

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus **Euroatlantico**

n. VI – ottobre 2017-gennaio 2018

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

DOCUMENTI IAI

FOCUS EUROATLANTICO ottobre 2017-gennaio 2018

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 (dicembre 2017)

Sommario

Questo numero si apre come di consueto con un'analisi ragionata dello stato delle relazioni transatlantiche (corredata da una serie di grafici). Il Focus dedica di nuovo ampio spazio alla questione nucleare iraniana. Il presidente Trump ha dato al Congresso e gli alleati europei altri quattro mesi per rimediare a quelle che lui considera inaccettabili debolezze dell'accordo nucleare del 2015. Dal momento che gli europei sono persuasi che l'accordo stia funzionando, la temuta rottura transatlantica sembra solo rimandata. America ed Europa si sono nel frattempo divise sulla questione di Gerusalemme, che Trump ha deciso di riconoscere come capitale di Israele. Gli europei hanno riaffermato la consolidata posizione della diplomazia internazionale, secondo la quale lo status della città (la cui parte palestinese è sotto occupazione israeliana dal 1967) può essere deciso solo da un accordo tra israeliani e palestinesi. La pubblicazione della prima Strategia di sicurezza nazionale dell'amministrazione Trump, che rimarca l'importanza del legame con l'Europa, ha dato qualche conforto agli atlantisti.

*Proprio alla **Strategia di sicurezza nazionale** di Trump è dedicato il primo breve approfondimento del Focus. Ettore Greco, vice-presidente vicario e direttore del Programma Multilateralismo dello Iai, rileva come l'amministrazione Trump veda il mondo essenzialmente come un'arena in cui gli stati competono uno con l'altro in un gioco spesso a somma zero, e non come una comunità di nazioni in cui possano svilupparsi interessi comuni e condivisi. La Strategia individua due tipi di minacce: quelle alla prosperità americana e quelle alla sicurezza americana. Le prime consistono in accordi multilaterali e commerciali che favoriscono la competizione estera, in particolare cinese, a danno della produzione autonoma Usa. Le seconde invece sono le "potenze revisioniste" Cina e Russia, gli "stati-canaglia" Iran e Corea del Nord, e il terrorismo jihadista, tutti in qualche modo legati dall'obiettivo di eliminare il primato militare-economico dell'America e di delegittimarne i valori.*

*Nel secondo breve approfondimento, Alessandro Marrone, responsabile di ricerca del Programma Sicurezza, Difesa e Spazio dello Iai, illustra la più importante novità in materia di cooperazione europea sulla difesa, la **cooperazione strutturata e permanente** o 'Pesco'. Marrone spiega come la Pesco sia il risultato soprattutto di un'intesa tra Francia e Germania, in cui però la priorità dei francesi – quella di una Pesco ambiziosa – è stata un po' sacrificata sull'altare dell'interesse dei tedeschi ad avere una Pesco inclusiva. Secondo Marrone, la Pesco ha il potenziale di inaugurare una stagione di grande cooperazione europea, ma il rischio che si risolve in una 'tigre di carta' è altrettanto reale.*

*Infine, nell'ultimo breve approfondimento, Riccardo Alcaro, coordinatore per la ricerca e direttore del Programma Attori Globali dello Iai, spiega col contributo di Ettore Greco come la **questione nucleare nordcoreana** non minacci soltanto la sicurezza dell'Asia nordorientale, ma la stabilità internazionale nel suo complesso, e come l'Europa stessa ne sia direttamente interessata. Valutando un intervento armato come controproducente, Alcaro sostiene che la questione vada gestita con un mix di politiche: difesa e deterrenza; sanzioni; e diplomazia. Mentre la prima dimensione riguarda essenzialmente l'America e i suoi alleati nella regione, Corea del Sud e Giappone, su sanzioni e diplomazia sarà necessario il coordinamento con Cina e Russia e utile il contributo dell'Europa.*

Executive summary

*This issue begins, as usual, with an informed analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs in appendix). As had been the case in the previous issue, the Focus delves again into the Iranian nuclear issue extensively. US President Trump has given Congress and Europe a four months deadline to meet his demands that they 'fix' the alleged flaws in the nuclear deal. As the Europeans maintain that the deal is working, however, a transatlantic rift might just have been postponed. Meanwhile, Trump's decision to recognize Jerusalem as Israel's capital has been met with criticisms in Europe, which sticks to the consolidated position that the status of the city (whose Palestinian half has been under occupation since 1967) can only be solved by an Israeli-Palestinian agreement. The release of Trump's first National Security Strategy has given Atlanticists some comfort, as it underscores the importance of America's ties to Europe.*

*The **US National Security Strategy** is also the topic of the first brief of the Focus. LAI Executive Vice-President and Head of the Multilateralism Programme Ettore Greco argues that the Trump administration views international relations as an arena where nations compete in an often zero-sum game rather than as a community of nations that can cooperate on the basis of shared and common interests. The Strategy identifies two types of threats: the threats to US prosperity and the threats to US security. The former comprise multilateral arrangements and trade deals that favour disproportionately other countries, especially China, at the expense of US workers and producers. The latter emanate from the "revisionist powers" China and Russia, the "rogue states" Iran and North Korea, and jihadi terrorism, all allegedly bent on destroying America's global supremacy as well as on challenging America's values.*

*In the second brief, Alessandro Marrone, Senior Fellow at LAI's Security, Defence and Space Programme, discusses the most important novelty in European defence, the **permanent structured cooperation** or '**Pesco**'. Marrone explains how Pesco has largely resulted from a Franco-German understanding, wherein however France's objective of an ambitious Pesco has been partly subordinated to Germany's insistence on an inclusive Pesco. Marrone believes Pesco holds the promise for ushering in an era of intensive defence cooperation in Europe, although he also warns that the risk of Pesco turning into a paper tiger is very much real.*

In the last brief Riccardo Alcaro, Research Coordinator and Head of the Global Actors Programme at LAI, explains (with Ettore Greco also contributing) that North Korea's nuclear crisis threatens not only Northeast Asia's security, but international stability and European interests as well. Alcaro maintains that military action would be counterproductive and points to a three-pronged policy response instead: defence and deterrence; sanctions; and diplomacy. While the first dimension concerns America and its regional allies Japan and South Korea, coordination with China and Russia will be necessary, and Europe's support helpful, as far as sanctions and diplomacy are concerned.

Istituto Affari Internazionali

FOCUS EUROATLANTICO

ottobre 2017 – gennaio 2018

Indice

| | |
|---|----|
| Lo stato delle relazioni transatlantiche..... | 1 |
| Grafici | 7 |
| La Strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti | 11 |
| Due scenari per l'Europa della difesa..... | 17 |
| Il fronte nucleare nordcoreano e il ruolo dell'Europa | 23 |
| Agenda dei prossimi eventi internazionali..... | 31 |

Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro*

Rinunciando a ritirare gli Stati Uniti dall'**accordo nucleare con l'Iran** il presidente Donald Trump ha evitato di aprire una grave frattura con gli alleati europei, che considerano la salvaguardia dell'accordo un interesse strategico primario (sull'argomento si veda l'approfondimento di Riccardo Alcaro nel Focus gennaio-marzo 2017). La crisi, tuttavia, sembra soltanto rinviata di quattro mesi, il tempo che Trump ha dato al Congresso e agli alleati europei perché adottino misure volte a rimediare a quelle che secondo lui sono le principali debolezze dell'accordo.

Usa ed Europa evitano, per il momento, una rottura sull'accordo nucleare con l'Iran

L'accordo nucleare o *Joint Comprehensive Plan of Action* (Jcpoa), il risultato di un lungo processo negoziale tra l'Iran e un gruppo di sei paesi (America, Cina, Francia, Germania, Gran Bretagna e Russia) più l'Unione Europea, ha imposto limiti temporanei allo sviluppo del programma nucleare civile

iraniano. La preoccupazione di Trump è che quando i limiti verranno gradualmente meno tra il 2026 e il 2031 l'Iran potrà sviluppare un programma nucleare industriale da volgere poi a scopi militari. Pur riconoscendo che si tratta di un punto critico, gli europei (così come la Cina e la Russia) insistono che i vantaggi derivanti dall'accordo più che compensano i rischi. Dopotutto, non solo sull'Iran continuerebbe a gravare il divieto di dotarsi di armi nucleari visto che è parte del Trattato di non-proliferazione (Tnp), ma il Jcpoa ha anche introdotto un intrusivo sistema di verifiche da parte dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) come garanzia di non-diversione militare. Dai rapporti prodotti finora dall'Aiea sulla base di ispezioni in situ non sono emerse che infrazioni minori da parte dell'Iran, peraltro subito corrette.

Da mesi gli europei, sia in formato 'Ue3' (cioè il trio anglo-franco-tedesco che ha partecipato direttamente alle trattative) sia in formato Ue, sono impegnati in un'intensa opera di lobbying sul Congresso e l'amministrazione Trump perché non adottino misure che contrastino con l'attuazione dell'accordo nucleare. I contatti sono aumentati in numero e intensità dopo che, lo scorso ottobre, Trump si era rifiutato di certificare che l'accordo servisse ancora l'interesse nazionale americano. La mossa di Trump in quell'occasione rientrava in un processo di supervisione dell'accordo tutto interno agli Usa, mentre la scadenza di gennaio era fissata dallo stesso Jcpoa. Se Trump non l'avesse rispettata, insomma, l'America sarebbe stata considerata non solo dall'Iran ma anche dalle altre parti dell'accordo in violazione dell'accordo.

Per gli europei la difesa dell'accordo è un interesse strategico

In realtà Trump aveva puntato ad arrivare alla scadenza di gennaio in tutt'altra situazione. Il presidente aveva infatti accompagnato la 'decertificazione' dell'accordo lo scorso ottobre a una richiesta al Congresso perché prendesse misure volte a estendere o addirittura rendere permanenti i limiti al programma nucleare iraniano. Il Congresso tuttavia non ha trovato sufficiente consenso tra repubblicani e democratici per andare incontro alle richieste del presidente (si tenga presente che al Senato, per evitare l'ostruzionismo democratico, c'è bisogno

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

di una supermaggioranza di sessanta membri su cento). Al di là delle reticenze dei democratici ad affossare un accordo che è il fiore all'occhiello della politica estera di Barack Obama, uno dei motivi che ha frenato l'iniziativa del Congresso è il netto rifiuto degli alleati europei a rivedere unilateralmente i termini dell'accordo. Al contrario, gli europei hanno ribadito che avrebbero continuato a richiedere la piena attuazione dell'accordo da parte di tutti – America compresa. A rimarcare il messaggio, l'alto rappresentante per la politica estera Ue Federica Mogherini e i ministri degli esteri degli Ue3 si sono incontrati con il loro corrispettivo iraniano, Javad Zarif, a Bruxelles proprio il giorno in cui era attesa la decisione di Trump. Mentre Zarif ha riaffermato che l'Iran non intende riaprire il negoziato – certamente non se l'America non promette qualcosa in cambio – gli europei hanno ripetuto che non esistono alternative all'accordo per tenere le ambizioni nucleari dell'Iran sotto controllo.

L'accordo-quadro italo-iraniano potrebbe essere un modello per i paesi Ue

Nello stesso momento in cui Mogherini e gli Ue3 si incontravano con Zarif, il ministro dell'economia italiano Pier Carlo Padoa-Schioppa firmava col viceministro delle finanze iraniano un accordo-quadro di facilitazione agli investimenti italiani nella Repubblica islamica¹. L'accordo è senz'altro valso a rimarcare come l'Italia intenda sfruttare tutte le opportunità di intensificare le relazioni economiche con l'Iran aperte dalla revoca delle sanzioni sancite dal Jcpoa. Esso fissa le condizioni generali per i futuri contratti di finanziamento (fino a un valore di cinque miliardi di euro) ad attività congiunte italo-iraniane in diversi settori del mercato iraniano: energetico, infrastrutturale, chimico, petrolchimico e metallurgico. I finanziamenti trasferiti alle banche iraniane a sostegno di queste attività verranno gestiti da un organo governativo, Invitalia, e godranno di una garanzia sovrana da parte del tesoro italiano. Per quanto volto a favorire gli interessi commerciali dell'Italia, tuttavia, l'accordo-quadro potrebbe avere importanti implicazioni politiche. La ragione è che dovrebbe garantire alle banche italiane intenzionate a sostenere gli investimenti in Iran una copertura governativa dalla lunga mano del tesoro americano. Gli Stati Uniti infatti mantengono numerose restrizioni sugli scambi con l'Iran non direttamente legate al programma nucleare. Nonostante la sospensione delle sanzioni 'nucleari' da parte degli Usa, quindi, molte banche italiane ed europee sono restie a impegnarsi in Iran per timore di vedersi affibbiare pesanti multe o alte restrizioni da parte dei regolatori americani. Inoltre, se gli Usa dovessero nel prossimo futuro reintrodurre le sanzioni sospese in base all'accordo (che hanno una portata molto più vasta di quelle ancora in vigore), gli europei dovranno trovare il modo di difendere le loro aziende e banche dalle sanzioni americane. L'accordo-quadro tra Italia e Iran può offrire un modello in questo senso.

Reiterando una pratica ormai comune da quando si è insediato un anno fa, Trump ha usato la scadenza per il rinnovo della sospensione delle sanzioni 'nucleari' – che riguardano interi settori dell'economia iraniana – per adottare altre misure restrittive contro singoli individui e enti pubblici e privati iraniani. Dopo le sanzioni legate al programma balistico e alle politiche regionali dell'Iran (decise la scorsa estate e in ottobre), Trump ha adottato nuove misure in risposta alla repressione da parte del governo di Teheran delle proteste di piazza che hanno scosso alcune città iraniane a inizio 2018. In una

Al contrario di Trump, gli europei tengono separate la questione nucleare dalla politica interna ed estera dell'Iran

¹ http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/comunicato_0008.html

serie di *tweet*, il presidente americano ha parlato delle proteste come si trattasse di un grande movimento popolare intenzionato a rovesciare il regime clericale instaurato in Iran nel 1979. In un editoriale sul *Washington Post* il vice-presidente Mike Pence ha accostato le proteste al ‘movimento verde’, cioè alla serie di grandi manifestazioni di piazza che nel 2009 protestarono contro i supposti brogli elettorali che avrebbero permesso all’allora presidente, l’ultra-conservatore Mahmoud Ahmadinejad, di vincere un secondo mandato. Pence ha promesso che il governo americano non avrebbe abbandonato i manifestanti come avrebbe fatto a suo dire Obama nel 2009. L’amministrazione Usa sembra così essersi di nuovo spostata su una linea volta a favorire il cambio di regime a Teheran (la politica di Trump verso l’Iran è illustrata in un [recente studio](#) di Riccardo Alcaro prodotto nell’ambito dell’Osservatorio di Politica Internazionale).²

In realtà, quello che è dato sapere delle proteste del 2018 non sembra confermare l’interpretazione di Trump e Pence. Al contrario del 2009, queste proteste non hanno avuto un obiettivo politico preciso – quello di invalidare il risultato delle elezioni presidenziali – e mancavano di una leadership riconosciuta – nel 2009 i manifestanti si strinsero attorno al candidato perdente, il riformista Mir-Hussein Mousavi (da allora agli arresti domiciliari). Inoltre le manifestazioni del 2009 furono numericamente molto consistenti, mentre nel 2018 si è assistito a una serie di proteste fra loro non collegate in diverse città che hanno coinvolto un numero relativamente modesto di persone. Al contrario del 2009, quando le dimostrazioni di piazza esprimevano chiaramente una domanda di riforma politica e civile (ma non di rovesciamento del regime), questa volta a spingere gli iraniani nelle piazze sono state motivazioni diverse. Nonostante alcuni protestanti abbiano manifestato opposizione al regime clericale e alla sua politica estera, l’origine dell’insoddisfazione è in un’economia che stenta a ripartire e in un governo che tende a favorire gruppi di interesse e clienti. In questo senso il presidente iraniano Hassan Rouhani è finito sotto attacco per aver mancato alla promessa di un miglioramento delle condizioni di vita soprattutto delle classi più disagiate.

Per Trump, continuare a rispettare l’accordo nucleare equivarrebbe a legittimare un regime repressivo. Gli europei tuttavia insistono che l’accordo nucleare va tenuto separato non solo dalle condizioni interne all’Iran, ma anche dalle altre questioni su cui Iran e partner atlantici sono ai ferri corti, in particolare il programma balistico e il sostegno a gruppi pro-Iran in Iraq, Libano, Siria e Yemen. Gli europei tendono anche a pensare che, al contrario di quanto sostenuto da Trump, la difesa dell’accordo nucleare e della possibilità di reintegrare l’Iran nell’economia internazionale vada a vantaggio della popolazione iraniana e dia al pragmatico Rouhani maggiore capitale politico per contrastare le frange più radicali del regime, legittimandone lo sforzo di graduale riforma e moderazione degli aspetti più repressivi del regime clericale. Le chance perché gli europei si impegnino a rivedere unilateralmente i termini dell’accordo nucleare, direttamente oppure indirettamente (cioè approvando misure che in qualche modo contrastino con lo spirito se non la lettera dell’accordo), non sono dunque molte. Quando, tra quattro mesi, Trump tornerà sulla questione, potrebbe trovarsi nella stessa situazione di oggi. Come detto sopra, il rischio che la frattura transatlantica sull’Iran sia solo rimandata è concreto.

Tra i tanti motivi per cui gli europei non intendono riaprire il file nucleare con l’Iran c’è quello di non infiammare oltre l’altro fronte ‘nucleare’, quello con la **Corea del Nord**. Il ragionamento

²www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0135_App.pdf

degli europei, espresso nei mesi scorsi dall'alto rappresentante Mogherini, è che rinunciare all'accordo con l'Iran toglierebbe ogni incentivo residuo al regime nordcoreano a impegnarsi in un negoziato che ricrei un minimo livello di fiducia con gli Usa e i suoi alleati in Asia nordorientale – Corea del Sud e Giappone – e ponga le basi per una futura denuclearizzazione della Penisola coreana. Al contrario dell'Iran, la Corea del Nord è effettivamente in possesso di armi nucleari e sta sviluppando una capacità balistica che le dovrebbe permettere in un futuro prossimo di minacciare anche gli Stati Uniti continentali. I ripetuti test balistici e nucleari della Corea del Nord hanno fatto da cornice a un progressivo peggioramento dello scontro retorico tra Pyongyang e Washington, che ha visto il presidente americano promettere la 'totale distruzione della Corea del Nord' se il regime di Kim Jong-un avesse minacciato gli Usa o i loro alleati. Lo scontro dialettico si è ripetuto a fine anno, quando Trump e Kim si sono reciprocamente ammoniti sul fatto che entrambi hanno l'opzione nucleare militare a disposizione (in realtà lo scontro si è consumato in una petulante disputa tra chi avesse il bottone nucleare 'più grosso', per usare le parole del presidente americano). Kim ha tuttavia avviato una distensione con il governo sudcoreano, accettando di inviare atleti nordcoreani alle Olimpiadi invernali in programma a Pyeongchang, in Corea del Sud, nonché a riaprire una linea di comunicazione (la cosiddetta *hotline*) tra le due Coree.

Sulla Corea del Nord gli europei non offrono agli Usa un valore aggiunto

Secondo la maggioranza degli osservatori, la mossa distensiva di Kim è volta ad aggravare le divisioni tra gli Usa e la Corea del Sud, il cui presidente Moon Jae-in favorisce una linea più morbida rispetto a Trump. Pur essendo largamente esclusi dal gioco diplomatico in Asia nordorientale, gli europei mantengono una posizione allineata a quella di Moon, e cioè favorevole a (ri)aprire il dialogo e a tenere Pyongyang impegnata in un processo negoziale che garantisca almeno dai rischi di escalation incontrollata. È in questo senso che va interpretato il favore espresso da Mogherini riguardo alla riapertura di contatti bilaterali di alto livello tra le due Coree. Allo stesso tempo, gli europei continuano a sostenere le sanzioni Onu adottate in risposta ai test missilistici e nucleari nordcoreani. La Casa Bianca ha preferito non sbilanciarsi sulla riapertura dei contatti, insistendo invece sul fatto che la maggiore pressione sulla Corea del Nord da parte della Cina – di cui Trump si prende il merito – avrebbe avuto l'effetto di dissuadere Kim dal proseguire oltre nelle sue continue 'provocazioni' (sull'argomento si veda l'approfondimento in questo Focus di Riccardo Alcaro ed Ettore Greco).

Gli europei contrari in massa al riconoscimento di Gerusalemme come capitale di Israele da parte di Trump

Se su Iran e Corea del Nord resiste per il momento una minima (e fragile) intesa transatlantica, un contrasto più netto si è delineato riguardo al **conflitto israelo-palestinese**. A dicembre la quasi totalità dei paesi membri dell'Ue ha votato a favore di una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite in cui si chiedeva agli stati membri dell'Onu di non spostare la propria ambasciata da Tel Aviv a Gerusalemme (nessun paese Ue ha votato contro; Croazia, Repubblica Ceca, Lettonia, Polonia, Romania e Ungheria si sono astenute). La risoluzione è stata adottata nel furore generale suscitato dalla decisione di Trump di riconoscere ufficialmente Gerusalemme come capitale di Israele. Il presidente ha così rotto con la consolidata prassi diplomatica di evitare di prendere una posizione sullo status di Gerusalemme che non rifletta un accordo bilaterale tra israeliani e palestinesi. Trump, a dire il vero, si è astenuto dallo specificare se intendesse riconoscere Gerusalemme *una e indivisa* come

capitale di Israele – come vogliono gli israeliani, che vi hanno non a caso spostato la sede di parlamento e governo fin dagli anni 1980. Il presidente Usa ha comunque firmato il rinvio semestrale dello spostamento dell'ambasciata Usa da Tel Aviv a Gerusalemme (come imporrebbe una legge del Congresso degli anni 1990), in linea con quanto fatto dai suoi tre immediati predecessori, sebbene il vice-presidente Pence abbia promesso durante una visita in Israele a gennaio 2018 che l'ambasciata verrà spostato entro il 2019. Il fatto che Trump abbia mancato di menzionare del tutto Gerusalemme Est, abitata originariamente da arabi, ha dato l'impressione che il presidente non sostenga la posizione palestinese, secondo cui la parte orientale della città – occupata da Israele fin dal 1967 – dovrebbe diventare la capitale del futuro stato di Palestina. Da mesi l'amministrazione Trump sta lavorando a un piano di pace, da cui tuttavia gli europei – che pure hanno investito considerevoli risorse economiche nel sostenere le istituzioni palestinesi e il processo negoziale – sono stati esclusi.

I sostenitori della relazione transatlantica hanno trovato motivi di essere più ottimisti dopo la pubblicazione della prima **Strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti** (Ssn) da parte dell'amministrazione Trump. Nonostante sia disseminata di riferimenti ad *America First*, lo slogan degli isolazionisti degli anni 1930 che Trump ha rispolverato durante la campagna elettorale del 2016, la Ssn si colloca nella tradizione di politica estera americana, in particolare quella favorita dal ramo del Partito repubblicano più aperto al coinvolgimento globale degli Usa. Quest'ultimo, la cui massima espressione è stata probabilmente la presidenza di George W. Bush, individua come elementi prioritari la salvaguardia del primato politico, economico e militare americano e la necessità di impedire a qualsiasi stato di raggiungere una posizione egemonica a livello regionale. Diritto e istituzioni multilaterali, così come le alleanze, rientrano in questo quadro nella misura in cui servono questo interesse generale degli Stati Uniti.

L'Europa non fa eccezioni: la Strategia descrive i paesi europei come partner di lunga data, legati agli Usa da valori ed esperienze comuni oltre che da interessi condivisi e ribadisce il pieno sostegno americano alla Nato, pur insistendo sulla necessità

La nuova Strategia di sicurezza Usa rimarca l'alleanza con l'Europa, ma non menziona l'Ue

che i paesi europei spendano di più in difesa. A testimonianza che l'Europa 'unita e forte' auspicata dalla Ssn è concepita sempre nei termini di 'seguaci' del 'leader' americano, tuttavia, l'Unione Europea non riceve nemmeno una menzione. La Strategia indica nel revanscismo russo, le politiche nucleari dell'Iran e della Corea del Nord, nel terrorismo di matrice islamica, nonché nella crescente penetrazione commerciale ed economica della Cina in Europa, le principali sfide comuni. A dispetto dell'orientamento moderatamente atlanticista della Strategia, permangono dubbi sul fatto che essa rifletta le opinioni personali del presidente Trump e non, come ritengono i più, quelle del suo consigliere alla sicurezza nazionale, H.R. McMaster (sull'argomento si confronti l'approfondimento di Ettore Greco in questo Focus). In effetti, il poco di agenda transatlantica che è stato sviluppato sotto l'amministrazione Trump rivela più differenze che convergenze. E non a caso uno degli argomenti regolarmente citati per giustificare il recente attivismo in materia di **difesa europea** è proprio la necessità di dotare l'Ue di una capacità militare in prospettiva autonoma da quella americana (sull'argomento, si veda l'approfondimento di Alessandro Marrone in questo Focus).

Uno dei motivi che lasciano pensare che la Strategia sia una creatura più di McMaster che di Trump è il fatto che il documento dice a chiare lettere che Cina e **Russia** sono impegnate nel deliberato tentativo non solo di combattere l'influenza ma anche di "erodere la sicurezza e la

prosperità” degli Usa. L’inclusione della Cina non ha destato particolari sorprese, visto che soprattutto durante la campagna elettorale Trump aveva criticato pesantemente la Cina per scorretta concorrenza commerciale. La Russia, tuttavia, è un paese con cui notoriamente Trump, un esplicito ammiratore del presidente Vladimir Putin, vorrebbe riallacciare i rapporti. Finora i suoi tentativi sono stati frustrati dal clima di crescente antagonismo verso Mosca creato dalla valutazione di Fbi e Cia che i russi hanno interferito nelle elezioni presidenziali americane del 2016 con lo scopo di aumentare la sfiducia dei cittadini nelle istituzioni liberal-democratiche e sfavorire il candidato a loro più ostile, l’ex segretario di stato Hillary Clinton. La questione interessa da vicino Trump, dal momento che le relazioni tra il suo entourage in campagna elettorale e il governo russo sono ancora tutte da chiarire. Al momento sono in corso diverse indagini sulle possibili collusioni tra la campagna di Trump e i russi, la più importante delle quali è nelle mani del procuratore speciale Robert Mueller. Nei mesi scorsi Mueller ha messo sotto inchiesta l’ex capo della campagna di Trump, mentre due ex collaboratori del presidente – in particolare l’ex consigliere alla sicurezza nazionale Michael Flynn – hanno accettato di collaborare con l’inchiesta.

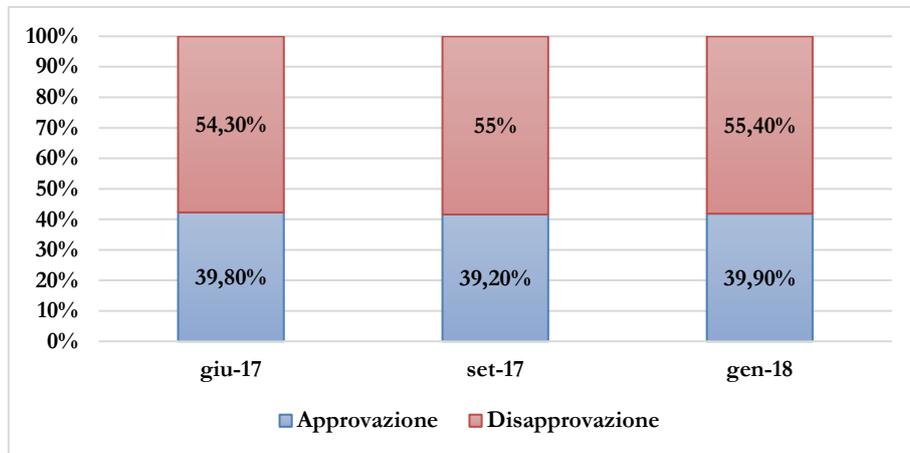
*Il Russiagate continua a
frustrare il desiderio di Trump
di un rapprochement con Putin*

Per Trump al momento il rischio non è tanto quello che Mueller individui una qualche forma di collusione, su cui gli osservatori sono divisi, quanto sulla possibilità di essere accusato di ostruzione di giustizia per aver tentato di persuadere l’ex direttore dell’Fbi James Comey a mollare la presa su Flynn (Comey è stato poi licenziato da Trump). L’accusa di ostruzione di giustizia, è il caso di ricordare, fu quella che mise in moto il processo di *impeachment* di Richard Nixon al tempo dello scandalo Watergate, e che si risolse nelle dimissioni del presidente nel 1974. Va però sottolineato che siamo ancora ben lontani dall’eventualità che Trump rischi l’*impeachment*, e non solo perché nessuna accusa è stata formulata al momento. Per avviare la procedura è necessario infatti il voto della Camera, dove i repubblicani hanno la maggioranza. Il *Russiagate* in ogni caso ha importanti implicazioni per l’Europa, se non altro perché ha ridotto considerevolmente lo spazio di manovra di Trump per cercare un *rapprochement* con la Russia, e anzi ha spinto il Congresso a votare sanzioni che, in teoria, potrebbero colpire compagnie europee che fanno affari nel settore delle esportazioni di idrocarburi russi.

Grafici

1. L'opinione pubblica degli Stati Uniti e dei cittadini dell'Unione Europea

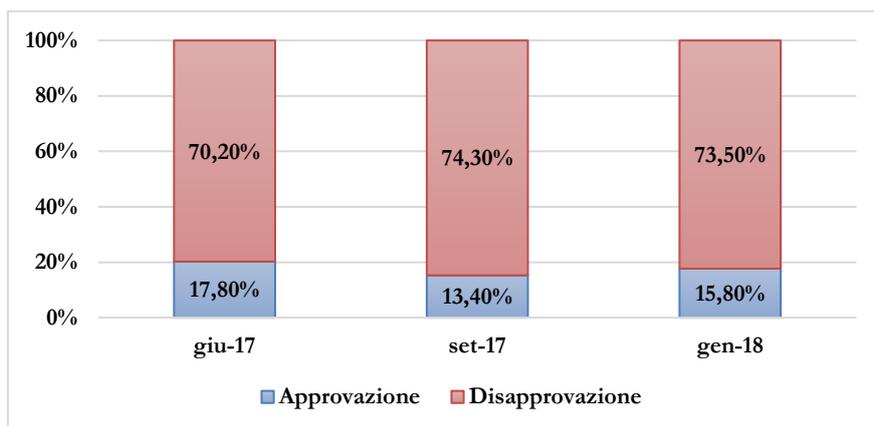
1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Trump



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati al 22 gennaio 2018

https://realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html

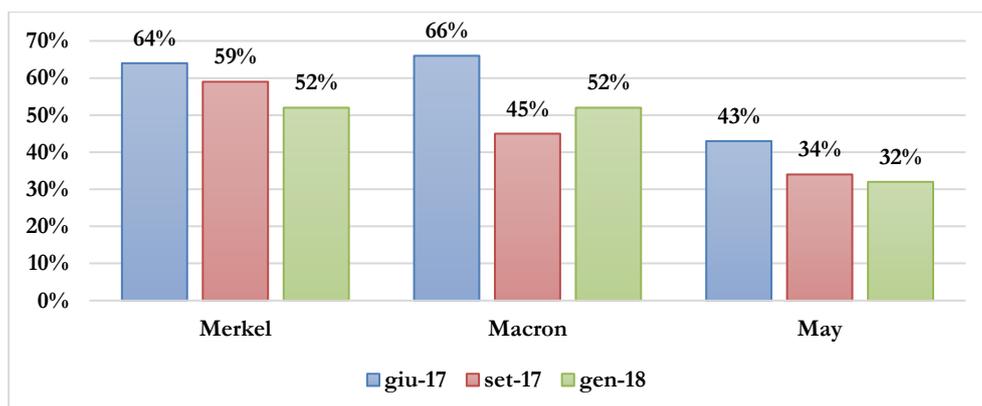
1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati al 22 gennaio 2018

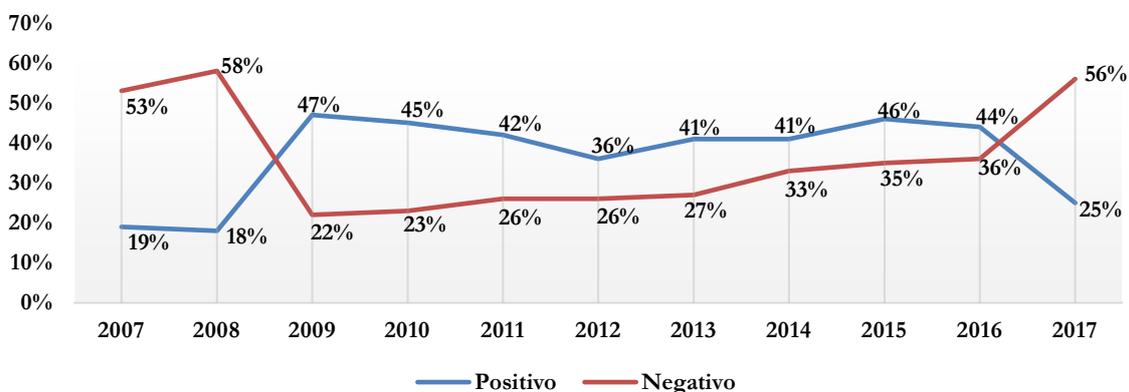
https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html

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



Fonti: Quartz Media, dicembre 2017 <https://qz.com/1159399/emmanuel-macrons-approval-ratings-show-unprecedented-rise-in-popularity-in-france/>; Tagesschau, gennaio 2018 <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/>; Evening standard, dicembre 2018, <https://www.standard.co.uk/news/politics/theresa-mays-leadership-rating-plunges-to-rock-bottom-a3707101.html>

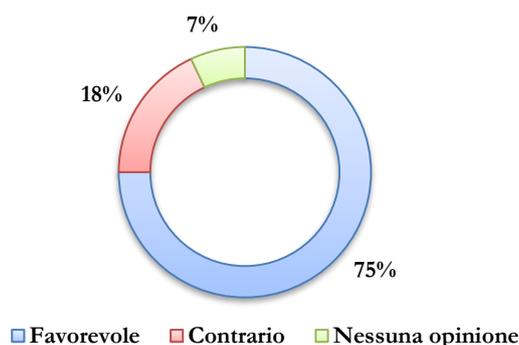
1.4 Indice di gradimento da parte dei paesi europei nei confronti delle amministrazioni Usa



Fonte: Gallup, gennaio 2018

<http://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx>

1.4 Grado di approvazione da parte dei cittadini europei alla realizzazione della Pesca

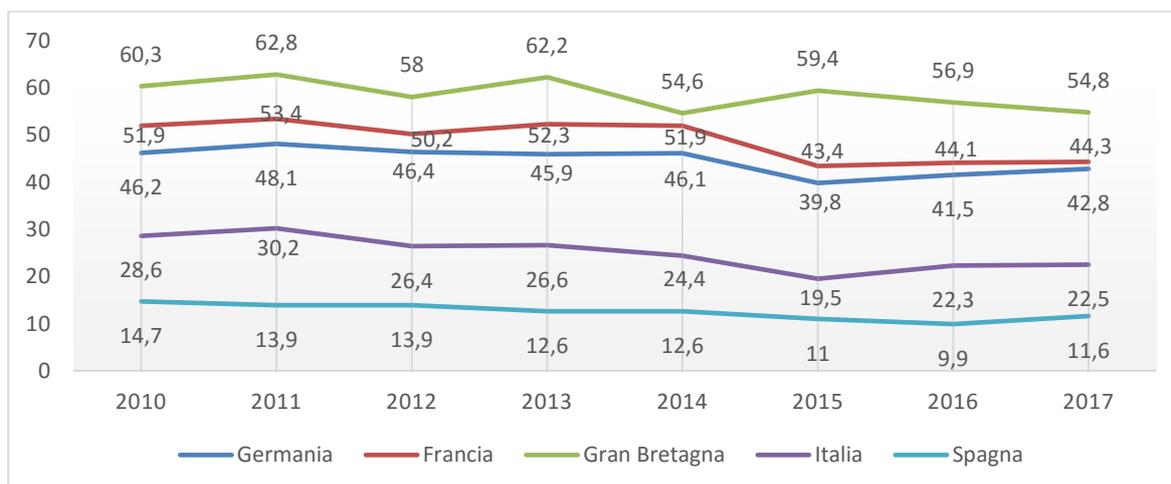


Fonte: Eurobarometro Standard, 88 autunno 2017

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2143>

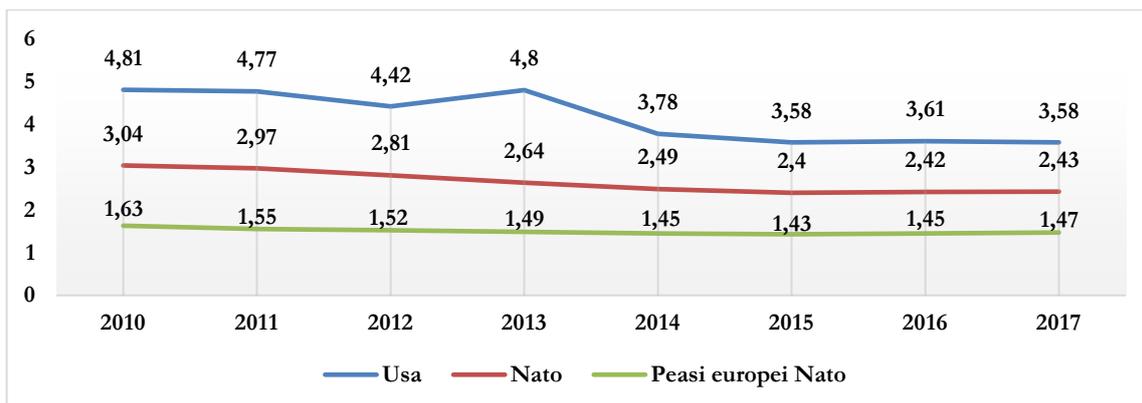
2. Spesa per la difesa

2.1 Andamento della spesa per la difesa in Europa (in miliardi di \$)



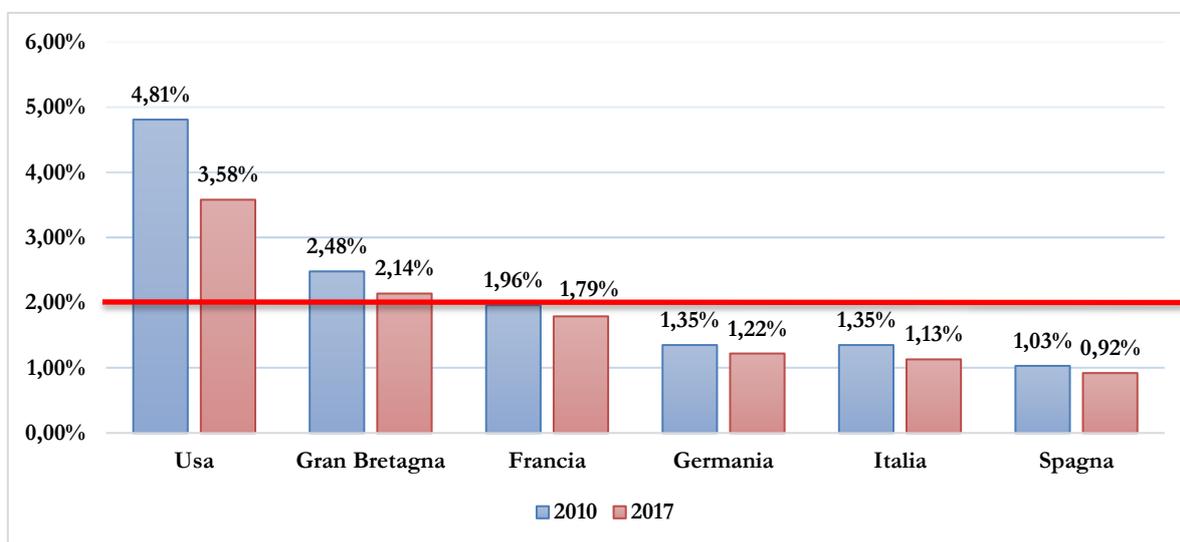
Fonte: NATO, luglio 2017. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf

2.2 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil: confronto tra paesi europei, Nato e Stati Uniti



Fonte: NATO, luglio 2017. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf

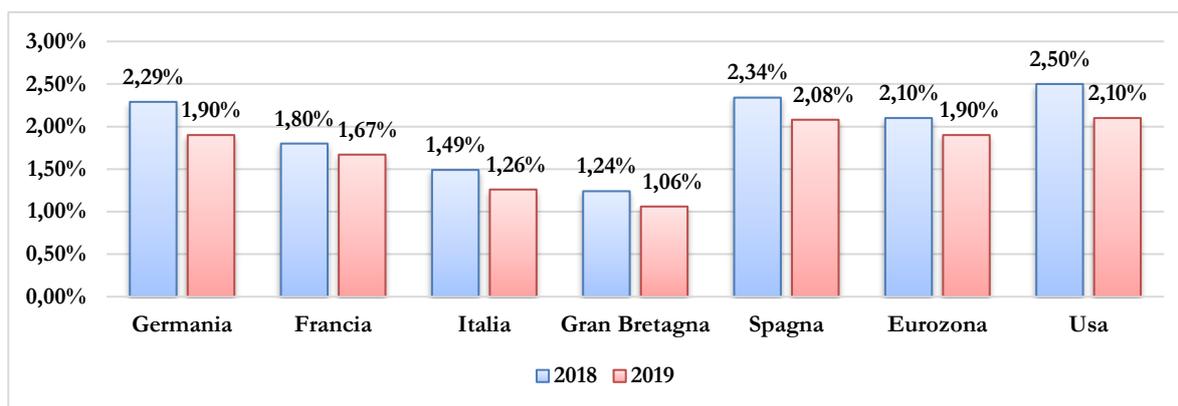
1.7 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil



Fonte: NATO, luglio 2017. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf

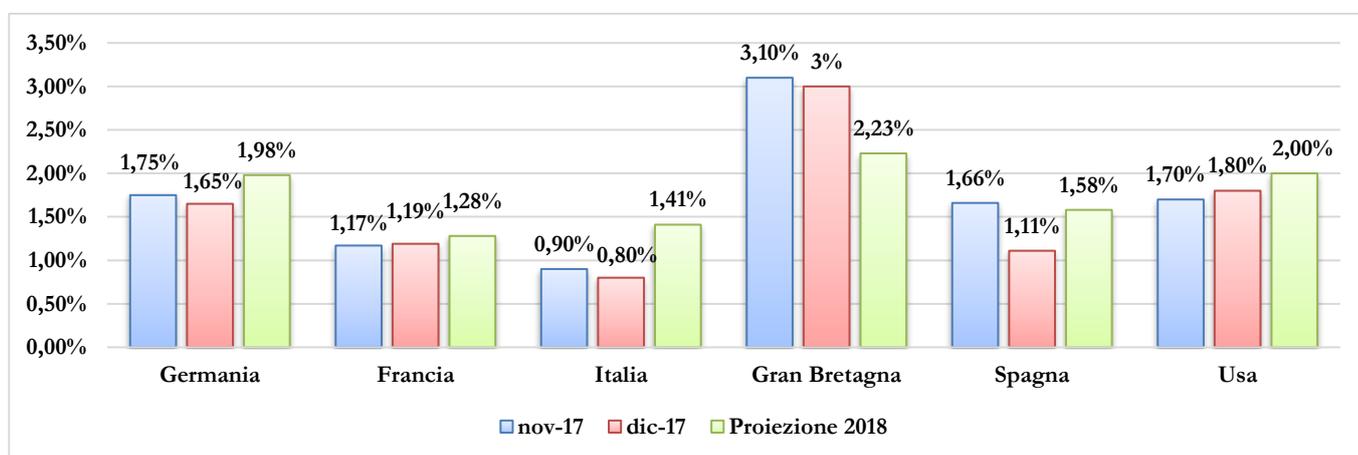
3. L'economia in cifre

3.1. Previsioni crescita del Pil in %



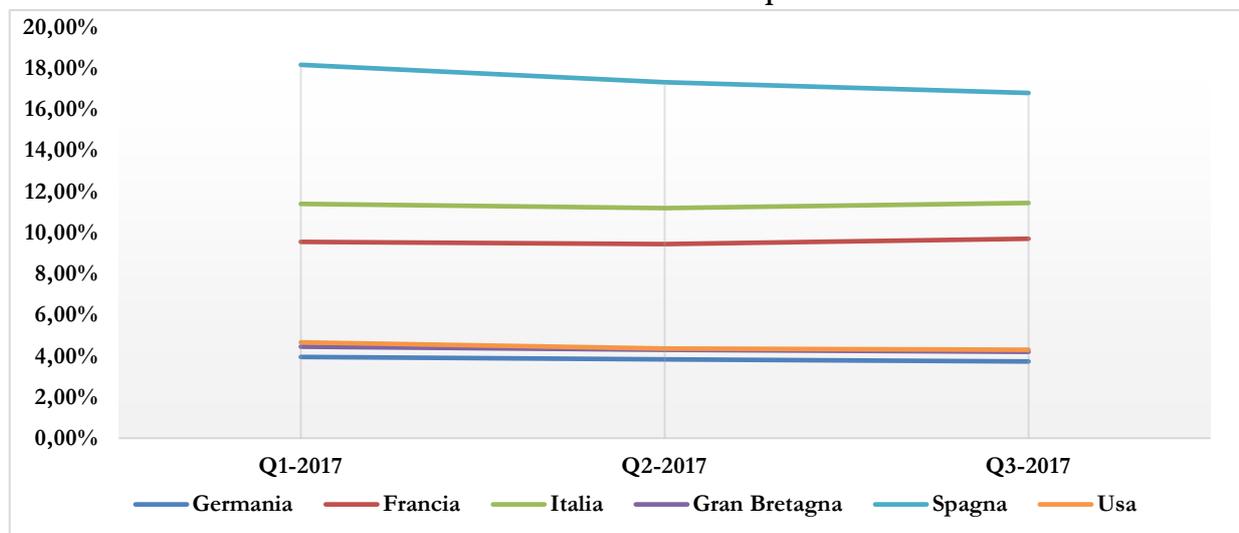
Fonte: Dati Ocse, gennaio 2018, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm>

3.2 Previsioni variazione del tasso di inflazione in %



Fonte: Dati Ocse, gennaio 2018. <https://data.oecd.org/price/inflation-forecast.htm>

3.3 Variazione del tasso di disoccupazione in %



Fonte: Dati Ocse, gennaio 2018. <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>

La Strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti

di Ettore Greco*

La nuova Strategia di sicurezza nazionale (Ssn), pubblicata dall'amministrazione di Donald Trump nel dicembre 2017, si ispira a una visione dei rapporti internazionali marcatamente diversa da quella dei due precedenti documenti strategici rilasciati dall'amministrazione Obama nel 2010 e nel 2015. Laddove questi ultimi, pur identificando una serie di persistenti e nuove minacce alla sicurezza nazionale, ponevano l'accento sulla collaborazione internazionale, ritenendo che la diplomazia multilaterale fosse uno degli strumenti fondamentali per promuoverla, la strategia firmata da Trump delinea un mondo fortemente competitivo attraversato da minacce, rivalità e antagonismi di lungo termine e di carattere strutturale, che rendono necessario un atteggiamento più risoluto nella difesa degli interessi nazionali e assai più guardingo nell'assunzione di impegni internazionali, in particolare di quelli multilaterali.

1. Il rifiuto dell'internazionalismo

La prospettiva di un sistema globale più pacifico coltivata da Obama, che si era spinto sino a immaginare un mondo senza armi nucleari, è rimpiazzata da un approccio dichiaratamente "realistico" (nel senso di Realpolitik) che scaturisce da un'esplicita rimessa in discussione di aspettative sull'evoluzione potenziale dei rapporti internazionali giudicate illusorie e come tali pericolose per gli interessi americani. Messa da parte l'idea che esista o si possa nel tempo sviluppare una comunità globale, la nuova strategia punta alla stabilizzazione di un sistema, per usare le parole di Trump nella prefazione al documento, di "nazioni forti, sovrani e indipendenti" che possano prosperare l'una accanto all'altra, ma ciascuna con la propria identità, cultura e stile di vita, e che siano in grado di proteggere queste specificità nazionali, quando, come nel caso dell'America, sono minacciate da vari avversari e nemici esterni.

*Il mondo è un'arena
per concorrenti, non
una comunità di
nazioni*

Il punto di partenza della nuova strategia è un'aperta critica all'eccessiva fiducia riposta nella possibilità, se non nell'inevitabilità, di un nuovo ordine globale basato sui valori occidentali. Questa "strategic complacency", come la definisce il documento, avrebbe caratterizzato, sia pure in gradi e forme diverse, tutte le amministrazioni che si sono succedute dopo la fine della Guerra fredda: "Abbiamo assunto che la nostra superiorità militare fosse garantita e che una pace democratica fosse inevitabile. Abbiamo creduto

che un allargamento e un'inclusione basata sui valori liberal-democratici avrebbe cambiato strutturalmente la natura delle relazioni internazionali e che, al posto della competizione, si sarebbe instaurata una pacifica cooperazione". Quest'abbaglio, secondo la Ssn, ha portato ad abbassare la guardia nei confronti delle crescenti minacce alla sicurezza dell'America ed è stato all'origine di scelte di coinvolgimento di alcuni attori internazionali che si sono rivelate contrarie agli interessi nazionali. Rientra in questo quadro il sostegno ad accordi e regimi internazionali che hanno comportato per gli Usa impegni onerosi a fronte di benefici dubbi, specie alla luce dei consistenti vantaggi che ne hanno invece tratto altre nazioni, come la Cina, che sono in realtà, secondo la Ssn, in forte e inevitabile competizione con l'America.

I rapporti internazionali, in questa prospettiva, tendono ad essere visti – specie in alcuni settori, come il commercio - come un gioco a somma zero, in cui ai vantaggi per uno o più stati corrispondono svantaggi per altri. Più concretamente, la nuova strategia esprime un chiaro orientamento contro l'assunzione di

* L'autore è vice-presidente vicario e direttore del Programma Multilateralismo dell'Istituto affari internazionali.

impegni e responsabilità internazionali di cui non si siano adeguatamente soppesate le implicazioni per gli interessi nazionali e che possono in realtà danneggiarli. Lo stesso allargamento delle istituzioni internazionali, uno dei capisaldi della strategia Usa post-Guerra Fredda, non sfugge a questa critica. Trump ha più volte dichiarato che fu un errore, per esempio, accettare la Cina nell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) prima di aver ottenuto un'effettiva apertura della sua economia. E' anche per rimediare a questi errori, dovuti alla summenzionata strategic complacency, che ora gli Usa, nell'ottica di Trump, devono rafforzare le proprie capacità nel campo della difesa e adottare misure protezionistiche in quello commerciale. Questo parallelismo tra difesa e commercio ricorre continuamente nella Ssn.

La Strategia sottolinea che la sottovalutazione delle minacce agli interessi nazionali da parte delle precedenti amministrazioni e il loro atteggiamento accomodante verso gli attori internazionali in competizione con gli Usa – Cina e Russia in testa – hanno avuto come effetto di dilapidare i vantaggi di cui l'America godeva in settori di importanza strategica. Una delle tesi centrali della Ssn è che le precedenti amministrazioni abbiano dato per scontata, con colpevole leggerezza, la superiorità politica, economica e militare americana e si siano cullati nell'illusione che fosse self-sustaining, si potesse cioè autoriprodurre, proprio mentre altri attori attuavano strategie miranti a indebolirla, facendo leva anche sulle istituzioni internazionali che sono state create con il contributo decisivo degli Usa. Per mantenere o ripristinare la superiorità degli Usa l'obiettivo strategico prioritario deve essere quindi quello di ricostituire le basi del potere americano.

2. A difesa dell'economia americana: liberismo e protezionismo

Una componente decisiva di questo sforzo volto a riguadagnare il terreno perduto nei confronti dei principali concorrenti e rivali è individuata dalla Ssn nella promozione della "prosperità americana". Si tratta di ridare basi più solide all'economia americana e di renderla più dinamica, incoraggiando lo spirito imprenditoriale. In realtà anche i due documenti strategici dell'amministrazione Obama avevano posto l'accento sulla necessità di ridare vigore all'economia nazionale per assicurare al paese un'efficace proiezione esterna e consentirgli di esercitare un'adeguata influenza sulla scena internazionale. In effetti, il nesso tra forza dell'America all'esterno e prosperità all'interno è un motivo tradizionale delle strategie di sicurezza Usa.

La ricetta di Trump è però molto diversa da quella di Obama. Quest'ultimo aveva puntato soprattutto sull'aumento degli investimenti in settori come la ricerca, la formazione e l'economia verde, grazie anche all'attesa riduzione delle spese per gli interventi militari all'estero (verificatasi solo in parte). Obama aveva inoltre mantenuto ferma l'idea che l'America si sarebbe avvantaggiata di un'ulteriore liberalizzazione del sistema commerciale mondiale e di un rafforzamento della partnership economica con le potenze emergenti, Cina inclusa. La sezione della Ssn dedicata alla promozione della "prosperità americana" fissa invece come obiettivi prioritari il ridimensionamento del ruolo dello stato nell'economia, la semplificazione amministrativa e la deregolamentazione in settori come la finanza, l'ambiente e le infrastrutture, e la riduzione dell'onere fiscale sulle imprese: un tipico programma liberista, in linea con le promesse elettorali di Trump ma anche con la politica economica tradizionalmente sostenuta (e praticata) dal Partito repubblicano. Su tutti questi fronti l'amministrazione ha peraltro già adottato una serie di misure che mirano a smantellare l'eredità della politica economica, di stampo più interventista, di Obama.

*Deregolamentazione,
detassazione e
protezionismo la ricetta
per garantire la
prosperità degli Usa*

A ciò si accompagna l'obiettivo di contrastare, attraverso l'azione diplomatica o, là dove necessario, con il ricorso a misure protezionistiche, le pratiche commerciali scorrette da parte di altri paesi. L'obiettivo principale è la Cina, che la Ssn accusa di sostenere a parole la liberalizzazione commerciale, sfruttandone i benefici, ma di rispettare in modo selettivo gli accordi e le regole concordati a livello internazionale. Torna qui uno dei leit motiv di Trump: la critica alle precedenti amministrazioni per non aver impedito che l'economia americana fosse danneggiata dalla globalizzazione.

La Ssn, come Trump nelle sue prese di posizione, trascura peraltro di affrontare le tre principali obiezioni che vengono rivolte da più parti a questo approccio alle problematiche commerciali: il rischio che misure volte a proteggere alcuni settori dalla concorrenza straniera spingano i partner commerciali contro cui sono dirette a contromisure che andrebbero a discapito di altri settori; l'impatto negativo sulla produttività di altri fattori, come la carenza di investimenti in ricerca e sviluppo e nella formazione; l'importanza che gli accordi commerciali rivestono per consolidare la posizione geostrategica degli Usa in varie parti del mondo. Fra le fonti più promettenti della futura crescita economica americana la Ssn dà un risalto particolare alla crescente capacità del paese di sfruttare le sue "abbondanti" risorse energetiche, spingendosi fino a immaginare che, grazie a ciò, gli Usa possano acquisire una posizione egemonica in campo energetico, garantendo un accesso alle risorse più diversificato, mercati più liberi e infrastrutture più robuste e sicure. Un'idea decisamente accattivante, anche se la Strategia non dà indicazioni su come si possa concretamente realizzare a partire dalla situazione attuale. È invece espressa in modo molto chiaro e netto la volontà di "contrastare l'agenda energetica anti-crescita" con misure di deregolamentazione in campo ambientale.

3. Le minacce alla sicurezza americana: potenze revisioniste, stati-canaglia, terrorismo

La Ssn individua tre principali minacce alla sicurezza nazionale: le "potenze revisioniste", Cina e Russia, che si stanno attivamente adoperando per ridurre il potere e l'influenza internazionale dell'America e dei suoi alleati; gli "stati canaglia" (rogue states), Iran e Corea del Nord, che possono minacciare la pace nelle rispettive regioni; le organizzazioni terroristiche, in particolare quelle jihadiste che, nonostante le sconfitte subite ultimamente, continuano ad avere un forte potenziale destabilizzante in Medio Oriente e in altre aree dove mantengono una forte presenza e a orchestrare o incoraggiare attacchi sul territorio americano e dei paesi alleati.

Colpisce che, in vari passi della Ssn, queste tre maggiori sfide alla sicurezza americana siano menzionate una di seguito all'altra, se si considera, in particolare, che la lotta al terrorismo è spesso indicata da Washington come un obiettivo comune e un terreno di collaborazione con Mosca e Pechino. Secondo la Ssn, questi due attori hanno in comune la capacità di rivaleggiare con gli Usa e di danneggiarne gli interessi in campo politico, economico e militare e di usare la tecnologia e gli strumenti dell'informazione per mutare a loro vantaggio gli equilibri di potere regionale.

Cina e Russia minacciano interessi e valori degli Usa

La Ssn descrive i rapporti con la Cina come fortemente antagonistici. Pechino è impegnata, secondo la Ssn, in un piano di accrescimento del suo potere internazionale a scapito della sovranità di altri stati. Il suo obiettivo fondamentale è di espellere gli Usa dall'Asia-Pacifico e dal subcontinente indiano per poter plasmare un nuovo ordine regionale. Sia i programmi di riarmo sia quelli di espansione economica di Pechino sarebbero funzionali a questo obiettivo di rovesciamento dell'equilibrio di potere in Asia e di instaurazione di una stabile egemonia cinese nell'area. Non c'è traccia nella Ssn di aperture verso prospettive possibili di partenariato con Pechino, magari su basi diverse che in passato. Anche tutte le molteplici iniziative di cooperazione politica ed economica

intraprese o prospettate da Pechino sarebbero in quest'ottica parte di un unico e organico piano egemonico in contrasto diretto ed inevitabile con gli interessi americani. C'è qui una palese contraddizione con il fatto che rimangano attivi, e strategicamente rilevanti, meccanismi di cooperazione e dialogo con Pechino sia a livello bilaterale che multilaterale, di cui difficilmente Washington può fare a meno per far fronte a alcune questioni globali.

Anche la Russia mira, secondo la Ssn, a indebolire l'influenza americana nel mondo. Per raggiungere quest'obiettivo cerca attivamente di dividere Washington dai suoi alleati e partner, contestando e contrastando il ruolo della Nato e dell'Unione Europea. Come principali fonti di preoccupazione la Ssn cita, nel caso della Russia, non solo le sue crescenti capacità militari, incluse quelle nucleari e cibernetiche, ma anche le sue interferenze negli affari interni di alcuni paesi. Quest'ultima è una sottolineatura importante alla luce del Russiagate e di alcune prese di posizione di Trump, anche recenti, che sono suonate molto accomodanti nei confronti di Putin, in particolare sul tema delle presunte azioni di destabilizzazione di Mosca in altri paesi, compresi gli Usa. In generale, la parte della Ssn sulla Russia sembra riflettere, più che il pensiero di Trump, la visione strategica dei suoi collaboratori per gli affari esteri e la difesa, tutti favorevoli a una linea dura nei confronti di Mosca. Questa linea, a cui si è di fatto attenuta finora l'amministrazione, è pienamente condivisa, fra gli altri, dal consigliere per la sicurezza nazionale, Herbert Raymond McMaster, che ha sovrinteso al lavoro sulla nuova strategia.

L'antagonismo con Cina e Russia, come descritto dalla Ssn, non si ferma all'ambito strettamente strategico e militare. Entrambi i paesi ambirebbero anche a "modellare un mondo antitetico ai valori e agli interessi americani", promuovendo modelli di governo alternativi a quelli democratici fondati sullo stato di diritto. La competizione è quindi, secondo la Ssn, anche valoriale ed ideologica, anche se non si arriva a immaginare un'effettiva convergenza di intenti o di azione tra i due paesi, al di là del comune interesse a indebolire gli Usa. Manca d'altronde nella Strategia anche un qualsivoglia riferimento alle pur esistenti divergenze di interesse strategico tra Mosca e Pechino che potrebbero invece offrire a Washington qualche opportunità, come accaduto in passato.

L'enfasi sulla minaccia rappresentata dagli "stati canaglia" – come esempi di questa categoria la Ssn menziona esplicitamente solo Iran e Corea del Nord – non è nuova; vi ricorsero anche George W. Bush già prima degli attentati dell'11 settembre e altri suoi predecessori alla Casa Bianca. Il problema della proliferazione nucleare si è però, da allora, di molto aggravato ed è soprattutto su questo rischio che la Ssn punta l'attenzione, sottolineandone le implicazioni destabilizzanti a livello sia regionale che globale. Ma anche nel caso dell'antagonismo con gli "stati canaglia" la Ssn non manca di rimarcare una dimensione ideologica che riguarda i loro regimi interni. A caratterizzarli è infatti, secondo la Ssn, il fatto che essi violano "tutti i principi degli stati liberi e civilizzati". Ciò potrebbe suggerire che con tali stati non sia realisticamente possibile raggiungere alcun tipo di accordo, a meno che non cambiano i loro regimi interni. Si tornerebbe così alla teoria del cambio di regime in voga ai tempi della presidenza di Bush figlio. Ma in realtà l'amministrazione Trump non nutre alcuna velleità, a differenza di quella di Bush, di imporre dall'esterno cambi di regime. Resta il fatto che nella visione che la Ssn propone di stati come la Corea del Nord e l'Iran – i cui regimi interni sono peraltro fondamentalmente diversi – non sembra esservi molto spazio per compromessi e intese raggiungibili attraverso vie diplomatiche. Una discriminante sui regimi interni solleva poi il problema del doppio standard, dato che gli Usa hanno alleanze organiche o collaborano stabilmente con vari stati autoritari e fortemente repressivi, come l'Arabia Saudita, antagonista storico dell'Iran. Va notato che la Casa Bianca, e lo stesso Trump, hanno mandato messaggi contraddittori su un'eventuale disponibilità ad aprire una qualche forma di negoziati con Pyongyang, una prospettiva che al momento appare, in ogni

*Il cambio di regime
l'unica soluzione
agli 'stati-canaglia'
Iran e Nord Corea?*

caso, alquanto remota. Quanto all'Iran, Trump sembra intenzionato a intraprendere nuove iniziative contro l'accordo raggiunto da Obama sul programma nucleare di Teheran, anche se diversi suoi collaboratori vorrebbero invece preservarlo.

La diplomazia al servizio della forza

La risposta a queste serie di minacce, cui si aggiunge quella terroristica, sta, secondo la Ssn, nel ripudio della "strategic complacency", che ha finora impedito agli Usa di utilizzare appieno le sue capacità potenziali contro rivali e nemici. Si tratta, in altri termini, di ripristinare i "vantaggi competitivi" dell'America nei confronti degli altri attori internazionali che sono venuti scemando negli ultimi decenni. Obiettivo fondamentale è, in quest'ottica, un rafforzamento dell'apparato militare, in particolare della base industriale della difesa, delle capacità nucleari – per garantire una dissuasione estesa – e di quelle relative a settori di crescente importanza strategica, come lo spazio, la sicurezza cibernetica e l'intelligence. In questo quadro la Ssn assegna anche un ruolo alla diplomazia, ma a una diplomazia con connotati profondamente diversi da quella propugnata – e in buona parte anche praticata – da Obama. Il rafforzamento delle capacità difensive e di dissuasione è infatti indicata dalla Ssn come una condizione indispensabile perché le iniziative diplomatiche abbiano successo. La strategia definisce "diplomazia competitiva" (competitive diplomacy) questo approccio più muscolare che, lungi dal dare per scontata la buona volontà – e la buona fede – degli interlocutori negoziali, si preoccupa innanzitutto di dotare gli Usa delle capacità e degli strumenti per poter concretamente influire sulle loro scelte e comportamenti. Gli Usa devono, secondo la Ssn, dare priorità innanzitutto alla capacità di competere – "prioritize the competition" è il titolo di uno dei paragrafi del documento – il che implica fra l'altro una più attenta analisi e valutazione delle capacità e delle tattiche degli avversari, nonché dei vantaggi di cui godono. Non sorprende che, in questa visione del ruolo della diplomazia, non trovino spazio strumenti, cari invece ad Obama, come il disarmo e il controllo degli armamenti, che infatti, nonostante la ripetuta messa in guardia contro i pericoli della proliferazione delle armi di distruzione di massa, non vengono mai citati.

4. Nazionalismo, non isolazionismo

La pubblicazione della Ssn era particolarmente attesa anche per verificare se e fino a che punto lo slogan trumpiano per eccellenza America first – l'America innanzitutto – vi avrebbe trovato riscontro e sarebbe stato eventualmente applicato per giustificare un minore impegno degli Usa sulla scena internazionale, se non un approccio dichiaratamente isolazionista. In effetti il documento rilancia più volte il principio dell'America first, e parla anzi di una "America First National Security Strategy", ma con riferimento all'insieme di concetti e orientamenti strategici che sono stati fin qui descritti, che non possono essere definiti isolazionisti. Non c'è traccia della volontà di ritirarsi dalla scena internazionale o di un ripiegamento sulle questioni interne a scapito di quelle internazionali. Non bisogna infatti confondere la maggiore enfasi sulla difesa delle prerogative nazionali, l'avversione per un multilateralismo ritenuto controproducente per gli interessi nazionali, e l'apparente inclinazione ad adottare iniziative unilaterali, anche a dispetto dei regimi e gli accordi internazionali esistenti, con la tentazione, o aspirazione, a isolare l'America dal mondo. Anzi, alcune delle principali direttive strategiche della Ssn implicano un'accresciuta presenza degli Usa sulla scena internazionale. Semmai, come è stato notato da diversi osservatori, si può dubitare che l'amministrazione Trump sia effettivamente in grado di investire le risorse che sarebbero necessari per raggiungere gli ambiziosi obiettivi formulati nella Ssn.

Ma c'è un aspetto più importante della Ssn che evidenzia la volontà dell'amministrazione Trump di mantenere un alto livello di presenza e impegno in campo internazionale: l'accento posto ripetutamente sull'importanza del ruolo degli alleati e dei partner dell'America e di organizzazioni, come la Nato, per fronteggiare le nuove minacce e le azioni di avversari e nemici. I legami di alleanza e di partenariato

esistenti sono visti come strumenti essenziali per il successo, in particolare, della strategie regionali di contenimento e contrasto nei confronti di Cina e Russia. Peraltro, la Ssn non dà risalto solo al ruolo di alleati tradizionali e consolidati, come i paesi europei, il Giappone e la Corea del Sud, ma anche a quello di una serie di altri paesi che possono contribuire ad evitare che gli equilibri strategici volgano a sfavore degli Usa nelle regioni indicate dalla Strategia come le più problematiche (Europa, Medio Oriente, Asia-Pacifico e subcontinente indiano). A titolo di esempio, la Ssn saluta con favore “l’emergere dell’India come grande potenza globale e un partner strategico e di difesa più forte”. La Ssn conferma la richiesta agli alleati di assumersi maggiori responsabilità e oneri, ma non c’è traccia della minaccia, che Trump aveva ripetutamente agitato durante la campagna presidenziale, di riconsiderare gli impegni nei loro confronti, qualora ciò non accadesse. Sotto questo rispetto, la Ssn conferma che in seno all’amministrazione è prevalsa una linea volta a confermare e sostenere, e anzi in qualche caso sviluppare ulteriormente, le alleanze e le partnership esistenti, come nel caso, per esempio, di quelle con Giappone e Corea del Sud in funzione anticinese e di quella con l’Arabia Saudita in funzione anti-iraniana.

*America First vuol dire
difesa della supremazia
Usa, non isolazionismo*

Molti aspetti della Ssn non sono però condivisi o sono considerati problematici da alcuni partner. Gli europei in particolare hanno una visione molto più aperta e positiva del ruolo della diplomazia multilaterale e delle organizzazioni internazionali. E se, per esempio, l’antagonismo con la Cina è in linea con le preoccupazioni strategiche giapponesi, gli europei guardano con interesse, se non con favore, ad alcune iniziative economiche di Pechino, da cui sperano di poter trarre vantaggi. Viceversa, la posizione dura nei confronti della Russia suona rassicurante per molti europei – sebbene non tutti – ma si sposa a fatica con i tentativi giapponesi di rafforzare la cooperazione con Mosca per contrastare l’ascesa della Cina. La convergenza con gli alleati e i partner sui metodi e gli obiettivi della Ssn andrà quindi tutta verificata e, come mostra anche l’esperienza del primo anno dell’amministrazione Trump, è molto probabile che su diverse questioni emergano nuovamente contrasti e tensioni.

Due scenari per l'Europa della difesa

di Alessandro Marrone*

1. Il lancio della Pesco tra inclusione e ambizione

A dicembre 2017 il Consiglio dell'Ue, dopo la notifica data a livello di ministri degli esteri nel Consiglio europeo del 13 novembre, ha avviato la Cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation*, Pesco) nel campo della difesa.³ La decisione ha attivato le disposizioni previste dagli articoli 42 e 46 del Trattato di Lisbona, ed il relativo protocollo n. 10, con la partecipazione di 25 stati membri dell'Ue – ovvero tutti i membri tranne Danimarca, Gran Bretagna e Malta.⁴ Si tratta di una modalità di 'integrazione differenziata', in quanto gli stati membri sono stati liberi di scegliere se aderire ad un percorso volto a rafforzare la cooperazione, oppure se rimanerne fuori – ferma restando la possibilità di parteciparvi in futuro.⁵ Il processo decisionale che ha portato all'istituzione della Pesco è iniziato nel giugno 2016 con l'adozione della Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Ue (*Global Strategy for EU foreign and security policy*)⁶ presentata dall'alto rappresentante Federica Mogherini. È proseguito poi con il vertice tenutosi a marzo 2017 in Italia nel sessantenario dei Trattati di Roma, e con la proposta presentata a settembre dello stesso anno dai governi di Francia, Germania, Italia e Spagna, sulla base di un compromesso iniziale franco-tedesco.

La Pesco risponde a una domanda di sicurezza e stabilità dell'Ue post-Brexit

L'attivazione della Pesco è innanzitutto una risposta politica sia alla domanda di maggiore sicurezza da parte dei cittadini europei, anche alla luce dell'ondata di attacchi terroristici e dell'atteggiamento più aggressivo della Russia, sia alle tendenze centrifughe e disgregatrici che hanno avuto massima espressione con il referendum sulla Brexit. In particolare, dal punto di vista tedesco, la priorità era consolidare il progetto di integrazione europea, facendo passi avanti nel modo più inclusivo possibile in un campo dove le divergenze politiche erano diventate meno rilevanti rispetto a quelle, acuitatesi negli ultimi anni, sulle politiche di bilancio e la gestione dei flussi migratori. La Francia voleva invece criteri più stringenti, un 'biglietto di ingresso' più oneroso per gli stati aderenti alla Pesco in modo da assicurare che fosse un'iniziativa davvero ambiziosa, in grado di garantire un'autonomia strategica nell'uso della forza armata e nello sviluppo e nella produzione/acquisizione (il *procurement*) degli equipaggiamenti militari necessari indipendentemente dai fornitori non europei, in primis americani.⁷ In quest'ottica, per Parigi non sarebbe stato un problema se alla Pesco avesse aderito solo quella decina di stati Ue dotata

* L'autore è responsabile di ricerca presso il Programma Sicurezza, Difesa e Spazio dell'Istituto affari internazionali.

³ Per una analisi dettagliata del lancio della PESCO si vedano Daniel Fiott, Antonio Missiroli and Thierry Tardy, "Permanent Structured Cooperation: What's in a Name?", in *Chaillot Papers*, No. 142 (November 2017), <https://www.iss.europa.eu/node/2177>.

⁴ Consiglio Europeo, *Defence cooperation: Council establishes Permanent Structured Cooperation (PESCO), with 25 member states participating*, 11 December 2017 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>

⁵ Sull'integrazione differenziata in ambito Ue si vedano Nicoletta Pirozzi, Lorenzo Tortola e Lorenzo Vai, *Differentiated Integration: A Way Forward for Europe*, marzo 2017, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/differentiated-integration-way-forward-europe>

⁶ <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

⁷ Alessandro Marrone, "Ue: difesa, parte Pesco, cooperazione strutturata permanente", in *AffarInternazionali*, 14 novembre 2017, <http://www.affarinternazionali.it/2017/11/ue-difesa-pesco-parte/>

davvero della volontà politica e delle risorse militari ed economiche per progetti di cooperazione significativi.

Il punto di equilibrio si è dovuto trovare tra le due visioni tedesca e francese, e non a caso ‘ambiziosa e inclusiva’ è il binomio di aggettivi che ricorre nei documenti istitutivi della Pesco. A giudicare dal numero di paesi aderenti, l’equilibrio si è raggiunto molto più vicino alla posizione tedesca che a quella francese: una cooperazione strutturata permanente che va dall’Irlanda a Cipro, dal Portogallo all’Estonia e alla Slovenia, è ben lontana dall’idea di un *core group* formato dalle principali potenze militari europee. Il fatto poi di avere al suo interno paesi che negli ultimi anni si sono opposti a una maggiore cooperazione e integrazione europea in vari ambiti, per esempio Ungheria e Polonia, pone diversi dubbi sul fatto che ci si trovi di fronte a un’avanguardia. Più che una ‘Europa a più velocità’, sinonimo di integrazione differenziata, una Pesco con 25 paesi membri sembra un’Europa a una sola velocità in cui si avanza molto lentamente e (quasi) tutti insieme.⁸

2. Il bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto della Pesco

Guardando al percorso compiuto negli ultimi due anni e alla prospettiva di breve-medio termine, il bicchiere della Pesco può essere valutato come mezzo pieno o mezzo vuoto. Tra i punti positivi vi è il *carattere istituzionale* della Pesco, che la differenzia da precedenti prese di posizione politiche a favore dell’Europa della difesa. In questo caso infatti si attuano disposizioni del Trattato di Lisbona che prevedono impegni vincolanti, meccanismi di verifica degli impegni presi e la possibilità (remota) di escludere dal club Pesco gli stati che non rispettino i requisiti fissati – elemento che esercita una certa pressione a raggiungere determinati risultati pur di restare nel club.⁹ Tra gli impegni, vi sono importanti parametri quantitativi e qualitativi della spesa militare, quali ad esempio il 20 per cento del bilancio della difesa investito in *procurement* ed il 2 per cento in ricerca tecnologica – un vincolo esterno quanto mai positivo per l’Italia, che vede purtroppo una spesa sbilanciata verso il personale a discapito della efficacia ed efficienza delle forze armate.¹⁰ Inoltre, la Pesco si integra con le istituzioni Ue esistenti, traendone forza e rafforzandole vicendevolmente in un quadro politico-militare più solido, unitario e duraturo.¹¹ L’alto rappresentante sarà pienamente coinvolto, anche con la responsabilità della valutazione annuale sull’andamento della Pesco. L’Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency*, Eda), il Servizio europeo di azione esterna (Seae), il Comitato militare dell’Ue (quest’ultimo presieduto dalla seconda metà del 2018 dall’attuale capo di stato maggiore della difesa italiana Claudio Graziano) faranno da segretariato alla Pesco, mentre il Comitato politico e di sicurezza (Cops, l’organo ausiliario del Consiglio affari esteri dell’Ue) e il Consiglio europeo si riuniranno anche in ‘formato Pesco’. Tale inquadramento istituzionale funge positivamente da motore

*Cornice istituzionale,
Card e Fondo per la
difesa gli aspetti positivi
della Pesco*

⁸ Marcin Terlikowsky, “PESCO and Cohesion of European Defence Policy”, in *PISM Bulletin*, No. 112 (1052) (17 November 2017), <http://www.pism.pl/publications/bulletin/no-112-1052>.

⁹ Tomáš Valášek, “The EU’s New Defense Pact: Marginal Gains”, in *Judy Dempsey’s Strategic Europe*, 16 November 2017, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/74760>.

¹⁰ Sulle lacune del bilancio della difesa italiano si veda Paola Sartori, “Difesa: Bilancio, Italia rimandata a settembre”, in *AffarInternazionali*, 4 agosto 2017, <http://www.affarinternazionali.it/2017/08/difesa-bilancio-italia-rimandata/>

¹¹ Alessandro Marrone, “Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence”, in *LAI Commentaries*, 20 novembre 2017, <http://www.lai.it/en/pubblicazioni/permanent-structured-cooperation-institutional-pathway-european-defence>

dell'iniziativa nel medio periodo, con un'intrinseca spinta politica e tecnocratica verso una maggiore integrazione, come sperimentato in diversi altri settori coinvolti nel processo di integrazione europea secondo una logica funzionalista.

A rendere il bicchiere mezzo pieno vi è inoltre il fatto che la Pesco è legata ad *altre nuove iniziative* messe in campo negli ultimi due anni a livello Ue. Da un lato vi è la *Coordinated Annual Review of Defence* (Card), ovvero il meccanismo di coordinamento tra i ministri della difesa Ue per la pianificazione delle capacità militari nazionali, previsto dalla Strategia globale, e che verrà attuato nel 2018 con il sostegno dell'Eda. Questo meccanismo potrebbe evolvere verso un vero e proprio 'semestre europeo' della difesa che regolarizzi il confronto e la convergenza tra le politiche nazionali di sviluppo delle forze armate e *procurement* militare. Dall'altro vi è il Fondo europeo per la difesa (*European Defence Fund*, Edf) lanciato dalla Commissione europea alla fine del 2016 per finanziare la ricerca in ambito militare all'interno dell'Ue, e per co-finanziare (fino al 20 per cento) i programmi di *procurement* che vedono la partecipazione di almeno due stati membri. Per la prima volta nella storia dell'Unione, sul versante della ricerca in ambito militare l'Edf prevede 90 milioni di euro entro il 2020 e 500 milioni l'anno dal 2021 in poi; mentre sul versante del cofinanziamento dei programmi di acquisizione sono stati stanziati 500 milioni di euro entro il 2020 ed è previsto fino a un miliardo l'anno dal 2021 in poi.¹² Resta da vedere come la Pesco si collegherà effettivamente alla Card e all'Edf, nonché alle attività in corso in ambito Nato e alla rete pre-esistente di cooperazioni bilaterali e regionali in materia di difesa.¹³ Tuttavia, il combinato disposto dei fondi Ue, del coordinamento ministeriale in ambito Card e della spinta istituzionale e politica della Pesco rappresenta un nuovo e sostenibile percorso verso l'Europa della difesa.

Vaghezza di impegni e scarsa ambizione gli aspetti negativi della Pesco

Diversi altri elementi fanno invece giudicare il bicchiere mezzo vuoto. In primo luogo, i *criteri di adesione* alla Pesco, e gli impegni vincolanti da rispettare per restare nel club, sono formulati in modo sufficientemente vago da non obbligare davvero gli stati membri a cooperare nello sviluppo di capacità militari, a mettere queste ultime a disposizioni per operazioni all'estero, a investire di più e meglio nella difesa. Criteri e impegni più ambiziosi e stringenti avrebbero invece dato maggiori chance di successo politico-militare all'iniziativa¹⁴. In secondo luogo, la *governance* della Pesco comprende un livello superiore di indirizzo politico nel quale decidere all'*unanimità*, che in un formato con 25 stati membri con diritto di veto porta prevedibilmente alla ricerca del minimo comun denominatore e alla lentezza decisionale. In terzo luogo, la *prima lista di progetti Pesco* è composta di iniziative, alcune delle quali già esistenti, che non costituiscono certo un cambio di passo verso l'Europa della difesa.¹⁵ Si va infatti da centri di formazione e training a gruppi di reazione rapida contro attacchi cibernetici, da un comando medico dispiegabile in teatri operativi a misure per migliorare la mobilità delle forze militari sul territorio europeo; progetti di per sé positivi, ma che non mobilitano ingenti

¹² Alessandro R. Ungaro, "European Defence Action Plan: un passo avanti", in *AffarInternazionali*, 6 dicembre 2016 <http://www.affarinternazionali.it/2016/12/european-defence-action-plan-un-passo-avanti/>

¹³ Margriet Drent, Dick Zandee and Eric Wilms, "Making Sense of European Defence", *Clingendael*, 19 dicembre 2017 <https://www.clingendael.org/publication/making-sense-european-defence>

¹⁴ Olivier de France, Claudia Major, Paola Sartori, *How to make PESCO a success*, IRIS, 25 September 2017, <http://www.iris-france.org/notes/how-to-make-pesco-a-success/>

¹⁵ Consiglio Europeo, *Defence cooperation: Council establishes Permanent Structured Cooperation (PESCO), with 25 member states participating*, 11 December 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>

risorse economiche, tecnologiche o militari, né fanno la differenza in termini di efficacia ed efficienza dello strumento militare, né superano la frammentazione delle 25 forze armate dei paesi Pesco in una logica di cooperazione, specializzazione, interdipendenza e integrazione. Frammentazione che si è ripetuta anche in ambito Pesco – basti pensare che tra i diciassette progetti approvati solo in tre casi partecipano i due paesi indispensabili per costruire l'Europa della difesa, ovvero Francia e Germania. In altre parole, i principali stati Ue non hanno aderito alla maggior parte dei progetti, non costituendo quel centro di gravità politico-militare che avrebbe fatto partire la Pesco sul piede giusto.¹⁶

3. Due scenari per la Pesco: tigre di carta o vera integrazione differenziata

Essendo stata lanciata con deboli criteri di ingresso e ampia partecipazione, e a giudicare dalla prima lista di modesti progetti, la Pesco si troverà nel 2018 di fronte ad un bivio verso due scenari ben diversi. Il primo, e più negativo, vede l'iniziativa rimanere avviata sulla carta, ma con poco impatto nella realtà politica, militare e industriale europea. Accadrebbe qualcosa di simile ai *battle-groups*, le forze militari di reazione rapida dell'Ue che contano su circa 1.500 unità messe a disposizione a rotazione da un gruppo di stati membri, e che sono in teoria pronte a intervenire in teatri di crisi su richiesta del Consiglio europeo. I *battle-groups* sono stati istituiti nel 2007, ma nel decennio successivo non sono mai stati utilizzati in operazioni, nonostante lo scoppio di crisi nel vicinato dell'Unione lo richiedesse in più occasioni. Gli stati membri Ue sono piuttosto intervenuti sotto egida Onu in Libano, al seguito di iniziative unilaterali della Francia in Mali e degli Stati Uniti in Iraq, su basi puramente nazionali e scoordinate tra loro in Libia, tramite il comando militare integrato Nato per rafforzare le capacità di deterrenza e difesa nei paesi europei a confine con la Russia. Certo i *battle-groups* hanno contribuito a migliorare l'interoperabilità e il training di quelle forze armate multinazionali europee tenute a rotazione, negli ultimi dieci anni, ad alto livello di prontezza per intervenire in caso di crisi. Ma a parte questo piccolo risultato, i *battle-groups* sono stati finora una tigre di carta senza rilevanza politico-militare, che non ha raggiunto l'obiettivo strategico di essere lo strumento preferenziale dei paesi Ue per affrontare le crisi nel vicinato dell'Unione. Oggi la Pesco corre il rischio di finire come i *battle-groups*, con una serie di piccoli progetti di cooperazione che la fanno esistere sulla carta, ma senza rilevanza politico-militare, e mancando l'obiettivo strategico di una cooperazione strutturata e permanente tra un *core group* di stati membri che vogliono davvero integrarsi nel campo della difesa.

La Pesco rischia la fine dei battle-groups, creati e mai utilizzati

I segnali che puntano verso questo scenario non mancano. La Francia continua a preferire iniziative unilaterali o 'coalizioni dei volenterosi' a guida francese per gli interventi in Africa, dove è la prima potenza militare occidentale per presenza di truppe¹⁷, e predilige cooperazioni bilaterali con la Germania quanto a

La Francia delusa dal compromesso su una Pesco più inclusiva ma meno ambiziosa

¹⁶Alessandro Marrone, Nicoletta Pirozzi and Paola Sartori, *PESCO: an Ace in the Hand for European Defence*, IAI, 22 March 2017 <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/pesco-ace-hand-european-defence>

¹⁷ Luciano Pollichieni, "La guerre pour la guerre: l'héritage a-stratégique de Hollande en Afrique", in *Limesonline*, 3 maggio 2017, <http://www.limesonline.com/la-guerre-pour-la-guerre-leredita-a-strategica-di-hollande-in-africa/96333?prv=true>

procurement di equipaggiamenti.¹⁸ Per Parigi, questa Pesco è uno strumento tra tanti altri – Trattato dell’Eliseo con la Germania, Trattato di Lancaster House con la Gran Bretagna, Nato, ecc. – e nemmeno il primo per importanza, per attuare la propria politica di difesa. Per Berlino, una volta raggiunto l’obiettivo politico di lanciare la Pesco e legare ulteriormente i paesi dell’Europa continentale al progetto complessivo di integrazione europea, non vi sono altre priorità politico-militari che richiedano ulteriori passi avanti in una cooperazione strutturata e permanente. Passi che richiederebbero forzature rispetto al tradizionale approccio tedesco ben lontano da una politica di difesa ‘muscolare’, e più concentrato sulla penetrazione commerciale, la disciplina di bilancio e la stabilità economica. Considerando che Madrid sarà ancora assorbita da un problema esistenziale quale la spinta secessionista in Catalogna, che Varsavia resta su una linea fermamente euro-scettica, e che i paesi scandinavi e baltici continuano a concentrarsi sul rafforzamento della difesa e deterrenza in funzione anti-russa avvicinandosi ulteriormente alla Nato, dalle capitali europee non sembra provenire alcuna spinta significativa per rendere la Pesco qualcosa di più di una tigre di carta. Come precedentemente esposto, tale spinta dovrebbe venire invece dalle istituzioni Ue. Tuttavia il loro orizzonte temporale e forza politica volgerà al termine con la fine del 2018, e il Parlamento europeo eletto nel 2019 vedrà probabilmente una maggiore presenza euro-scettica, che rappresenta un punto interrogativo sulla capacità della nuova Commissione e del nuovo alto rappresentante di spingere l’acceleratore sulla Pesco.

Nel secondo e più positivo scenario, la Pesco diventa veramente una cooperazione strutturata e permanente per l’acquisizione e l’impiego congiunto di capacità militari da parte dei principali paesi Ue. Tale scenario vedrebbe la spinta istituzionale

Una nuova grande coalizione in Germania è un’opportunità per sfruttare il potenziale della Pesco

proseguire anche oltre il 2018, con il nuovo Parlamento che conferma il mandato politico verso l’Europa della difesa nonostante l’opposizione degli euro-scettici, con la prossima Commissione che mantiene i finanziamenti e co-finanziamenti previsti dall’Edf per il bilancio Ue 2021-2027, e con un alto rappresentante che continua ad stimolare la convergenza politico-strategica tra gli stati membri. Soprattutto, in questo scenario il motore politico franco-tedesco deciderebbe di puntare maggiormente sulla Pesco, con un governo più europeista a Berlino formato dai cristiano-democratici e socialdemocratici, e con una presidenza francese che riconosce la necessità di condividere sovranità e politiche per realizzare davvero quella ‘Europa che protegge’ i propri cittadini già auspicata pubblicamente dall’Eliseo. Nel concreto, da parte della leadership politica europea si tratterebbe di interpretare nel senso più stringente i requisiti Pesco e come tali farli rispettare dai paesi aderenti, di presentare progetti ambiziosi di *procurement* e sfruttare al massimo i finanziamenti Edf per sostenerli, di rendere la Card un vero e proprio ‘semestre europeo’ della difesa, e di pianificare e attuare insieme le operazioni militari in Africa e Medio Oriente utilizzando sia il formato Pesco per la decisione politico-strategica sia l’embrione di quartier generale europeo costituito a Bruxelles. In questo modo si attuerebbe una naturale selezione tra i paesi Ue che sono veramente decisi a impegnarsi in una cooperazione strutturata e permanente a 360 gradi, dallo sviluppo di capacità al loro impiego, realizzando una vera forma di integrazione differenziata che raggiungerebbe importanti risultati politico-militari.

Per l’Italia, entrambi gli scenari impongono sfide da affrontare, scelte da prendere ed opportunità da cogliere. Nel primo caso, si tratterebbe innanzitutto di inserirsi il più possibile

¹⁸ Alessandro R. Ungaro, “Gli assi (fuori) dalla manica di Francia e Germania”, in *AffarInternazionali*, 23 luglio 2017, <http://www.affarinternazionali.it/2017/07/difesa-assi-manica-francia-germania/>

nella cooperazione bilaterale franco-tedesca, sia per partecipare ai significativi programmi di *procurement* in cantiere, sia per arginare a monte l'unilateralismo francese in Africa tramite maggiore dialogo strategico e impegno militare. In secondo luogo, mentre andrebbe mantenuto il sostegno alla Pesco e alle istituzioni Ue, Roma dovrebbe fare uno sforzo di prioritizzazione e pianificazione delle cooperazioni politico-militari nel quadro di multipli e sovrapposti formati, da quello bilaterale a quello regionale alla stessa Pesco. Il tutto senza dimenticare come l'area balcanico-danubiana rappresenti un naturale quadro di cooperazione per l'Italia, in cui Roma può coltivare rapporti bilaterali e guidare coalizioni di paesi politicamente vicini rafforzando così la difesa italiana, sia a livello militare che industriale, e posizionandosi meglio ai vari tavoli europei. Nel complesso, visto lo stallo nel processo verso un'Europa della difesa, si tratterebbe di proteggere e promuovere gli interessi nazionali in un quadro comunque europeo, e di rafforzare lo strumento militare e l'industria della difesa nazionale, massimizzando la cooperazione e mitigando la competizione con i Paesi Ue.

Nel secondo scenario, restano largamente validi i suddetti elementi – inserimento politico-militare nel motore franco-tedesco, pianificazione delle cooperazioni, proiezione nell'area balcanico-danubiana – ma con una priorità politica data alla Pesco in quanto strada immediatamente percorribile verso l'Europa della difesa. In questo scenario, si tratterebbe di negoziare con i principali partner europei, in primis a Parigi e Berlino, i termini concreti per attuare la cooperazione strutturata e permanente nonché la successiva integrazione. Ovvero, si dovrebbe definire e concordare dove e come condividere sovranità, capacità militari e *assets* tecnologici; quale interdipendenza e specializzazione realizzare; come portare avanti infine l'approccio comune a 360 gradi dalla ricerca tecnologica alla produzione ed esportazione di nuovi equipaggiamenti militari, l'uso congiunto delle forze armate in missioni all'estero e le relative politiche verso quadranti fondamentali per gli interessi italiani come quello africano e mediorientale. Nel complesso, si tratterebbe di proteggere e promuovere gli interessi nazionali ed europei, e di rafforzare lo strumento militare e l'industria della difesa nazionale tramite cooperazione ed integrazione con i paesi Ue.

Procurement, efficienza delle forze, aumento del bilancio le priorità di difesa dell'Italia

In entrambi gli scenari, l'Italia potrà far valere i propri interessi nazionali nel quadro europeo solo attuando le riforme e investendo le risorse necessarie anche nel campo della difesa, come già delineato dal Libro bianco del 2015. Una legge sessennale per i grandi programmi di *procurement* che stabilizzi gli investimenti, un riequilibrio del bilancio della difesa a favore di efficienza delle forze armate, un graduale ma stabile aumento delle spese militari, una sistematica e lungimirante politica industriale e tecnologica nel settore dell'aerospazio e difesa, e una politica estera sinergica con quella della difesa che capitalizzi i risultati e gli sforzi dello strumento militare per promuovere la visione e gli interessi italiani: sono tutti elementi necessari tanto nello scenario in cui il rapporto bilaterale e trilaterale con Parigi e Berlino farà premio sulla Pesco e bisognerà arrivare al tavolo negoziale con buone carte da giocare, quanto in quello di una vera costruzione dell'Europa della difesa in cui l'Italia dovrà contribuire all'edificio europeo che ospiterà e proteggerà anche gli interessi nazionali. Nella politica di difesa come nella vita, che si tratti di un matrimonio di interesse o di una storia d'amore, non si possono fare le nozze con i fichi secchi.

Il fronte nucleare nordcoreano e il ruolo dell'Europa

di Riccardo Alcaro con Ettore Greco*

La questione nucleare nordcoreana è una minaccia non solo per la sicurezza dell'Asia nordorientale, ma per la stabilità internazionale nel suo complesso. Non si può escludere che il super-militarizzato regime di Kim Jong-un, sentendosi protetto dall'arsenale atomico, si lanci in azioni aggressive. Al fine di scongiurare questa possibilità, gli Stati Uniti possono arrivare alla conclusione che un intervento armato preventivo sia necessario, o Giappone e Corea del Sud decidersi a costruirsi un loro deterrente atomico. Se anche nessuna delle parti dovesse effettivamente cercare lo scontro, un conflitto può innescarsi da un calcolo sbagliato oppure semplicemente da un fraintendimento delle intenzioni dell'altro. I rischi che uno scontro militare, limitato nei piani, degeneri in un conflitto regionale che coinvolga anche la Cina oltre alla Corea del Nord, gli Stati Uniti e i loro alleati Giappone e Corea del Sud, sono tutt'altro che irrisori.

La crisi nordcoreana ha implicazioni anche per l'Europa

Le implicazioni della crisi nordcoreana si estendono ben al di là dell'Asia nordorientale e toccano anche l'Europa. Ci sono tre ordini di ragioni per cui quello che accade nella Penisola coreana riguarda gli europei. In primo luogo, un conflitto nell'area produrrebbe effetti a catena destabilizzanti sulle relazioni tra grandi potenze – nello specifico America-Cina e probabilmente America-Russia – e pertanto sulla sicurezza internazionale nel suo complesso. Si potrebbe verificare inoltre una contrazione del commercio di Cina, Giappone e Corea del Sud, con i quali l'Unione Europea scambia immense quantità di merci. Nel 2016 l'interscambio dell'Ue è stato di 86 miliardi di euro con la Corea del Sud, di 125 miliardi con il Giappone e di 515 miliardi con la Cina – cifre troppo grandi perché le economie europee non siano toccate dai rivolgimenti causati da un eventuale conflitto. Sul piano normativo, infine, se Giappone e Corea del Sud dovessero optare per un arsenale atomico autonomo, il regime di non-proliferazione nucleare, uno dei pilastri della sicurezza globale, ne sarebbe gravemente indebolito.

Insomma, il potenziale destabilizzante della crisi nordcoreana non può in alcun modo essere sottovalutato. Nel definire una risposta, la comunità internazionale deve puntare all'obiettivo ultimo della denuclearizzazione della Penisola coreana. Allo stesso tempo, è necessario porsi obiettivi meno ambiziosi ma più realistici nel breve termine, in modo da garantirsi contro il rischio di escalation incontrollabile. Specificatamente, è necessario mantenere la pressione economica sul regime di Pyongyang, conservando tuttavia i canali diplomatici aperti. Parallelamente, è necessario ripiegare su una strategia di contenimento delle capacità militari nordcoreane. Mentre quest'ultima rientra nel raggio d'azione degli Stati Uniti e dei loro alleati a Seoul e Tokyo, sanzioni e diplomazia avranno bisogno del coinvolgimento della Cina e della Russia, e beneficeranno del sostegno europeo.

1. Gli obiettivi di Kim

* Riccardo Alcaro è responsabile per la ricerca e direttore del Programma Attori Globali, Ettore Greco è vicepresidente vicario e direttore dei Programmi Multilateralismo e Politica estera dell'Italia dell'Istituto affari internazionali. Questo approfondimento è basato su uno studio degli autori per il Council on Foreign Relations di New York.

Kim ha ammesso esplicitamente che i programmi nucleare e balistico della Corea del Nord sono un mezzo per stabilire un “equilibrio” con le forze Usa.¹⁹ Il leader nordcoreano evidentemente aspira al deterrente ultimo, e cioè un missile balistico intercontinentale, armato di testata nucleare, capace di raggiungere gli Stati Uniti continentali. Ai suoi occhi, si tratta di una misura necessaria a garantire la sopravvivenza del suo regime e della Corea del Nord stessa. L'improvviso aumento in numero e portata dei test missilistici e nucleari tra 2016 e 2017 è in linea con questo obiettivo. Non è escluso nemmeno che Kim possa intrattenersi con idee più temerarie e sfruttare le crescenti capacità balistiche e nucleari del suo regime per tentare l'unificazione forzata della Penisola coreana.

2. I costi di un conflitto

Data la disparità di forze tra Corea del Nord e Stati Uniti, non è difficile capire perché alcuni, compreso forse lo stesso presidente Usa Donald Trump, siano tentati dall'idea di trattare la questione nel modo in cui Alessandro il Grande sciolse il nodo gordiano, e cioè tagliandolo con un colpo di spada. Per quanto comprensibile, la tentazione è basata su una valutazione errata: non esiste una soluzione gordiana alla questione nordcoreana. L'idea che un bombardamento ‘chirurgico’ dei siti nucleari e balistici del Nord da parte delle forze americane sia una soluzione rapida e definitiva va messa da parte. Con ogni probabilità, gli Stati Uniti sarebbero incapaci di trovare o distruggere tutti i siti nucleari e missilistici, e al massimo non farebbero che rallentare i progressi di Pyongyang.

Le chance di successo di un'azione armata sono basse, i costi altissimi

Un'azione militare limitata non solo non sarebbe risolutiva, ma comporterebbe un serio rischio di escalation. Le dotazioni nordcoreane di armi convenzionali, chimiche e biologiche sono sufficienti a causare centinaia di migliaia di vittime (in Corea del Sud soprattutto, ma anche Giappone); né si può escludere del tutto l'eventualità che il regime di Kim utilizzi la bomba atomica. Nemmeno si può scartare l'ipotesi che una pur riluttante Cina intervenga per evitare la perdita di un prezioso stato cuscinetto tra i suoi confini nazionali e la Corea del Sud, che a Pechino è considerata un satellite americano. Non sorprende quindi che non solo la Cina e la Russia, ma nemmeno gli alleati regionali degli Usa, nonché la stessa Europa, siano contrari all'intervento militare e abbiano reagito con crescente preoccupazione alla retorica bellicosa del presidente Trump. Talvolta in risposta ai test nordcoreani, talvolta di sua spontanea iniziativa, Trump ha minacciato di scatenare “fuoco e fiamme” (letteralmente ‘fuoco e furia’) su Pyongyang, o addirittura di “distruggere totalmente” la Corea del Nord, anche facendo riferimento all'uso di armi atomiche, qualora dovesse ritenere che vitali interessi di sicurezza americani siano in gioco.²⁰

¹⁹ “North Korea will reach its nuclear force goal – Kim Jong-un”, BBC News, 16 settembre 2017, <http://www.bbc.com/news/world-asia-41289532>

²⁰ Cfr. “Trump Threatens ‘Fire and Fury’ against North Korea if It Endangers U.S.”, *The New York Times*, 8 agosto 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/08/world/asia/north-korea-un-sanctions-nuclear-missile-united-nations.html>; “In U.N. speech, Trump threatens to ‘totally destroy North Korea’ and calls Kim Jong Un ‘rocket man’”, *The Washington Post*, 19 settembre 2017, https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/09/19/in-u-n-speech-trump-warns-that-the-world-faces-great-peril-from-rogue-regimes-in-north-korea-iran/?utm_term=.afcf21c821f4; “Donald Trump boasts that his nuclear button is bigger than Kim Jong-un’s”, *The Guardian*, 3 gennaio 2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jan/03/donald-trump-boasts-nuclear-button-bigger-kim-jong-un>

*La questione nordcoreana
va trattata con contenimento
e gestione di crisi*

Più che un intervento armato, il modo migliore per trattare la Nord Corea è un approccio improntato al contenimento e alla gestione di crisi. Dal momento che entrambi richiedono coordinamento tra le potenze regionali, nonché possibilmente un più ampio sostegno internazionale a partire da una legittimazione Onu, è opportuno che i vari attori coinvolti procedano in accordo. Prudenza e realismo impongono di agire in tre campi: difesa e deterrenza; sanzioni; e diplomazia. Perché l'azione in ognuno di questi tre campi sia più efficace, è opportuno che i vari attori internazionali interessati si astengano dal prendere misure in un campo che pregiudichino la cooperazione in un altro. America, Giappone e Corea del Sud devono quindi continuare a rafforzare le loro capacità di difesa e deterrenza, ma allo stesso tempo sforzarsi di coordinarsi con Russia e Cina su sanzioni e diplomazia, sia a livello bilaterale sia in sede Onu. L'Europa, per quanto assente dal teatro regionale, può sostenere la seconda e la terza componente della risposta internazionale alla sfida nordcoreana.

3. Difesa e deterrenza

Rafforzare gli strumenti di difesa e deterrenza è un passo essenziale per persuadere il regime nordcoreano che i suoi nemici hanno la capacità di limitare i danni arrecati da un attacco di artiglieria o missilistico, nonché di rispondervi efficacemente. Dal momento che il Nord sta aumentando le sue dotazioni balistiche, la *difesa missilistica* è un ovvio punto di partenza. Gli Usa già condividono con Giappone e Corea del Sud diversi sistemi antimissile. Di recente tuttavia si è fatto un ulteriore passo in avanti, visto che le forze armate americane hanno avviato lo schieramento in Corea del Sud di uno scudo antimissile ad alta quota – il pezzo mancante nel sistema di difesa sudcoreano – noto con l'acronimo inglese di Thaad (*Terminal High Altitude Area Defense*).

*Usa e Sud Corea devono
maneggiare la difesa
antimissile con cura*

Alla luce dell'incremento delle dotazioni balistiche del Nord e in assenza di ogni accordo di controllo degli armamenti, l'opposizione allo schieramento del Thaad nel Sud è scemato. Lo stesso presidente Moon Jae-in, storicamente un oppositore dello scudo, ne è divenuto un sostenitore. Le ragioni dello scetticismo di Moon, tuttavia, non erano illusorie. Così com'è stato il caso in Europa, dove il piano di schieramento dello scudo antimissile Usa in Europa orientale ha scatenato le ferme proteste della Russia, il Thaad è invisibile alla Cina (nonché alla Russia stessa). Il timore di Pechino, così come quello di Mosca in Europa, è che gli americani usino le potenti dotazioni radar del Thaad per tracciare le capacità balistiche della Cina e minacciarne quindi il deterrente nucleare. Il governo cinese ha risposto boicottando le attività in Cina di alcune compagnie sudcoreane ed è lecito aspettarsi che continuerà a premere per riallargare il divario tra Seoul e Washington sulla questione missilistica. In questo senso è opportuno che America e Corea del Sud forniscano alla Cina garanzie concrete sul fatto che la Corea del Nord resterà l'unico bersaglio del Thaad, il quale verrà smantellato qualora la minaccia balistica dal Nord venisse meno. Il governo Moon ha già promesso che non intende portare lo schieramento del Thaad oltre il livello raggiunto finora, che non si unirà ad altri sistemi antimissile americani, e che non cercherà un'alleanza col Giappone. Per quanto si tratti di tre

concessioni di rilievo, è improbabile che il governo sudcoreano non si sia preventivamente consultato con quello americano prima di acconsentire.²¹

Più importanti delle misure di difesa sono quelle relative alla *deterrenza*. Di nuovo sarà necessario un delicato bilanciamento tra l'imperativo di dissuadere la Corea del Nord e l'opportunità di non allarmare Cina e Russia. Centrale sarà anche evitare pericolosi effetti secondari sul regime di non-proliferazione nucleare internazionale.

Quest'ultimo punto è critico. La fredda logica militare vorrebbe che Giappone e Corea del Sud, in accordo con gli Stati Uniti, si costruissero il loro arsenale nucleare. In questo modo, non solo Tokyo e Seoul, che al momento dipendono dal deterrente americano, diventerebbero padroni del loro destino, ma solleverebbero gli Usa dall'onere di rischiare un attacco nucleare sul territorio americano per difendere paesi lontani. Questo ragionamento filerebbe se l'Asia nordorientale fosse isolata dal resto del mondo. Ma ovviamente così non è. La regione è parte di un sistema di sicurezza internazionale di cui il regime di non-proliferazione nucleare, basato sul Trattato di non-proliferazione (Tnp), è un pilastro. Un eventuale ritiro di Corea del Sud e Giappone danneggerebbe il Tnp gravemente, se non fatalmente. Col trattato indebolito o naufragato del tutto, la forza militare diventerebbe il fattore più decisivo a influenzare le dinamiche globali relative alla non-proliferazione. Chiaramente, si tratterebbe di una garanzia molto più debole che paesi come Arabia Saudita, Egitto, Iran, Turchia e altri con competenze o aspirazioni nucleari (dall'Argentina al Brasile, dall'Indonesia al Vietnam) continuino a rispettare i loro impegni di non-proliferazione. Insomma, i benefici che Corea del Sud e Giappone otterrebbero dall'opzione nucleare vanno pesati contro il rischio, gravissimo, di proliferazione nucleare incontrollata e generalizzata. Inoltre, un arsenale atomico giapponese o sudcoreano costringerebbe Cina e Russia a rivedere i rispettivi schieramenti di forze nucleari in Asia nordorientale, riducendo le chance di cooperazione regionale sulla Corea del Nord.

*Un arsenale atomico
autonomo non beneficerebbe
Giappone e Sud Corea*

Il rafforzamento della deterrenza deve pertanto seguire un approccio più tradizionale, e cioè appunto quello dell'estensione del deterrente americano (la cosiddetta *extended deterrence* che gli Usa forniscono da decenni anche ai loro alleati europei). È necessario che l'America rassicuri tanto i suoi alleati regionali quanto i suoi competitori globali. Un qualche meccanismo per evitare o ridurre frizioni con Cina e Russia è dunque necessario. Finora il governo americano ha preferito intensificare la rotazione delle sue capacità strategiche – cioè capaci di portare testate atomiche – in Corea del Sud.²² Saggiamente si è evitato lo schieramento permanente di queste capacità – bombardieri e caccia multiruolo, sottomarini nucleari e missili – in basi terrestri o porti sudcoreani, il che sarebbe stato decisamente più allarmante per russi e cinesi. Per lo stesso motivo, non è raccomandabile nemmeno schierare di nuovo in Corea del Sud le armi nucleari tattiche (cioè di teatro, come quelle presenti in alcuni paesi Nato) che gli Usa ritirarono nei primi anni 1990. Una mossa del genere causerebbe senz'altro un aumento delle tensioni con il Nord

²¹ “China and South Korea: Examining the Resolution of the THAAD Impasse”, *The Diplomat*, 13 novembre 2017, <https://thediplomat.com/2017/11/china-and-south-korea-examining-the-resolution-of-the-thaad-impasse/>

²² “As North Korea threatens, U.S. to send ‘strategic assets’ to Seoul”, *The Washington Post*, 28 settembre 2017, https://www.washingtonpost.com/world/more-us-strategic-military-assets-to-south-korea-to-deter-the-north-seoul-says/2017/09/28/4062cc7e-a416-11e7-8c37-e1d99ad6aa22_story.html?hpid=hp_hp-more-top-stories_korea-us-325am%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.ca57b63a43e1

(ma anche con la Cina) senza portare alcun vantaggio strategico che non sia già fornito dai bombardieri a lungo raggio e dai sottomarini nucleari degli Stati Uniti schierati nel Pacifico. Molto meglio quindi continuare ad affidarsi a rotazioni più intensive ma comunque temporanee delle forze strategiche americane, nonché a rafforzare meccanismi di deterrenza convenzionali. Tra questi, è senz'altro fondamentale consolidare le capacità sudcoreane di distruggere nel minor tempo possibile buona parte delle forze di artiglieria pesante nordcoreane schierate lungo il 38° parallelo.

Altre aree prioritarie per la cooperazione Usa-Corea del Sud e Usa-Giappone includono la raccolta di informazioni di intelligence e lo sviluppo di difese cibernetiche. Queste ultime sono critiche alla luce della capacità del regime nordcoreano di destabilizzare il cyberspazio con virus e *malware* come il famigerato *WannaCry* che lo scorso autunno ha creato panico in diverse parti del mondo.²³ Dal momento che aziende private e pubbliche europee furono direttamente coinvolte, la difesa digitale da attacchi originanti in Corea del Nord è evidentemente una priorità per l'Europa e un'importante area di collaborazione con Giappone e Corea del Sud.

4. Sanzioni

L'obiettivo delle sanzioni è quello di punire le violazioni degli obblighi di non-proliferazione – un messaggio dunque non solo alla Corea del Nord ma anche ad altri potenziali proliferatori. Sanzioni mirate contro esponenti chiave del governo nordcoreano contribuiscono inoltre a complicare l'accesso del regime a risorse necessarie all'avanzamento del programma nucleare e di quello balistico. Questa funzione secondaria delle sanzioni resta rilevante anche nel caso, più che probabile, che Pyongyang continui imperterrita ad aumentare il suo arsenale atomico e missilistico.

Sviluppi recenti dimostrano che è possibile costruire e mantenere un fronte diplomatico a sostegno di un robusto regime di sanzioni che coinvolga anche Cina e Russia. Col voto favorevole di entrambe, negli ultimi mesi il Consiglio di sicurezza Onu ha adottato un embargo sulle esportazioni di carbone e tessili dalla Corea del Nord e proibito accordi che possano risultare in un aumento di cittadini nordcoreani occupati all'estero.²⁴ Gli Stati Uniti sono andati ben oltre: un ordine esecutivo presidenziale ha minacciato il congelamento di titoli mobili e immobili detenuti negli Usa da parte di compagnie o individui coinvolti in transazioni commerciali o finanziarie con la Corea del Nord.²⁵ La stessa Unione Europea ha aumentato il carico a fine 2017 con un bando totale sugli investimenti Ue nell'economia nordcoreana, un embargo sulla vendita di prodotti petroliferi raffinati e greggio a Pyongyang, e l'abbassamento del tetto delle rimesse trasferibili in Corea del Nord da quindici a cinquemila euro.²⁶

²³ Il governo americano è giunto alla conclusione che *WannaCry* è in effetti originato in Corea del Nord: cfr. David E. Sanger, "U.S. Accuses North Korea of Mounting WannaCry Cyberattack", NYT, 18 dicembre 2017, https://www.nytimes.com/2017/12/18/us/politics/us-north-korea-wannacry-cyberattack.html?emc=edit_mbe_20171219&nl=morning-briefing-europe&nid=60168601&te=1

²⁴ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 2371 (2017), 5 agosto 2017, <http://unscr.com/en/resolutions/2371>; e Risoluzione 2375 (2017), 11 settembre 2017, <http://unscr.com/en/resolutions/2375>

²⁵ Cfr. *Presidential Executive Order on Imposing Additional Sanctions with Respect to North Korea*, la Casa Bianca, Washington DC, 21 settembre 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-imposing-additional-sanctions-respect-north-korea/>

²⁶ Consiglio dell'Unione Europea *North Korea: EU adopts new sanctions*, Bruxelles, 16 ottobre 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/16/north-korea-sanctions/>

Queste misure sono potenzialmente in grado di arrecare grave danno all'economia nordcoreana. I ricavi dalle esportazioni carbonifere e tessili e le rimesse dei cittadini nordcoreani che lavorano all'estero sono l'unica fonte estera da cui Pyongyang trae fondi lecitamente. Le restrizioni sulle transazioni finanziarie puntano a ridurre la capacità del regime di accumulare valuta straniera, spesso attraverso compagnie di facciata create all'estero. La dipendenza della Corea del Nord dalle importazioni di petrolio (e cibo) dalla Cina è un'altra vulnerabilità chiave e nel 2017 la Cina ha in effetti parzialmente ridotto le forniture. La Corea del Nord rischia di trovarsi presto sotto assedio economico.²⁷

*Per la Cina, una
Nord Corea
nucleare è meno
peggio che una Corea
unita e alleata degli
USA*

Se questo sia sufficiente a generare un cambio di direzione a Pyongyang resta però tutto da vedere. Il regime di Kim può concedersi il lusso di non preoccuparsi troppo delle conseguenze delle sanzioni sulla popolazione civile, largamente soggiogata da decenni di propaganda martellante e repressione spietata del dissenso. Inoltre, grazie ad alcune modeste riforme l'economia nordcoreana ha dato segnali di miglioramento negli ultimi anni, il che dà al regime qualche margine di manovra in più.²⁸ Infine, va sempre tenuto in considerazione il fatto che, per quanto irritata dall'avventurismo di Kim, la Cina si guarderà bene dall'adottare misure che possano portare al collasso del regime nordcoreano. Anche se la cooperazione tra Usa e Cina sulla vicenda ultimamente ha fatto registrare dei miglioramenti, il calcolo strategico di Pechino non è cambiato di certo: una Nord Corea nucleare è pur sempre meglio di una Corea riunificata e alleata degli Stati Uniti. Se il governo americano dovesse usare la mano pesante delle sanzioni 'secondarie' (cioè quelle che colpiscono le compagnie straniere) sulla Cina, il risultato potrebbe essere un irrigidimento di Pechino. È noto che Russia e Cina (ma anche molti in Europa) si oppongono a questo tipo di sanzioni, che considerano extraterritoriali. Molto meglio sarebbe che gli Usa si concentrassero su azioni volte a forzare la corretta attuazione da parte delle autorità cinesi delle sanzioni Onu. Questo è un ambito nel quale anche gli europei possono dare un contributo, aumentando la vigilanza sul riciclaggio di denaro e altre attività bancarie e finanziarie che siano in qualche modo riconducibili a persone fisiche o giuridiche nordcoreane inserite nelle liste nere di Onu e Ue stessa.

5. Diplomazia

Al di là del valore punitivo e di deterrente, le sanzioni sono anche una merce di scambio molto pregiata in un eventuale futuro negoziato. In realtà, così com'è stato nel caso del programma nucleare dell'Iran, le sanzioni devono essere pensate come un mezzo per un fine, quel fine essendo appunto un accordo o una serie di accordi col governo nordcoreano. Di nuovo come nel caso iraniano, un gruppo di contatto ristretto e informale ma appoggiato dall'Onu offre una forse necessaria cornice regionale e nello stesso tempo un aggancio alle legittime istituzioni di governance globale come il Consiglio di sicurezza. Un format negoziale regionale già esiste – i cosiddetti 'Colloqui a Sei',

*La diplomazia deve
puntare a contenere e
ridurre le tensioni*

²⁷ Cfr. "China's central bank tells banks to stop doing business with North Korea: sources", Reuters, 21 settembre 2017, <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-banks-china/chinas-central-bank-tells-banks-to-stop-doing-business-with-north-korea-sources-idUSKCN1BW1DL>

²⁸ Cfr. "North Korea begins journey from feudalism to crony capitalism", *Financial Times*, 21 giugno 2017, <https://www.ft.com/content/db738fb8-3ed2-11e7-82b6-896b95f30f58>

comprendenti le due Coree, Cina, Giappone, Russia e Stati Uniti – e in passato ha anche raggiunto intese (poi disattese). È il caso quindi di risvegliare i Colloqui a Sei dal torpore in cui sono caduti dal 2008, sebbene contatti bilaterali Nord-Sud e tra gli Usa e il Nord siano anche necessari. È fondamentale che Seoul e Washington coordinino le loro rispettive interazioni bilaterali con Pyongyang, in modo da frustrare il tentativo di quest'ultima di rompere il fronte alleato – il che probabilmente è l'obiettivo della recente distensione cercata da Kim in vista delle olimpiadi invernali in Corea del Sud.

Anche se Kim sembra più interessato a creare divisioni che altro, il riavvicinamento recente tra Nord e Sud ha comunque portato qualche limitato beneficio, in particolare la riapertura di un canale diretto – una *hotline* – tra le due Coree.²⁹ Mantenere i canali aperti è funzionale in primo luogo alla riduzione del rischio di incidenti, in secondo luogo a riavviare un dialogo che possa portare a intese bilaterali e regionali sulle questioni di sicurezza. Mentre la revoca delle sanzioni deve restare condizionata alla denuclearizzazione della Penisola, in chiave bilaterale e in accordo tra loro Corea del Sud e Stati Uniti possono promettere esenzioni o sospensioni temporanee di alcune restrizioni in cambio di azioni distensive da parte del Nord. In cambio di una moratoria sui test balistici e nucleari, gli Usa possono inoltre offrire di non aumentare oltre la loro presenza e le loro attività militari nel Sud. Parallelamente, all'interno dei Colloqui a Sei le parti possono definire misure di prevenzione di escalation accidentale che vadano al di là della *hotline* e che includano contatti tra militari e un regolare scambio di informazioni. Ci sono inoltre una serie di incentivi non collegati alle sanzioni che le potenze regionali possono mettere sul tavolo per spingere la Corea del Nord a evitare azzardi. La Corea del Sud potrebbe contemplare la riapertura di Kaesong, un complesso industriale nel Nord finanziato dal Sud, o accettare di discutere la contesa linea di demarcazione tra Sud e Nord nel Mar Giallo; la Russia potrebbe essere invitata a sviluppare progetti infrastrutturali in Corea del Nord; e America, Cina e Corea del Sud potrebbero rilasciare una dichiarazione in cui si dicono pronti a negoziare un accordo di pace formale che sostituisca l'armistizio che nel 1953 pose fine alla guerra di Corea iniziata nel 1950.

L'Europa può contribuire al processo diplomatico

Ci sono diversi modi in cui l'Europa può contribuire a questo sforzo diplomatico. In primo luogo, facendo tesoro dell'esperienza del caso iraniano, in cui l'alto rappresentante per la politica estera Ue ha presieduto gli incontri con l'Iran, l'Ue può presentarsi come facilitatore dei Colloqui a Sei. Anche se è difficile immaginare che l'alto rappresentante possa svolgere una funzione simile a quella svolta nel caso dell'Iran, gli europei devono fare uno sforzo congiunto per accreditarsi come facilitatori presso tutte le parti in causa, compresa ovviamente Pyongyang, elaborando una posizione condivisa su alcune delle questioni chiave: test nordcoreani e esercitazioni Usa-Sud Corea, allentamento delle sanzioni, promozione di attività commerciali limitate in Corea del Nord. L'Ue può anche mettere sul piatto risorse economiche a sostegno di singoli progetti di cooperazione conclusi bilateralmente tra Nord e Sud o a livello regionale, così come ha fatto in passato con Kedo, un'agenzia internazionale a quattro (Ue, Usa, Sud Corea e Giappone) creata allo scopo di favorire la cooperazione nel nucleare civile a garanzia di un accordo nucleare del 1994 tra Usa e Corea del Nord (poi naufragato nei primi 2000).

²⁹ “North Korea is reopening a vital communication hotline with South Korea”, *Business Insider*, 3 gennaio 2018, <http://www.businessinsider.com/north-korea-opens-communication-channel-with-south-korea-2018-1?IR=T>

6. Conclusioni

Lo sviluppo di armi nucleari e missili balistici da parte della Corea del Nord è una minaccia alla sicurezza regionale e al regime di non-proliferazione internazionale. Una strategia che metta insieme, da un lato, deterrenza e contenimento da parte di America, Corea del Sud e Giappone, e dall'altro lato coordinamento regionale con Cina e Russia sostenuto dall'Europa avrebbe l'effetto di ridurre il rischio di innescare un'incontrollabile reazione a catena. Il massimo che si può ragionevolmente sperare nelle attuali circostanze non è una soluzione definitiva alla crisi nordcoreana, bensì un più alto grado di prevedibilità nella geopolitica regionale. Fintanto che le parti sanno dove si trova la miccia che può innescare una conflagrazione generale, la possibilità che vi camminino sopra accidentalmente saranno minori di oggi.

Agenda dei prossimi eventi internazionali

Gennaio

| | | |
|--------|-----------|---|
| 16-17 | Bruxelles | Nato, 178° comitato militare dei Capi di stato maggiore |
| 22-25 | Bruxelles | Ue, riunione di commissioni del Parlamento europeo |
| 22-27 | Ginevra | Oms ³⁰ , Consiglio esecutivo |
| 23 | Bruxelles | Ue, Consiglio affari economici e finanziari |
| 24 | Bruxelles | Ue, Coreper II ³¹ |
| 29 | Bruxelles | Ue, riunione di commissioni del Parlamento europeo |
| 29-7 | New York | Onu, Commissione per lo sviluppo sociale |
| 31 | Bruxelles | Ue, Coreper II |
| 31-1/2 | Bruxelles | Ue, 127 ^a sessione plenaria del comitato europeo delle regioni |

Febbraio

| | | |
|--------|------------|---|
| 1 | Bruxelles | Ue, riunione di commissioni del Parlamento europeo |
| 5-8 | Strasburgo | Ue, Sessione plenaria del Parlamento europeo |
| 6-9 | New York | Unicef ³² , prima sessione regolare del Comitato direttivo |
| 13 | New York | Onu Women, prima sessione regolare del consiglio amministrativo |
| 13-14 | Roma | Ifad ³³ , 41 ^a sessione del Consiglio governativo |
| 19-22 | Bruxelles | Ue, riunione di commissioni del Parlamento europeo |
| 19 | Bruxelles | Ue, riunione dell'Eurogruppo |
| 21 | Bruxelles | Ue, Coreper II |
| 26-3/3 | Roma | Fao ³⁴ , prima sessione regolare del Consiglio esecutivo |
| 26 | Bruxelles | Ue, Consiglio affari esteri |
| 26-27 | Bruxelles | Ue, riunione di commissioni del Parlamento europeo |
| 26-23 | Ginevra | Onu, 37 ^a sessione del Consiglio sui diritti umani |
| 27 | Bruxelles | Ue, Consiglio affari generali |

³⁰ Organizzazione mondiale della sanità.

³¹ Comitato dei rappresentanti permanenti.

³² Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (*United Nations International Children's Emergency Fund*).

³³ Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (*International Fund for Agricultural Development*).

³⁴ Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (*Food and Agriculture Organisation*).

| | | |
|------|-----------|--|
| 28 | Bruxelles | Ue, Coreper II |
| 28-1 | Bruxelles | Ue, Sessione plenaria del Parlamento europeo |

Marzo

| | | |
|-------|------------|---|
| 4 | Italia | Elezioni politiche |
| 5 | Bruxelles | Ue, riunione di commissioni del Parlamento europeo |
| 5-9 | Vienna | Aiea, riunione del Consiglio direttivo |
| 6 | Bruxelles | Ue, Consiglio affari esteri |
| 7 | Bruxelles | Ue, Coreper II |
| 8-9 | Bruxelles | Ue, Consiglio giustizia e affari interni |
| 12 | Bruxelles | Ue, riunione dell'Eurogruppo |
| 12-13 | Ginevra | Ilo ³⁵ , riunione Consiglio esecutivo |
| 13 | Bruxelles | Ue, Consiglio affari economici e finanziari |
| 12-15 | Strasbourg | Ue, Sessione plenaria del Parlamento europeo |
| 14-15 | Bruxelles | Ue, Coreper II |
| 22-23 | Bruxelles | Ue, Consiglio europeo |
| 28 | Bruxelles | Ue, Coreper II |
| N/A | l'Aia | Opac ³⁶ , riunione del Consiglio direttivo |
| N/A | New York | Onu, Assemblea generale, quinto comitato |

³⁵ Organizzazione internazionale per il lavoro (*International Labour Organisation*).

³⁶ Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche.

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

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Focus:

Flussi migratori

Mediterraneo allargato

Focus Euroatlantico

Sicurezza energetica

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

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

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

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