppo andrà indebolendosi.

Il taglio voluto da Trump agli aiuti allo sviluppo Usa avrà pesanti conseguenze per l'Africa

³³ The White House, *U.S. Strategy toward Sub-Saharan Africa*, p. 3 and 5.

³⁴ Commissione Europea, *European Union and the U.S. Power Africa Initiative Join Forces to Assist Partner Countries to Reduce Energy Poverty and Increase Access to Electricity in Sub-Saharan Africa*, 14 luglio 2015, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/web-release-power-africa-eu-mou-addis_en.pdf

³⁵ Francesco Bechis, *Gli Occhi dell'Africa su Trump*, 25 gennaio 2017, <http://www.fondazionedegasperri.org/2017/01/25/gli-occhi-dellafrica-su-trump/>

³⁶ Bryant Harris, Robbie Gramer, Emily Tamkin, "The End of Foreign Aid As We Know It", *Foreign Policy*, 24 aprile 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/04/24/u-s-agency-for-international-development-foreign-aid-state-department-trump-slash-foreign-funding/>

3. Conclusioni

Gli Usa e l'Ue hanno mostrato una certa complementarità di approccio all'Africa, che rappresenta in teoria una solida base per cooperare. Scambi a livello politico avvengono regolarmente tra il dipartimento di stato e il Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) ed è presente anche un coordinamento significativo all'interno di alcuni paesi, per esempio nel Corno d'Africa.³⁷ Inoltre, la cooperazione tra Usa e Ue è istituzionalizzata attraverso il Gruppo consultivo di alto livello sullo sviluppo, che è stato rilanciato nel 2009 e vede come protagonisti Usaid e la EuropeAid, l'agenzia di sviluppo Ue, in collaborazione con la divisione Africa del Seae.

Negli ultimi anni, Washington si è mossa verso l'approccio olistico detto "*whole of government*" (un approccio cioè che presuppone un'azione coordinata di tutte le istituzioni statali coinvolte, dai vari rami del governo al parlamento), non lontano dall'approccio integrato Ue. In questa cornice, Usaid guida l'aiuto allo sviluppo, ma si coordina anche con il rappresentante per il commercio, il dipartimento per l'agricoltura e quello per l'energia. Anche se alcuni aspetti sono quindi simili, l'impostazione di Bruxelles è però più complessiva, includendo anche una forte connessione con gli ambiti della pace e della sicurezza. Un altro aspetto che accomuna Usa e Ue è l'interazione con organizzazioni regionali, per quanto nella prassi la programmazione di Usaid segue criteri legati ad un tema e all'urgenza del momento, trascurando sia la dimensione regionale sia quella di lungo periodo.

La cooperazione Usa-Ue attiva nel campo della sicurezza si basa su un accordo quadro firmato nel 2011 per il quale gli Stati Uniti possono contribuire con personale civile alle missioni Psdc. L'accordo rafforza inoltre il coordinamento sul campo in scenari di crisi e questo ha portato a sporadiche collaborazioni, come quella sulla riforma del settore della sicurezza nella Repubblica democratica del Congo, e a sinergie nel Corno d'Africa e in Mali.³⁸ L'approccio di Washington rimane comunque quasi esclusivamente militare in questo settore, mentre quello di Bruxelles è prevalentemente civile. Nel Sahel inoltre, l'operazione militare francese Barkhane ha rilanciato la cooperazione franco-americana sulla lotta al terrorismo.

³⁷ Per citare un esempio, iniziative congiunte hanno avuto luogo nella zona dei Grandi Laghi. Interviste a funzionari statunitensi di alto livello, 2016.

³⁸ The White House, "U.S.-EU Cooperation on Common Security and Defense Policy", in *Statements and Releases*, 26 marzo 2014, <http://go.wh.gov/X3spsm>

Due proposte per rilanciare il ruolo europeo nel conflitto israelo-palestinese

di Daniela Huber*

A cento anni dalla Dichiarazione Balfour (in cui il gabinetto di guerra britannico fece riferimento all'intenzione di costituire una *national home* per gli ebrei in Palestina), a settanta dall'approvazione da parte dell'Assemblea generale Onu del piano di spartizione del Mandato britannico di Palestina, a cinquanta dall'inizio dell'occupazione dei Territori palestinesi, e a dieci dall'avvio del blocco israeliano di Gaza, un'importante novità potrebbe contribuire a cambiare i giochi in questo piccolo e instabile angolo di Medio Oriente.³⁹

Hamas, il gruppo militante palestinese al potere nella Striscia di Gaza, ha pubblicato un aggiornamento, o integrazione, della sua carta istitutiva contenente alcune novità significative.⁴⁰ In una fase storica in cui il controllo israeliano dell'area tra il fiume Giordano e il Mediterraneo è così radicato e pervasivo, al punto da spingere alcuni a sostenere che la soluzione dei due stati sia ormai irrealistica, Hamas ha invece compiuto un passo verso una versione sui generis della soluzione dei due stati.⁴¹ Ma cosa si sostiene, dunque, in questo nuovo documento, e in quale contesto locale, regionale e globale è scaturito? E soprattutto: può aprire nuove opportunità per gli attori esterni, in particolare l'Unione Europea?

1. Cosa dice il nuovo documento di Hamas

Il nuovo documento ridefinisce l'identità di Hamas. I suoi punti di riferimento non sono più soltanto l'Islam e l'arabismo, ma anche il diritto internazionale. La sua audience non sono più soltanto i palestinesi, gli arabi e Israele, ma la comunità internazionale nel suo complesso. Al contrario dello statuto del 1988, che contiene numerosi passaggi di marcato stampo antisemita, il nuovo testo specifica che nemici dei palestinesi sono il sionismo e l'occupazione, non gli ebrei e la loro religione. Parafrasando il nuovo documento: "il conflitto è con il progetto sionista, non con gli ebrei per la loro religione".⁴² Il testo ridefinisce la causa palestinese come "essenzialmente, una causa di una terra occupata e di un popolo di sfollati". Il paragrafo chiave per la comunità internazionale è tuttavia il seguente:

*L'autrice è responsabile di ricerca presso il Programma Mediterraneo e Medio Oriente dello Iai

³⁹ La Guerra dei Sei Giorni del giugno 1967 portò sotto controllo israeliano l'intera area del Mandato britannico di Palestina, fino ad allora in territorio giordano (Cisgiordania) ed egiziano (Gaza), nonché le Alture del Golan, strappate alla Siria e poi annesse da Israele. Da allora l'area è stata amministrata in modi diversi: Gerusalemme Est è stata annessa, Gaza e la Cisgiordania occupate militarmente e amministrate da Israele fino agli anni Novanta, quando con gli Accordi di Oslo una neonata Autorità nazionale palestinese assunse il controllo di alcune aree (dette Area A) e responsabilità amministrative per altre (Area B). Il resto della Cisgiordania (Area C) resta sotto pieno controllo israeliano, nonostante gli accordi di Oslo impegnassero Israele a restituirla ai palestinesi nell'ambito dell'accordo di pace finale.

⁴⁰ Hamas, *A Document of General Principles and Policies*, 2017,

<http://hamas.ps/ar/uploads/documents/06c77206ce934064ab5a901fa8bfef44.pdf>. Il documento si aggiunge e non sostituisce lo statuto di Hamas del 1988, disponibile (in inglese) qui: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/hamas.asp.

⁴¹ Lo stesso Quartetto, il forum negoziale format da Usa, Ue, Russia e Onu, si è espresso con scetticismo circa la fattibilità della soluzione dei due stati (Middle East Quartet, *Report of the Middle East Quartet*, 2016, <http://fmep.org/wp/wp-content/uploads/2016/07/Quartet-Report-2016.pdf>).

⁴² La traduzione del documento di Hamas è ad opera dello Iai.

“ Hamas respinge ogni alternativa alla piena e completa liberazione della Palestina, dal fiume [Giordano] al mare [Mediterraneo]. Tuttavia, senza pregiudizio del suo rifiuto dell’entità sionista e senza rinunciare a nessuno dei diritti dei palestinesi, Hamas considera la creazione di uno stato palestinese sovrano e pienamente indipendente lungo i confini del 4 giugno 1967 [cioè precedenti alla Guerra dei sei giorni che diede avvio all’occupazione], con Gerusalemme capitale e il ritorno dei rifugiati e sfollati alle case da cui furono espulsi, una piattaforma [letteralmente: una formula] di consenso nazionale.”⁴³

Sebbene non privo di ambiguità nella sua formulazione, il testo rappresenta un passo in avanti, soprattutto se confrontato con il più recente statuto del Likud, il principale partito israeliano guidato dal premier Benjamin Netanyahu. Pubblicato nel 2014, il nuovo statuto del Likud non solo non menziona la soluzione dei due stati (quello precedente addirittura respingeva esplicitamente l’ipotesi di uno stato palestinese), ma invoca apertamente l’annessione di “ogni parte della Terra di Israele”.⁴⁴

Hamas apre alla soluzione dei due stati e taglia i ponti con la Fratellanza musulmana

Non è il caso di liquidare il nuovo documento di Hamas come un puro esercizio retorico. Il riconoscimento della possibilità di creare uno stato palestinese sui confini del 1967 come soluzione al conflitto rompe con un tabù che aveva resistito fin dalla fondazione del

partito islamista nel 1988. Ad esso si accompagna inoltre un importante cambio di leadership dentro a Hamas, che ha visto prevalere l’ala locale, cioè basata a Gaza, su quella ‘internazionale’, (ora in Turchia, sebbene forse solo temporaneamente)⁴⁵, e che può essere visto come un ulteriore passo verso un maggiore pragmatismo.

Il documento rappresenta una scelta strategica presa in un contesto che vede Hamas isolata sul piano locale, regionale ed internazionale. Esso riconosce l’Organizzazione per la liberazione della Palestina (Olp) come una “cornice nazionale”, pur insistendo sulla necessità di ricostituirne le basi democratiche. L’intento è quello di creare le condizioni per un processo di riconciliazione nazionale con Fatah, il partito nazionalista rivale di Hamas. Finora Fatah, l’unico interlocutore riconosciuto da Israele e dalla comunità internazionale, non ha avuto nessun incentivo a condividere il potere con Hamas o altri movimenti palestinesi, col risultato che le due principali fazioni si sono spartite parte del controllo (la parte cioè non esercitata da Israele) della Striscia di Gaza (Hamas) e della Cisgiordania (Fatah).

In primo luogo, dunque, il documento è rilevante sul *piano locale*. Esso mostra che il panorama politico palestinese è in evoluzione. Fatah è alle prese con la successione del suo leader attuale, l’anziano Mahmoud Abbas (più noto in Italia come Abu Mazen), mentre all’interno di Hamas l’ala moderata (o pragmatica) sta prevalendo su quella intransigente e militante. Per Hamas è

⁴³ Questo è il testo ufficiale nella sua versione inglese: “ Hamas rejects any alternative to the full and complete liberation of Palestine, from the river to the sea. However, without compromising its rejection of the Zionist entity, without relinquishing any Palestinian rights, Hamas considers the establishment of a fully sovereign and independent Palestinian state, with Jerusalem as its capital along the lines of the 4th of June 1967, with the return of the refugees and the displaced to their homes from which they were expelled, to be a formula of national consensus”.

⁴⁴ All’inizio del nuovo statuto del Likud si specifica che il partito persegue la “preservazione del diritto del popolo ebraico alla Terra di Israele come eterno ed inalienabile, [è] dedicato a insediarsi e sviluppare ogni parte della Terra di Israele e ad esercitarvi sovranità statale”. Non esiste una versione ufficiale in italiano (e nemmeno in inglese) della Carta (o Statuto) ebraica del Likud. La traduzione è ad opera dell’autrice e dei suoi colleghi Iai, che hanno usato la seguente fonte: <https://www.likud.org.il/images/huka/hukalikud080514.pdf>, p.3.

⁴⁵ Hamas ha sempre avuto, oltre ad una base locale, anche un quartier generale in un paese straniero.

importante mostrarsi capace di adattamento anche perché nei territori occupati sono attivi una serie di gruppi di nuovi movimenti, soprattutto di giovani, che finora non hanno trovato un canale di partecipazione politica – al punto che si parla da tempo di un sistema politica palestinese ‘da riparare’.⁴⁶ Questi segnali evidenti di trasformazione sono stati del tutto trascurati dalla diplomazia internazionale, prigioniera di paradigmi ormai datati (a partire dall’idea che ci sia un “processo di pace” o che la rappresentanza politica palestinese possa essere ridotta alla dicotomia Fatah-Hamas) che rendono difficile cogliere le opportunità che potrebbero emergere dalla trasformazione in corso.

Spostandoci sul *piano regionale*, il documento contiene l’importante novità di non definire più Hamas come un ramo della Fratellanza musulmana, nell’evidente tentativo di ricreare un legame con i governi più ostili a quest’ultima: quelli d’Egitto, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti. Quanto ciò

*Oltre che all’Islam e all’arabismo,
il nuovo statuto di Hamas si
richiama al diritto internazionale*

sia praticabile resta da vedere. Al momento non sembra che questi governi abbiano grande interesse a riallacciare rapporti con Hamas. Dopotutto uno dei motivi che l’Arabia Saudita, assieme ad Emirati ed Egitto, hanno invocato per giustificare la rottura dei rapporti col Qatar è proprio il rifiuto da parte di quest’ultimo di tagliare i ponti con Hamas. Quest’ultima aveva spostato la sede del suo quartier generale all’estero da Damasco a Doha dopo che la guerra civile siriana aveva preso un chiaro carattere settario. Per Hamas continuare a godere della protezione del regime di Assad era diventato politicamente impossibile, così come inopportuni sono diventati anche i rapporti con l’Iran. Se il Qatar dovesse ‘scaricare’ Hamas, quest’ultimo non avrebbe altri alleati regionali al di fuori della Turchia e della poco influente Tunisia.

Un altro significativo elemento regionale del nuovo documento di Hamas è l’assenza di un esplicito rifiuto del c.d. Piano di pace saudita (o Iniziativa araba di pace del 2002), la quale promette pieno riconoscimento da parte degli stati arabi di uno stato d’Israele sui confini del 1967 (cioè se Israele si ritira dai Territori occupati). Hamas continua però a respingere ogni soluzione al conflitto israelo-palestinese che, come gli accordi di Oslo, in qualche modo sia formulata e imposta ‘dal di fuori’. Va specificato che Hamas, pur riconoscendo la possibilità di uno stato palestinese sovrano sui confini del 1967, respinge tuttavia due principi fondamentali del processo negoziale. Il primo è che israeliani e palestinesi possano accordarsi per ‘scambi di terre’ in un accordo finale, il secondo che tutti i rifugiati palestinesi abbiano diritto a tornare alle case da cui loro o le loro famiglie di origine furono espulsi o, in alcuni casi, si allontanarono nel 1947-48, al tempo della prima guerra arabo/palestinese-israeliana.

Ma la novità più importante del nuovo documento di Hamas è la deliberata intenzione di rivolgersi alla *comunità internazionale nel suo complesso*. In un momento in cui il presidente Usa Donald Trump mette in dubbio la soluzione dei due stati, Hamas in qualche modo la rilancia.

Certo, Hamas continua a rifiutarsi di soddisfare le richieste a cui gli Usa e l’Ue condizionarono la loro assistenza dopo che il gruppo islamista vinse a sorpresa le elezioni legislative dell’Autorità nazionale palestinese (Anp) nel 2006: riconoscere ufficialmente Israele, porre fine alla lotta armata e accettare come validi gli accordi pregressi tra israeliani e palestinesi. Hamas insiste nel documento che “resistere all’occupazione con ogni mezzo e metodo è un diritto legittimo

⁴⁶ Sam Bahour, “Resetting Palestine’s political system”, *Open Democracy*, 26 febbraio 2015, <https://www.opendemocracy.net/north-africa-west-asia/sam-bahour/resetting-palestine's-political-system>.

garantito dalla legge di Dio e dalle norme e dal diritto internazionali”. Proprio quest’ultimo riferimento indica che Hamas sta cominciando a pensare in termini pragmatici e di diritto internazionale – e a riflettere sui limiti posti da esso alla lotta armata.⁴⁷ Il documento reitera anche l’opposizione di Hamas agli Accordi di Oslo, ma di nuovo lo fa in una prospettiva nuova, affermando che quegli accordi contrastano “le regole che governano il diritto internazionale in quanto generano obblighi che violano i diritti internazionali del popolo palestinese”. È necessario ricordare come gli Usa e l’Ue non abbiano mai imposto ad Israele condizioni come il riconoscimento di uno stato palestinese, la rinuncia a mezzi violenti (inerenti ad un’occupazione militare) o di accettare l’applicazione del diritto internazionale, inclusa la Quarta Convenzione di Ginevra (che gli insediamenti israeliani in Cisgiordania violano).

Come deve rispondere l’Ue a questa iniziativa da parte di Hamas, e che approccio deve adottare verso la crisi di sicurezza e umanitaria di Gaza alla luce di tutto ciò? Le prossime due sezioni rispondono a queste domande.

2. Una Nuova Dichiarazione di Venezia

La situazione di oggi ricorda da vicino quella di quasi quarant’anni fa, quando i leader dell’allora Comunità economica europea, antesignana dell’Ue, rilasciarono la c.d. Dichiarazione di Venezia⁴⁸. Nel 1980 il conflitto israelo-palestinese era in una situazione di stallo. Come oggi in Israele era al potere un governo di destra. L’attenzione della comunità internazionale era rivolta verso la sanguinosa guerra civile in Libano e la crisi sempre più preoccupante nel Golfo, dove si avvicinava la guerra tra Iraq e Iran.

Diritto internazionale, processo di pace e parametri negoziali siano al centro di una nuova iniziativa Ue

In questo contesto di generale insicurezza nell’area i leader europei, riunitisi a Venezia, riaffermarono che gli insediamenti israeliani in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza erano contrari al diritto internazionale e un ostacolo alla pace coi palestinesi. Riconobbero inoltre il diritto del popolo palestinese all’autodeterminazione e chiesero la partecipazione dell’Olp al negoziato. La

Dichiarazione contribuì significativamente a definire la cornice politico-diplomatica nella quale si sarebbe poi avviato il processo di pace tra israeliani e palestinesi, definendo parametri di riferimento su insediamenti e ruolo dell’Olp che furono generalmente accettati dagli Usa e nel mondo arabo.

Quasi quarant’anni dopo, nel 2017, l’Ue si trova di fronte a una situazione molto simile. Il processo di pace avviato nei primi anni Novanta si è esaurito da anni, al potere in Israele è in carica il governo più a destra della storia del paese, il mondo è distratto dalla tragedia della guerra civile siriana, e il Golfo sta di nuovo registrando tensioni tra paesi arabi e Iran. Come quarant’anni fa, quella di oggi è una situazione di generale insicurezza e instabilità in cui la questione palestinese è scivolata ai margini. Ma come quarant’anni fa anche oggi esiste lo spazio per i leader europei di ridare per lo meno una direzione al processo diplomatico.

⁴⁷ Daniel Levy, “Hamas Get an Ideological Makeover”, *The National Interest*, 5 maggio 2017, <http://nationalinterest.org/feature/hamas-gets-ideological-makeover-20524>.

⁴⁸ <http://www.medeia.be/en/themes/international-organizations-and-diplomacy/venice-declaration-1980/>

L'impatto simbolico di una Nuova Dichiarazione di Venezia sarebbe tutt'altro che trascurabile, ma più importanti sarebbero le sue implicazioni politiche. Si avrebbe infatti una nuova iniziativa internazionale di alto livello per individuare le questioni su cui concentrarsi e fissare i parametri rispetto a cui orientarsi per gestire quelle questioni. Questi sono i punti in cui un'eventuale dichiarazione, seguita da specifiche conclusioni del Consiglio affari esteri (Cae) dell'Unione, si potrebbe articolare:

1) *Diritti umani e diritto umanitario internazionale.* L'Ue dovrebbe cambiare strategia e pretendere da parte di tutte le fazioni del conflitto, e non solo da Hamas, il rispetto per i diritti umani e per il diritto umanitario internazionale. Questo servirebbe a rafforzare le correnti moderate di Hamas che hanno favorito l'aggiornamento dello statuto del partito, nonché incentivare Fatah ad impegnarsi in un dialogo di riconciliazione nazionale con Hamas – una pre-condizione per negoziare con successo un accordo di pace con Israele. Se l'Ue non dovesse cogliere l'occasione presentata dalla pubblicazione del nuovo documento e dimostrare che la strategia del pragmatismo porta benefici, il rischio che l'ala più intransigente e militante di Hamas riprenda il sopravvento aumenterebbe. Alternativamente, Hamas potrebbe essere spinto ai margini da movimenti ancora più radicali, come i jihadisti legati alla galassia di al-Qaeda o dello Stato islamico, il che rischierebbe di trascinare il conflitto israelo-palestinese in quello siriano.

2) *Il processo di pace in Medio Oriente.* Nel corso degli ultimi vent'anni, il processo di pace non ha dato i risultati sperati dai suoi principali promotori internazionali, gli Stati Uniti e l'Europa. Al contrario, l'occupazione di Cisgiordania e Gerusalemme Est da parte di Israele è molto più radicata: gli insediamenti si sono espansi, i coloni grandemente cresciuti di numero, i territori controllati dai palestinesi sottoposti ad una fitta rete di controlli e posti di blocco. A fronte di questa situazione, è legittimo mettere in questione se l'Ue – che al contrario degli Usa non ha mai mostrato ambiguità, almeno sul piano retorico, circa i parametri di Venezia e Oslo – abbia ancora un interesse a sostenere questo processo. Se l'Unione vuole continuare a farne parte, dovrebbe promuovere la responsabilizzazione degli attori locali – non solo i palestinesi, ma anche e soprattutto Israele in qualità di potenza occupante – come elemento fondamentale per assicurare la pace e la sicurezza nella regione. Nel luglio 2015 e gennaio 2016 il Cae si è espresso in questi termini. È auspicabile che proceda in questa direzione.

3) *Parametri di base.* L'Ue dovrebbe fissare parametri di base sul ritiro israeliano da tutti i territori occupati nel 1967 in linea con i principi del diritto internazionale, ovvero il diritto all'autodeterminazione e il divieto di acquisire nuovi territori con la violenza (l'Ue appoggia in ogni caso cambi di confine negoziati tra le parti). Per questo motivo dovrebbe anche imbastire al più presto una qualche reazione che contribuisca a rallentare la progressiva annessione da parte di Israele dell'Area C cisgiordana (quella, per intenderci, che gli Accordi di Oslo affidavano al controllo di Israele). Infine, per assicurare massimo impatto normativo alla sua azione, l'Unione dovrebbe spingere perché i nuovi parametri fossero approvati dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

Una Dichiarazione come questa darebbe all'Ue la possibilità di svolgere di nuovo un ruolo di rilievo nel conflitto, se non altro forzando gli attori regionali e globali a reagire. Ma la politica declaratoria e la fissazione di parametri generali non può esaurire il ruolo dell'Ue. Un'azione concreta di supporto a Gaza contribuirebbe a lenire la crisi umanitaria lì in corso e a dare maggiore credibilità all'iniziativa diplomatica dell'Ue riguardo al negoziato di pace.

3. Una nuova iniziativa diplomatica per la Striscia di Gaza

Nel 2005 Israele si è unilateralmente ritirato dalla Striscia di Gaza. Nemmeno due anni dopo Hamas e Fatah si sono scontrati per il controllo della Striscia in un clima di generale spaesamento politico (locale, regionale ed internazionale) dovuto al trionfo elettorale di Hamas alle legislative dell'Anp del 2006. Lo scontro si è concluso con la vittoria di Hamas e l'estromissione di Fatah da Gaza, a cui Israele ha reagito imponendo un blocco totale – via terra, mare ed aria. Così facendo, Israele ha separato la Striscia dalla Cisgiordania⁴⁹, mantenendo però il pieno controllo di confini, registri civili, riunificazioni familiari, permessi di entrata e soggiorno.⁵⁰ Al momento sono in aumento in Israele le voci che richiedono l'annessione dell'Area C della Cisgiordania⁵¹, mentre la Striscia di Gaza sembra essere stata esclusa dal dibattito riguardo alla soluzione dell'unico stato⁵² – in contrasto, in entrambi i casi, con il diritto internazionale e gli accordi firmati da Israele stesso a Camp David e Oslo. L'idea di costruire un'isola artificiale al largo di Gaza sotto controllo internazionale, che al momento sta guadagnando qualche consenso in Israele, rientra in questo quadro in quanto connette Gaza al Mediterraneo e la separa ulteriormente dalla Cisgiordania e Gerusalemme Est.

A Gaza stessa, tre operazioni militari da parte di Israele e dieci anni di blocco hanno contribuito non solo al più alto numero di vittime dal 1967 e causato lo sfollamento interno di più di centomila palestinesi (al 2015), ma ne hanno anche distrutto l'economia, il sistema d'istruzione e le infrastrutture sanitarie. Il flusso di beni in uscita da Gaza è ridotto a non più del 16% di quanto era nel 2007. Il 72% della popolazione ha addirittura problemi a procacciarsi alimenti. La Conferenza Onu sul commercio e lo sviluppo (Unctad) stima che nel 2020 la Striscia di Gaza diventerà inabitabile.⁵³

Tre operazioni militari e il blocco decennale hanno ridotto Gaza sull'orlo del collasso

Né le potenze regionali (con la parziale eccezione di Qatar e Turchia) né la comunità internazionale hanno investito risorse significative per mitigare questa drammatica situazione umanitaria. Dopo la guerra tra Hamas e Israele del 2014 le Nazioni Unite hanno promosso un "Meccanismo di ricostruzione di Gaza" (*Gaza Reconstruction Mechanism*, Grm) per permettere l'ingresso nella Striscia di materiali per la ricostruzione che Israele però considera di 'uso duale' (cioè applicabili anche ad uso militare). Il Grm non ha quindi conseguito i suoi obiettivi, visto che opera secondo gli stessi parametri alla base del blocco israeliano della Striscia, in qualche modo così conferendo loro legittimità internazionale.

⁴⁹ Nella prima metà del 2016, per esempio, solo 14100 palestinesi hanno oltrepassato il valico di Erez, al confine tra Gaza e Israele, il 2,8% della media *mensile* prima di settembre 2000 (data convenzionale dell'avvio della Seconda Intifada). Cfr. Gisha, *The Gaza Cheat Sheet*, 2016: http://www.gisha.org/userfiles/file/publications/Info_Gaza_Eng.pdf.

⁵⁰ Mentre il controllo dei registri civili palestinesi era stato dato all'Anp dopo gli accordi di Oslo, Israele ha sempre mantenuto l'autorità di decidere l'ammissibilità delle domande di residenza e soggiorno nei Territori occupati.

⁵¹ Tovah Lazaroff, "We'll Annex Area C and offer the Palestinian Autonomy on Steroids", *The Jerusalem Post*, 29 aprile 2014, <http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Bennett-Well-annex-Area-C-and-offer-the-Palestinians-autonomy-on-steroids-350790>

⁵² Noam Sheizaf, "What is the Israeli Right's One-State Vision?", *+972 Magazine*, 12 maggio 2014, <https://972mag.com/what-is-the-israeli-rights-one-state-vision/90755/>

⁵³ UNCTAD, *Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory*, 6 luglio 2015: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdb62d3_en.pdf

Oltre alla crisi umanitaria desta preoccupazione crescente anche la situazione legata alla sicurezza, visto che non c'è stato alcun tentativo diplomatico di mediare tra Israele e Hamas. Eppure un accordo ridurrebbe il rischio di un'ulteriore escalation di violenza in Medio Oriente.

*La riluttanza degli Usa ad
agire su Gaza apre
un'opportunità per l'Ue*

Alcuni settori dell'establishment di sicurezza israeliano continuano a ritenere possibile arrivare ad un'intesa, contando sul fatto che nel 2009 Hamas aveva dato qualche timido segnale in questo senso all'allora premier israeliano Ehud Olmert.⁵⁴ Sembrerebbe esserci – e il documento di Hamas lo testimonia – una domanda locale di un intervento internazionale di mediazione. Tuttavia, il candidato naturale ad esercitare questa opera di mediazione – gli Stati Uniti – non ha mostrato interesse ad impegnarsi in questo senso, né sotto Trump né sotto il suo predecessore, Barack Obama.

Il vuoto diplomatico lasciato dagli americani apre un'opportunità per gli europei, che contrasterebbero la tendenza di Washington ad appoggiare un'azione sulla Cisgiordania da parte di attori regionali come Egitto, Arabia Saudita e Giordania. Un'azione del genere non solo richiederebbe tempo ma potrebbe lasciar fuori Gaza una volta ancora. Gli europei dovrebbero quindi impegnarsi in un'operazione complementare riguardo a Gaza, sotto la direzione dell'alto rappresentante per la politica estera, sostenuto dall'azione diretta di un gruppo ristretto di stati, in particolare Francia, Germania e Italia. Tutti e tre questi paesi hanno da sempre manifestato interesse a contribuire a risolvere il conflitto israelo-palestinese – la Germania in particolare si è costruita una certa credibilità dopo aver mediato il rilascio di Gilat Shalit, il soldato israeliano sequestrato per anni da Hamas. L'Ue, dal canto suo, è impegnata nell'area con una missione di gestione della frontiera a Rafah, al confine tra Gaza ed Egitto, ed è tradizionalmente uno degli attori internazionali che ha maggiormente sostenuto finanziariamente i palestinesi.

Entrambe le azioni – la dichiarazione e l'iniziativa diplomatica su Gaza – darebbero all'Ue l'opportunità di tradurre in realtà uno degli obiettivi contenuti nella sua nuova Strategia globale, quello di sostenere la resilienza degli attori locali nel vicinato coinvolti in conflitti. Anche se l'Unione non ha le capacità per agire come il principale mediatore in nessuno dei conflitti che stanno sconvolgendo l'area che la circonda, certamente ha tutte le risorse per un'azione più limitata, ma di grande impatto, come quella su Gaza. L'Ue contribuirebbe così a mitigare una delle peggiori crisi umanitarie e di sicurezza della regione, riducendo il rischio che possa innescare ulteriori violenze e nuova instabilità.

⁵⁴ Akiva Eldar, "What will Hamas charter change mean for Israel?", *Al-Monitor*, 14 marzo 2017, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/03/israel-hamas-palestinian-authority-charter-api.html#ixzz4jyIV3pnF>

Agenda dei prossimi eventi internazionali

Luglio

3-6	Strasburgo	Sessione plenaria del Parlamento europeo
7-8	Amburgo	Vertice G20
10	Bruxelles	Riunione dell'Eurogruppo
11	Bruxelles	Consiglio affari economici e finanziari (Ecofin) dell'Ue
17	Bruxelles	Consiglio affari esteri dell'Ue
18	Bruxelles	Consiglio affari generali dell'Ue
17-20	New York	Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (Ecosoc)
24	Bruxelles	Consiglio affari economici e finanziari (Ecofin) dell'Ue

Settembre

12-25	New York	72sima sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite
14	Bruxelles	Consiglio giustizia e affari interni dell'Ue
15	Tallin	Riunione dell'Eurogruppo
19	Bruxelles	Consiglio affari generali dell'Ue
24	Germania	Elezioni federali
25-26	Torino	Incontro G7 Industria
28-29	Torino	Incontro G7 Scienza
30-1	Torino	Incontro G7 Lavoro

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: segreteriaAAIL@senato.it

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