

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus Euroatlantico

n. VIII – aprile-giugno 2018

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

FOCUS EUROATLANTICO
aprile 2018-giugno 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 (giugno 2018)

Sommario

Il secondo Focus Euro-Atlantico del 2018 si apre come di consueto con un'analisi ragionata dello stato delle relazioni transatlantiche (corredata da una serie di grafici). Se a inizio anno la relazione transatlantica sembrava resistere alle pressioni, oggi i rapporti tra America ed Europa sono entrati in una fase di crisi forse senza precedenti. Le divergenze emerse nei mesi passati su questioni come il clima o il Medio Oriente sono cresciute ulteriormente con l'abbandono da parte di Trump dell'accordo nucleare con l'Iran, l'adozione di tariffe contro l'Ue (e la conseguente rappresaglia da parte di quest'ultima), e un generale peggioramento dei rapporti politici. Trump è tornato a dichiarare apertamente la sua ostilità nei confronti dell'integrazione europea e della stessa Nato.

Nel primo approfondimento del Focus, Alessandro Marrone, responsabile del Programma Difesa dello Iai, prende spunto dal vertice Nato per un'analisi a tutto campo delle relazioni transatlantiche di sicurezza e difesa. Pur riconoscendo il quadro altamente problematico in cui Stati Uniti e paesi europei operano, Marrone ritiene che ci siano le premesse perché la Nato continui a fornire un collante tra le due sponde dell'Atlantico. Sarà necessario tuttavia che alcune condizioni siano soddisfatte, soprattutto riguardo al mantenimento degli impegni di maggiori – o comunque più 'intelligenti' – spese militari da parte dei membri europei dell'Alleanza. Sarà anche necessario che Trump metta da parte la sua visione della Nato, come se fosse una transazione privata basata su uno scambio di servizi invece che di un'alleanza strategica fondata su interessi convergenti.

Il secondo approfondimento è dedicato alle relazioni transatlantiche commerciali. Paolo Guerrieri, docente di economia internazionale e consigliere scientifico dello Iai, sostiene che un'antiquata visione mercantilistica del commercio abbia spinto Trump a prendere misure sbagliate – i dazi – per perseguire un obiettivo opinabile (la riduzione del disavanzo commerciale) e uno del tutto condivisibile (arginare le pratiche scorrette della Cina). L'enfasi sul primo obiettivo ha portato Trump a punire, sulla base di inesistenti motivazioni di sicurezza nazionale, i paesi europei, che pure sarebbero alleati preziosi per il raggiungimento del secondo obiettivo. L'Ue deve non solo reagire ai dazi americani ma anche cercare cooperazioni con altri paesi per riformare le regole del commercio internazionale. A un paese esportatore come l'Italia conviene dare impulso a questa strategia Ue a più livelli.

Il terzo approfondimento affronta una questione di grande interesse per l'Europa nonostante non vi giochi che un ruolo secondario, la disputa sul nucleare nordcoreano. Lorenzo Mariani, ricercatore del Programma Attori globali e Korea Fellow dello Iai, ricostruisce il processo diplomatico che dalle minacce di guerra dello scorso anno ha portato alla distensione culminata nello storico vertice tra il leader nordcoreano Kim Jong-un e il presidente americano Donald Trump. Mariani insiste su tre punti non immediatamente evidenti ai più: il primo è che l'apertura di Kim al dialogo si deve più a una strategia calcolata dal regime che alla massima pressione adottata da Trump; il secondo è che la distensione non sarebbe stata possibile, e non sarà sostenibile in futuro, senza la perseveranza del presidente sudcoreano Moon Jae-in; il terzo è che l'incontro di Singapore tra Kim e Trump ha prodotto solo una vaga dichiarazione di intenti, e che l'obiettivo del disarmo nucleare della Nord Corea resta, al momento, ben lontano dall'essere centrato.

Executive summary

*The second issue of the 2018 Euro-Atlantic Focus begins, as usual, with an analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs in the appendix). Whereas early this year America and Europe seemed to have avoided major rifts, the last three months have seen the transatlantic relationship enter a period of perhaps unprecedented crisis. Lingered divergences on such issues as climate change and the status of Jerusalem have expanded to encompass major security and trade questions. Not only has Trump exited the Iran nuclear deal against European wishes, he has also imposed tariffs on imports from Europe. The countermeasures adopted by the EU may now trigger a chain reaction potentially escalating into a full-blown trade war. The US president has also toughened his rhetoric against the EU, which he has publicly denounced as being against US interests, and NATO, which he has bashed as a 'bad deal' for the US.*

*NATO and the broader **transatlantic security and defence relationship** is the subject of the first essay of this Focus. Alessandro Marrone, head of LAI's Defence Programme, maintains that NATO can continue to act as the glue keeping the two shores of the Atlantic from drifting apart. However, certain conditions need to be met for this to happen. NATO's European member states should honour the pledge to spend more – or at least in a smarter way – on military capabilities. Also necessary is that President Trump set aside his narrow view of NATO as if it were a purely transactional relationship rather than a strategic alliance based on shared interests (and values).*

*The second essay discusses the transatlantic **trade relationship**. Paolo Guerrieri, a renowned academic in international economy and scientific advisor to LAI, argues that President Trump's out-dated mercantilist view of trade has pushed him to opt for the wrong means – tariffs – to pursue a debatable goal (the reduction of trade deficits) and a fully legitimate one (containing China's unfair trade practices). The emphasis on the first objective has led the US president to punish European countries on non-existent security grounds, independently from the fact that the EU could be an invaluable ally in the pursuit of the second objective. The EU should now not only retaliate against US tariffs, but also seek cooperation with other countries to prevent a full-blown trade war from endangering the global trade system, the endurance and reform of which is a fundamental interest of the Union. An export-based economy such as Italy's can only profit from such a multi-level EU strategy.*

*The third essay focuses on an international issue of great importance to Europe even though the latter has only played a secondary role in its evolution, the **nuclear dispute with North Korea**. Lorenzo Mariani, Researcher in the Global Actors Programme and Korea Fellow at LAI, reconstructs the process that culminated in the historic summit between North Korea's Kim Jong-un and US President Donald Trump. Mariani highlights three points that have mostly gone unnoticed. The first is that Kim's decision to seek dialogue has less to do with Trump's maximum pressure strategy than it has with a deliberate choice by the North Korean regime to engage. The second is that détente would not have been possible – and will not be sustainable in the future – had it not been for the perseverance of South Korea's president, Moon Jae-in. The third is that the Singapore Declaration is extremely vague in terms of commitments, and that the prospect of North Korean nuclear disarmament is thus currently very much in doubt.*

Istituto Affari Internazionali

FOCUS EUROATLANTICO

aprile 2018 – giugno 2018

Indice

Lo stato delle relazioni transatlantiche.....	3
Grafici	10
Il vertice Nato 2018: incognite e scenari.....	17
Il rischio di guerre commerciali e la risposta europea.....	25
La diplomazia nucleare sulla Corea del Nord.....	33
Agenda dei prossimi eventi internazionali.....	41

Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro*

L'esame delle relazioni transatlantiche a un anno dall'insediamento di Donald Trump condotta nello scorso Focus Euro-Atlantico aveva rilevato come il rapporto tra America ed Europa non avesse subito gravi rotture, nonostante il neo-presidente Usa avesse espresso opinioni e minacciato politiche in contrasto con gli interessi europei. Quel giudizio ora non può più considerarsi valido. Gli ultimi tre mesi hanno visto gli Stati Uniti e l'Europa entrare in **aperto contrasto** su diversi dossier di grande rilevanza politica, di sicurezza ed economica.

Alle divergenze fra Trump e gli europei ha fatto da cassa di risonanza il vertice del **Gruppo dei Sette (G7)**, tenutosi in Canada a metà giugno. Tradizionalmente un appuntamento in cui gli Stati Uniti e i loro principali alleati in Europa (Francia, Germania, Italia e Regno Unito), Nord America (Canada) e Asia (Giappone) indicano le priorità di cooperazione sulla base di interessi e valori condivisi, il G7 canadese si è risolto in un fiasco. Anche le aspettative di un incontro di basso profilo in cui i leader del G7 avrebbero riaffermato l'impegno a collaborare sulla base di un minimo comun denominatore si sono rivelate illusorie.

*La relazione transatlantica
è sprofondata in una crisi
forse senza precedenti*

Trump ha ostentato scarso interesse fin dall'inizio, arrivando a vertice iniziato e andandosene prima della conclusione, ansioso di raggiungere Singapore dove lo attendeva lo storico meeting col leader nordcoreano Kim Jong-un (vedi sotto). Il presidente americano ha scompaginato le carte già prima di sedersi al tavolo dei lavori, invocando pubblicamente – e senza previo consulto con gli altri membri del G7 – la re-inclusione nel gruppo della Russia. Quest'ultima era stata espulsa in protesta contro l'annessione della Crimea nel marzo 2014 e la conseguente destabilizzazione dell'Ucraina, dove Mosca sostiene militarmente due province separatiste nella regione del Donbass, in Ucraina sudorientale. Trump sembra dunque vedere la situazione in Ucraina, che resta irrisolta, nient'altro che come un ostacolo alla ripresa della cooperazione con Mosca, su cui ha insistito fin dalla campagna presidenziale pur senza mai proporre una strategia definita. Altri hanno interpretato l'uscita di Trump come un ulteriore ammonimento ai paesi alleati che l'attuale inquilino della Casa Bianca è determinato a rivedere i partenariati storici degli Stati Uniti. Segnali in questo senso si erano dopotutto moltiplicati in precedenza. Trump era arrivato al G7 dopo aver aperto contenziosi commerciali con ogni singolo membro del gruppo e aver abbandonato l'accordo nucleare con l'Iran nonostante le proteste dei paesi europei (entrambi i temi sono trattati più in dettaglio sotto). Sommati al ritiro americano dall'Accordo di Parigi sul clima e al riconoscimento di Gerusalemme come capitale di Israele – misure in netto contrasto con la linea europea – le scelte di Trump su commercio e Iran hanno dato una dimensione ben più ampia alla crisi nelle relazioni transatlantiche.

Il G7 è proseguito tra grandi difficoltà. Un accordo su una dichiarazione comune è stato trovato solo dopo che, su insistenza degli Stati Uniti, il riferimento esplicito al sostegno del G7 a un sistema internazionale 'basato su regole' è stato cassato. Ma infine nemmeno questo è servito. Dopo aver lasciato anticipatamente il vertice, Trump ha ritirato la firma dalla dichiarazione

* L'autore è coordinatore della ricerca e direttore del Programma Attori Globali dello Iai. Lorenzo Mariani, ricercatore del Programma Attori globali, ha contribuito a questo rapporto.

congiunta perché irritato dal fatto che il premier canadese, Justin Trudeau, avesse pubblicamente definito ‘insultante’ la motivazione di ‘sicurezza nazionale’ con cui l’amministrazione Usa ha giustificato l’adozione di tariffe contro il Canada.

Al di là dell’incidente con Trudeau (a cui Trump ha rivolto insulti personali in un tweet), la posizione del presidente americano riguardo alla dichiarazione congiunta è indicativa del modo in cui vede le relazioni internazionali. L’insistenza sull’eliminazione dal testo del riferimento a un ‘sistema basato su regole’ riflette la sua convinzione che le relazioni internazionali siano dominate

dalla forza e che norme e istituzioni multilaterali contino poco o nulla. Questa visione hobbesiana della politica internazionale ha portato Trump a convincersi che gli Stati Uniti si siano impegnati in passato in una serie di *bad deals* – cioè accordi svantaggiosi – a tutti i livelli, dalla politica di difesa e sicurezza fino al commercio e all’ambiente. Conseguentemente, Trump è determinato a far uso della superiorità militare, economica e tecnologica americana per imporre ad alleati e rivali termini di cooperazione più vantaggiosi per gli Stati Uniti – dando così seguito allo slogan con cui ha vinto le elezioni, *America First*, e cioè ‘prima l’America’ (per un’analisi più dettagliata della dimensione internazionale dell’*America First*, si vedano i Focus Euro-Atlantici gennaio-marzo e aprile-giugno 2017 e gennaio-marzo 2018). È in questo quadro che si spiegano il ritiro americano dall’Accordo di Parigi sul clima, la violazione dell’accordo nucleare con l’Iran, nonché la messa in discussione delle relazioni commerciali degli Stati Uniti non solo coi paesi rivali come la Cina ma anche con quelli alleati.

*La visione del mondo
di Trump mal si
accorda con regole e
istituzioni multilaterali*

Il **commercio** è il (presunto) *bad deal* su cui Trump ha insistito con maggiore costanza, aprendo fronti a livello multilaterale, regionale e bilaterale (per un’analisi delle politiche commerciali dell’amministrazione Usa, si veda l’approfondimento di Paolo Guerrieri in questo Focus). Sul piano multilaterale l’amministrazione Trump ha manifestato insofferenza verso l’Organizzazione mondiale per il commercio (Omc), il cui fine è favorire un generale abbassamento delle tariffe e definire le procedure in base alle quali gli stati sono legittimati ad adottare misure protezionistiche. Da mesi gli Stati Uniti stanno bloccando le nomine di alcuni membri dell’organo di appello deputato a dirimere le dispute commerciali, di fatto bloccando l’intero processo. Sul piano regionale l’obiettivo di Trump è rinegoziare il Nafta (*North American Free Trade Agreement*), il grande accordo di libero scambio firmato nei primi anni Novanta da Usa, Canada e Messico. Nonostante mesi di trattative, tuttavia, per il momento non si intravedono soluzioni. Ma è sul piano bilaterale che l’amministrazione Trump si è mossa in maniera più aggressiva, adottando pesanti tariffe (per un valore di circa 50 miliardi di dollari) sui beni importati dalla Cina, nonché imponendo dazi del 10 e 25 per cento sulle importazioni di alluminio e acciaio, comprese quelle di origine europea.

*Ue ed Usa si avviano verso
una guerra commerciale*

visti i decennali legami di amicizia tra America ed Europa. Un mese di trattative tra il segretario per il commercio Usa, Wilbur Ross, e il commissario europeo al commercio, Cecilia Malmström, non sono serviti a sbloccare l’impasse. L’Ue si è rifiutata di negoziare sotto minaccia di dazi, e gli Stati Uniti hanno quindi deciso di non estendere l’esenzione dai dazi offerta agli europei lo scorso maggio. A quel punto l’Ue si è detta costretta a prendere misure di rappresaglia. Ai dazi

La decisione ha destato sconcerto in seno all’Unione Europea, che si è lamentata del fatto che la motivazione addotta dagli americani – che i dazi servano a proteggere interessi di sicurezza nazionale – non ha alcun fondamento

americani, del valore di circa 5 miliardi di dollari, l'Unione ha risposto imponendo tariffe su alcuni prodotti americani – beni alimentari come il succo d'arancia, il burro d'arachidi e il bourbon, alcuni prodotti tessili, lavatrici e le motociclette Harley-Davidson – per un valore di circa tre miliardi di dollari.

I prodotti sono stati selezionati col preciso intento di colpire settori politicamente sensibili. Per esempio, il bourbon è prodotto soprattutto in Kentucky, lo stato del leader dei Repubblicani in Senato, Mitch McConnell, e la Harley-Davidson ha sede in Wisconsin, di cui è originario il presidente della Camera Paul Ryan (repubblicano anche lui). Similmente, i jeans Levi's sono prodotti nella California della leader dell'opposizione democratica alla Camera Nancy Pelosi, e il succo d'arancia viene importato soprattutto dalla Florida, uno dei più importanti *swing states* (gli stati in bilico tra Repubblicani e Democratici). Considerando che a novembre si vota per le elezioni di metà mandato, in cui un terzo dei senatori e l'intera Camera dei rappresentanti verranno rinnovati, il calcolo dell'Ue è di trasformare la questione dei dazi in un'opzione politicamente perdente. La strategia europea ha subito avuto conseguenze, visto che la Harley-Davidson ha annunciato che sposterà parte della produzione al di fuori degli Stati Uniti per evitare di incorrere nei dazi Ue (precisamente quello che Trump punta a evitare). Il presidente americano ha risposto con durezza, istruendo il dipartimento per il commercio di avviare un'indagine esplorativa sulla possibilità di applicare tariffe fino al 25 per cento sull'importazione di automobili europee. Se l'amministrazione Usa dovesse effettivamente adottare questo provvedimento si aprirebbe un contenzioso molto grave, dal momento che gli Stati Uniti sono uno dei maggiori mercati d'esportazione delle automobili europee, in particolare tedesche. La Commissione europea ha già fatto pervenire al dipartimento per il commercio Usa una lettera in cui si minacciano pesanti rappresaglie e si ammonisce sulle gravi conseguenze per la stessa economia americana di una guerra di dazi sulle automobili.

Come già accennato, la disputa commerciale Usa-Ue si sta svolgendo in un più generale quadro di conflitto transatlantico. Prendendo spunto dalla questione delle tariffe, Trump ha affermato

*Per Trump, l'integrazione europea
è un progetto anti-americano*

pubblicamente che **'l'Unione Europea** è stata creata per approfittare degli Stati Uniti', una dichiarazione clamorosa e diametralmente in contrasto con la tradizionale politica di sostegno americano all'integrazione europea. Trump non è certo il solo presidente americano a mostrare preoccupazioni circa la possibilità che l'Unione dia all'Europa un ruolo internazionale più autonomo (sia Bill Clinton che George W. Bush si erano spesi perché l'integrazione europea non intaccasse l'allineamento europeo agli Usa). Ma Trump è il primo a denunciare l'integrazione europea stessa come contraria agli interessi americani. Di nuovo, è in base a una visione della politica estera improntata all'*America First* che si spiega l'ostilità di Trump verso l'Europa. In un mondo dominato dai rapporti di forza, l'Ue, che Trump vede nient'altro che come uno strumento di influenza tedesca, rappresenta una minaccia alla maggiore forza negoziale degli Stati Uniti. Trump considera la Germania essenzialmente come un competitore commerciale, che non solo sfrutta l'Ue come un moltiplicatore di influenza ma che approfitta anche delle garanzie di sicurezza offerte da Washington nell'ambito della Nato per tenere basso il bilancio della difesa.

Proprio la questione delle spese militari di molti paesi europei sarà uno dei temi discussi al **vertice Nato** in programma l'11-12 luglio. I temi in agenda riguardano, tra l'altro, le capacità di difesa e deterrenza in Europa e il contrasto alla 'guerra ibrida' – e cioè l'uso da parte della Russia

in particolare di strumenti non convenzionali (attacchi cibernetici, disinformazione attraverso *fake news* e social media, uso di forze speciali, ecc.; per maggiori informazioni si veda l'approfondimento di Riccardo Alcaro sul Focus Euro-Atlantico gennaio-marzo 2018) per fomentare divisioni in seno all'Alleanza. Visto l'esito del vertice G7 e le dichiarazioni sull'Ue da parte di Trump, c'è una certa apprensione che il meeting dei leader Nato si risolva in uno scontro sulla questione delle spese militari.

L'insofferenza americana riguardo al cosiddetto *burden-sharing* – e cioè la condivisione degli oneri per la difesa del territorio Nato – non nasce con Trump. Tutte le amministrazioni precedenti hanno provato a spingere gli europei a spendere di più in difesa. L'amministrazione Obama aveva ottenuto infine un impegno da parte di tutti i membri della Nato a portare il livello di spesa per la difesa al 2 per cento del Pil (*grafico 2.3*), e in effetti negli anni scorsi diversi paesi europei hanno invertito la rotta e sono tornati ad allocare più risorse allo sviluppo delle capacità militari (in questo senso si è mossa anche la stessa Ue, che ha adottato una serie di misure di rafforzamento della cooperazione militare; si veda l'approfondimento di Alessandro Marrone sul Focus Euro-Atlantico di settembre-dicembre 2017). La differenza rispetto al passato non è tanto nei contenuti della questione (il livello di spesa militare degli europei), quanto nel fatto che Trump consideri la Nato un peso per l'America, di cui pertanto Washington potrebbe liberarsi in assenza di uno sforzo più deciso da parte europea. Già durante la campagna elettorale Trump aveva liquidato la Nato 'obsoleta', e fonti di stampa hanno riferito che al vertice G7 l'avrebbe

Dopo il G7, anche il vertice Nato potrebbe risolversi in uno scontro tra Trump e gli alleati

definita un accordo 'peggiore ancora del Nafta' (ritenuto da Trump un pessimo trattato). La notizia che il presidente avrebbe istruito il Pentagono di verificare i costi di un ritiro (o un rischieramento in Polonia) delle truppe americane schierate in Germania ha contribuito ad acuire le apprensioni europee. Il vertice Nato è analizzato più in dettaglio da Alessandro Marrone in questo Focus.

Se il vertice dell'Alleanza dovesse andar male, sarebbe un ulteriore aggravamento di una crisi transatlantica che sta gradualmente assumendo proporzioni senza precedenti. Al di là dei dazi, la questione su cui si è registrata la rottura più grave riguarda **l'accordo nucleare con l'Iran**, che Trump ha abbandonato lo scorso 8 maggio. Il ritiro degli Stati Uniti dal *Joint Comprehensive Plan of Action* (Jcpoa), il nome ufficiale dell'accordo, rappresenta una sfida per gli europei sotto diversi aspetti (la questione nucleare iraniana è stata affrontata da Riccardo Alcaro in un approfondimento nel Focus Euro-Atlantico gennaio-marzo 2017, nonché nella parte introduttiva di tutti i numeri seguenti).

Gli europei considerano l'accordo siglato dall'Iran e dai cosiddetti 5+1 (America, Cina, Francia, Regno Unito e Russia più la Germania e l'Ue) nel 2015 come un *argine al rischio di ulteriore destabilizzazione* di un'area già profondamente scossa da conflitti civili e rivalità interstatali. L'accordo ha rimosso la dimensione nucleare dal conflitto che vede opporsi all'Iran e i suoi alleati (il governo di Assad in Siria, le forze sciite in Iraq e Hezbollah in Libano) una coalizione centrata su Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Israele e Stati Uniti. Se anche l'Iran dovesse abbandonare l'accordo e riprendere le attività nucleari, gli Stati Uniti e Israele potrebbero lanciare un attacco preventivo. L'Iran, specializzato nella 'guerra asimmetrica', risponderebbe con ogni probabilità attivando i suoi alleati dalla Siria all'Iraq al Libano, sprofondando la regione in una crisi generalizzata. Gli europei sarebbero direttamente esposti alle implicazioni di un Medio Oriente già destabilizzato dai conflitti civili in Siria, Iraq e Libia: aumento della pressione

migratoria, proliferazione di attività illecite e più diffusa radicalizzazione, anche tra le comunità di immigrati in Europa, e maggiore rischio di attentati terroristici.

Per gli europei il Jcpoa è fondamentale anche per la tenuta del regime di non-proliferazione nucleare. In base all'accordo l'Iran ha sospeso o interrotto del tutto una serie di attività nucleari civili che possono però essere destinate a uso militare. L'Iran ha anche accettato un intrusivo sistema di verifiche internazionali. Ora che gli Usa hanno lasciato l'accordo, l'Iran potrebbe decidere di vietare l'ingresso agli ispettori, riprendere le attività sospese e avvicinarsi alla 'soglia nucleare' (cioè una situazione in cui sia in grado di produrre armi atomiche). A quel punto, paesi come Arabia Saudita, Turchia o Egitto potrebbero subire un'irresistibile tentazione all'emulazione. Una corsa agli armamenti nucleari in Medio Oriente assesterrebbe probabilmente un colpo mortale al Trattato di non-proliferazione nucleare, uno dei pilastri della sicurezza internazionale.

Il ritiro Usa dall'accordo nucleare con l'Iran è un grave danno agli interessi europei

L'accordo nucleare con l'Iran ha un'importanza speciale per gli europei, dal momento che ha rappresentato *uno dei più significativi successi della diplomazia multilaterale e della politica estera europea*. Il negoziato conclusosi con l'accordo del 2015 ha infatti avuto origine da un'iniziativa anglo-franco-tedesca del 2003, e i tre e la stessa Ue hanno continuato a giocare una parte molto rilevante durante tutto il processo. Il negoziato ha visto America ed Europa collaborare con Russia e Cina, ponendo un importante precedente di cooperazione tra attori globali spesso in conflitto tra loro. Inoltre l'accordo è stato incorporato verbatim in una risoluzione del Consiglio di sicurezza Onu. Il ritiro americano dal Jcpoa – tecnicamente una violazione, perché l'Iran è stato finora adempiente ai suoi obblighi – ridimensiona il valore della gestione cooperativa delle crisi e indebolisce l'autorità del Consiglio di sicurezza, due capisaldi della politica estera europea.

L'elemento più significativo per l'Europa della questione nucleare iraniana riguarda però proprio la sua dimensione transatlantica. Non solo Trump ha ignorato le richieste da parte europea di restare nell'accordo, ma ora intende forzare gli alleati europei a fare altrettanto, nonostante Francia, Germania, Regno Unito e l'intera Ue abbiano dichiarato più volte di voler tenere l'accordo in piedi. L'Iran si è detto disposto a rispettare il Jcpoa a patto che gli altri membri dell'accordo – Europa in testa – compensino la perdita degli Stati Uniti. Il modo per farlo per l'Europa è offrire garanzie che il potenziale delle relazioni economiche con l'Iran non verrà compromesso. E tuttavia la volontà politica dei leader europei potrebbe non bastare.

Le 'sanzioni secondarie' degli Usa sono una minaccia alla sovranità dell'Europa

La ragione sta nella natura delle sanzioni che Trump ha riattivato, e in special modo delle cosiddette **sanzioni secondarie**. Si tratta di un dispositivo giuridico che dà all'amministrazione Usa il potere di infliggere pesanti multe e altre restrizioni alle compagnie straniere attive in

America – europee incluse – che fanno affari anche con l'Iran. Il calcolo è che una banca o una compagnia, costretta a scegliere tra il mercato americano e quello iraniano, opterà sempre per il primo perché più grande e per evitare problemi. Dal momento che tutte le multinazionali e molte medie imprese d'Europa hanno una qualche presenza negli Stati Uniti, le sanzioni secondarie americane rappresentano un formidabile deterrente contro ogni investimento in Iran. L'effetto deterrente è ancora più efficace sulle banche, la quasi totalità delle quali è in

qualche modo attiva sui mercati finanziari americani e quindi suscettibile di essere punita dai regolatori Usa.

La questione delle sanzioni secondarie Usa ha quindi una dimensione che va al di là della vicenda nucleare iraniana e *investe direttamente la sovranità dei paesi europei*. Di fatto le sanzioni secondarie hanno un effetto extraterritoriale, rendendo impossibile o quanto meno oltremodo difficile ai governi europei di perseguire una politica estera indipendente dai desiderata americani. Anche se Washington non può certo impedire a un governo europeo di restare nell'accordo nucleare, privandolo della possibilità di sostenere il rilancio delle relazioni economiche con l'Iran ne rende la politica estera un esercizio più retorico che pratico. Dal momento che il Congresso americano ha adottato nel 2017 sanzioni secondarie anche nei confronti della Russia, il problema per gli europei va chiaramente al di là dell'Iran. Per ora il governo americano non ha applicato le misure – le leggi sulle sanzioni secondarie lasciano ampia discrezionalità al presidente sulla loro applicazione. Ma se si dovesse creare una situazione simile a quella con l'Iran, in cui la linea europea è d'ostacolo alla strategia americana, Washington può contare su un formidabile strumento di influenza.

Finora infatti gli europei non sono stati in grado di escogitare strumenti giuridici e finanziari per contrastare efficacemente le sanzioni secondarie americane. L'Ue ha emendato un vecchio regolamento degli anni 1990 che rende illegale per le società europee conformarsi a leggi di paesi terzi con effetto extraterritoriale. Anche se di importante valore simbolico, sul piano pratico il regolamento avrà scarso effetto: le compagnie europee semplicemente rinunceranno a investire in Iran (una decisione puramente commerciale), evitando quindi di finire nelle maglie del Tesoro Usa e pertanto di conformarsi alle leggi americane. Un'altra misura che gli europei stanno studiando riguarda il sostegno alla capacità dell'Iran di continuare a esportare petrolio. Tra le sanzioni secondarie più efficaci ci sono misure che proibiscono di usare dollari in transazioni con l'Iran (il petrolio è scambiato in dollari) e avere contatti con la Banca centrale iraniana (che opera le transazioni finanziarie per l'esportazione di petrolio). Anche in questo caso tuttavia non sono stati messi a punto piani concreti con cui gli europei possano sostenere la capacità d'esportazione dell'Iran.

Se questa capacità non fosse mantenuta a causa delle sanzioni secondarie americane, il governo iraniano ha fatto intendere che non vedrebbe più alcun vantaggio nel restare fedele ai termini di un accordo violato ingiustificatamente dagli Stati Uniti. Il calcolo di Trump è che la pressione economica (e la minaccia di attacco militare) sia sufficiente a indurre il governo iraniano a non riprendere il programma nucleare e anzi ad accettare termini ancora più stringenti dettati da Washington. In passato il regime clericale ha sostenuto enormi pressioni senza cedere, ma le condizioni dell'economia iraniana si stanno indubbiamente aggravando. Tuttavia, qualunque sia il risultato – la ripresa del programma nucleare o anche una crisi interna all'Iran che destabilizzi il regime – le conseguenze per l'Europa rischiano di essere esclusivamente negative.

Mentre l'accordo nucleare con l'Iran vacilla pericolosamente, aprendo una grave frattura transatlantica, l'Europa ha dato sostegno allo sforzo del presidente Trump di trovare un'intesa con la **Corea del Nord**. Federica Mogherini, l'alto rappresentante per la politica estera dell'Ue, ha salutato il vertice di Singapore tra Trump e il leader nordcoreano Kim come un importante passo verso la distensione e l'avvio di un processo che potrebbe portare a disinnescare l'esplosiva questione

Sulla Corea del Nord, gli Usa possono contare sul sostegno europeo

dell'arsenale nucleare della Corea. In effetti il vertice fra Kim e Trump ha portato a un deciso miglioramento del clima di tempesta che si era addensato sull'Asia nordorientale lo scorso anno.

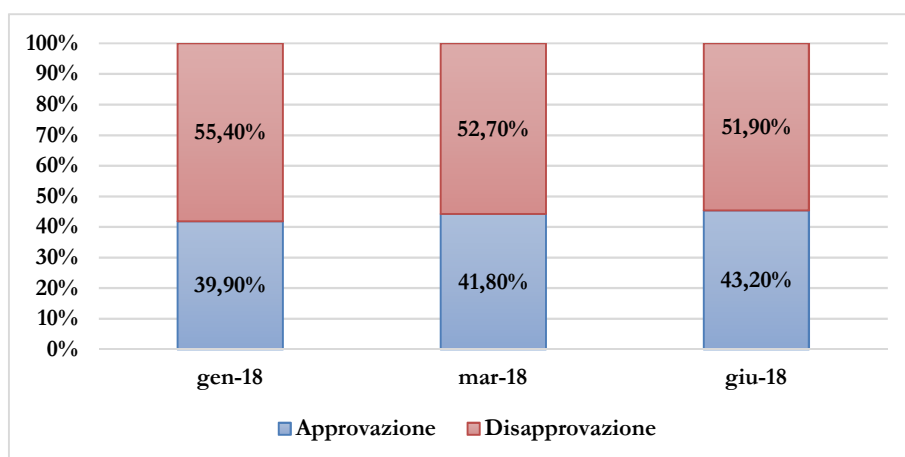
Tuttavia, l'incontro non ha prodotto che una vaga dichiarazione in cui Kim si è impegnato a lavorare verso la 'completa denuclearizzazione della Penisola coreana'. Il problema è che i nordcoreani danno un'interpretazione diversa di questa formula rispetto a quella degli americani. Per questi ultimi, 'denuclearizzazione della Penisola coreana' significa essenzialmente lo smantellamento dell'arsenale nucleare della Corea del Nord. Ma Pyongyang ha sempre parlato di un processo più ampio che includa non solo il disarmo nucleare del Nord ma anche la fine dell'alleanza tra Stati Uniti e Corea del Sud. Inoltre, non è la prima volta che la Corea del Nord si impegna in questo senso, ed in ogni occasione passata è ritornata sui suoi passi. Il testo della dichiarazione di Singapore è anche più blando degli accordi precedenti. Non si parla di 'disarmo completo, irreversibile e verificabile', la formula che l'amministrazione Usa aveva usato nei mesi precedenti al vertice. Non si fa parola della produzione di materiale fissile, né si allude al possibile ritorno degli ispettori internazionali. Nessuna menzione per l'arsenale balistico della Corea, né per le sue ampie dotazioni di armi biologiche e chimiche. E non si stabilisce alcun calendario per i prossimi negoziati.

Insomma, il vertice di Singapore ha prodotto scarsi risultati concreti e il rischio che la Corea intenda semplicemente allontanare la possibilità di uno scontro con Washington e allentare la pressione economica è molto alto. Il Washington Post ha riferito che l'intelligence americana ha concluso che proprio questa sarebbe la strategia di Kim. L'amministrazione Trump ha fatto sapere di approcciare i negoziati sull'attuazione della dichiarazione di Singapore senza farsi illusioni. Per Trump sarà però più difficile ricreare la compattezza del fronte internazionale che aveva operato la stretta sanzionatoria contro Pyongyang nel 2017, uno degli elementi che hanno spinto Kim ad aprire al dialogo. Paradossalmente, visto il caso iraniano, il partner della cui fedeltà gli americani non devono preoccuparsi è proprio l'Europa, che non intende revocare il regime di sanzioni draconiano adottato contro la Corea del Nord prima di vedere risultati concreti sul fronte del disarmo (per un'analisi dettagliata del vertice Trump-Kim, si veda l'approfondimento di Lorenzo Mariani in questo Focus).

Grafici

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

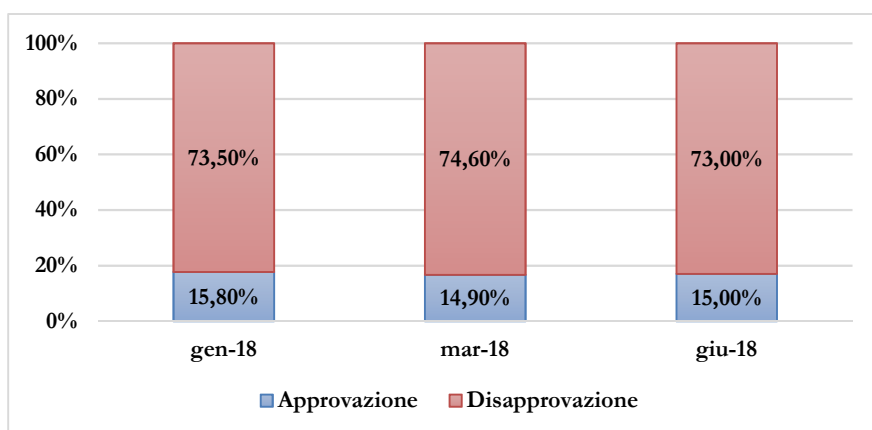
1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Trump



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati al giugno 2018

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

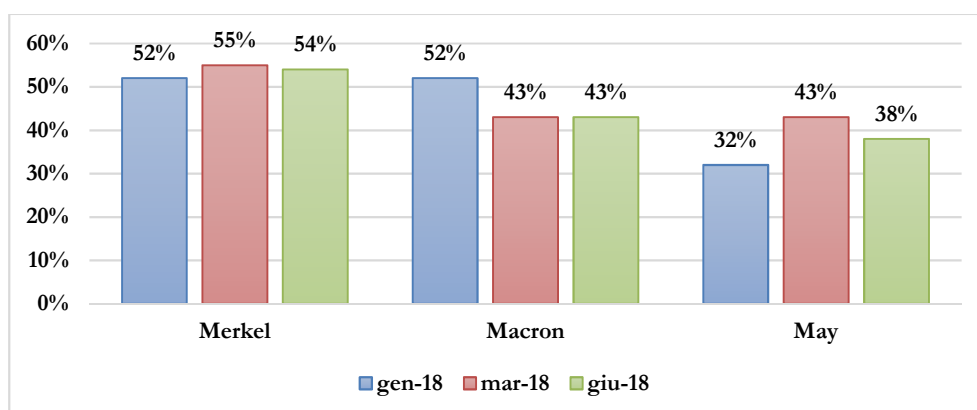
1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati al giugno 2018

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

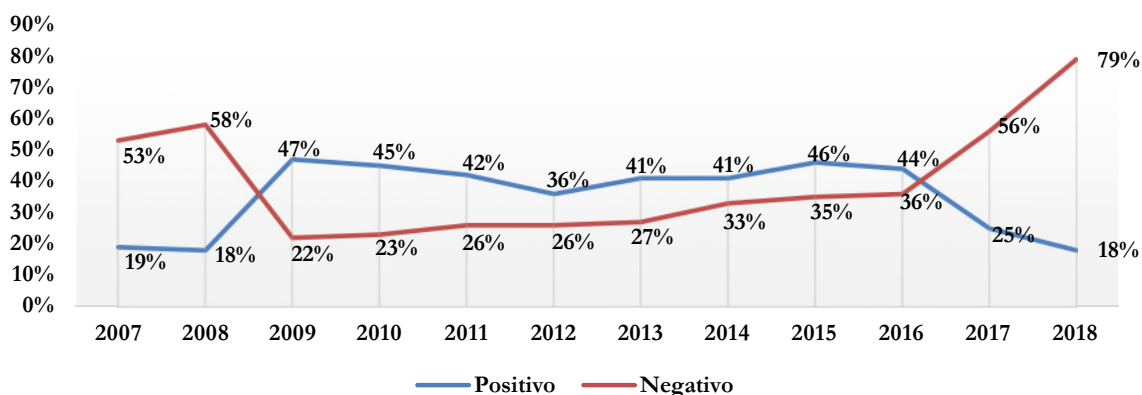
1.3 Grado di approvazione nazionale dei principali leader europei rispetto al totale della popolazione - in %



Fonti: Europe1, giugno 2018 <http://www.europe1.fr/politique/sondage-macron-2-et-philippe-1-a-leur-plus-bas-niveau-sondage-3672905>

YouGov, giugno 2018 <https://yougov.co.uk/news/2018/06/30/voting-intention-conservatives-42-labour-37-25-26/>
 Forschungsgruppe, giugno 2018 <http://www.forschungsgruppe.de/Aktuelles/Politbarometer/>

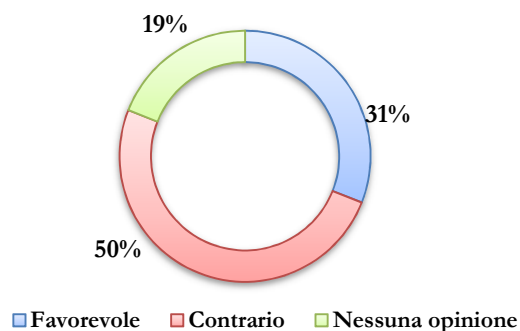
1.4 Indice di gradimento da parte dei paesi europei nei confronti delle amministrazioni Usa



Fonte: Gallup, giugno 2018

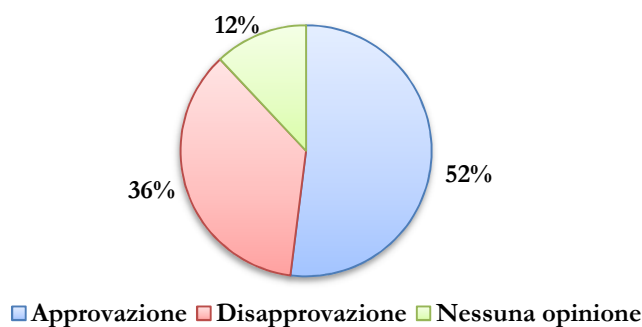
<http://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx>; Pew Research Center, giugno 2018
http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/pg_2017-06-26-us_image-02-0/

1.5 Grado di approvazione dei cittadini americani riguardo le nuove tariffe su alluminio e acciaio approvate dal presidente Trump



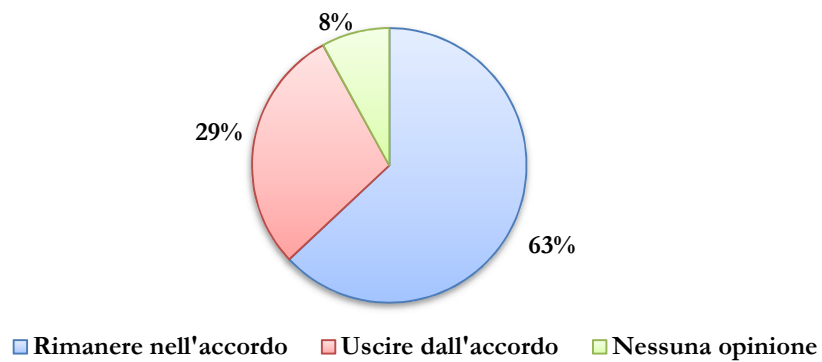
Fonte: Quinnipiac University, giugno 2018 https://poll.qu.edu/images/polling/us/us06082018_urdh42.pdf/

1.6 Grado di approvazione dei cittadini americani riguardo le tariffe sui prodotti importati dalla Cina



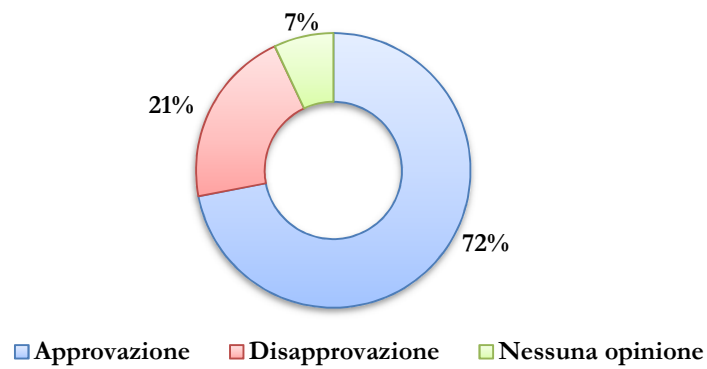
Fonte: Quinnipiac University, giugno 2018 https://poll.qu.edu/images/polling/us/us06082018_urdh42.pdf/

1.7 Opinione dei cittadini statunitensi in merito al Jcpoa (accordo sul nucleare iraniano)



Fonte: CNN, maggio 2018 <https://edition.cnn.com/2018/05/08/politics/poll-iran-agreement/index.html>

1.8 Grado di approvazione dei cittadini statunitensi riguardo il summit di Singapore Trump-Kim



Fonte: Quinnipiac University, giugno 2018 https://poll.qu.edu/images/polling/us/us06062018_ukdv21.pdf/

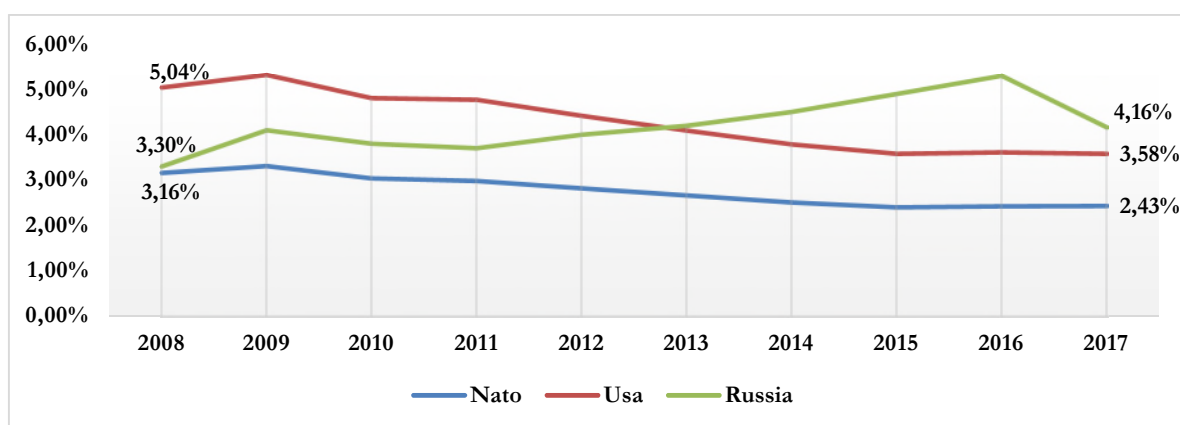
2. Spesa per la difesa

2.1 Serie storica delle spese per la difesa (in milioni di \$)

Anno	Nato	Nato Europa	Usa	Russia
2008	\$ 1.063.540	\$ 314.221	\$ 729.544	\$ 41.423
2009	\$ 1.058.802	\$ 282.240	\$ 757.466	\$ 43.458
2010	\$ 1.013.705	\$ 274.592	\$ 720.423	\$ 44.338
2011	\$ 1.044.470	\$ 281.686	\$ 740.744	\$ 47.321
2012	\$ 996.595	\$ 263.654	\$ 712.947	\$ 54.832
2013	\$ 968.487	\$ 269.441	\$ 680.825	\$ 57.501
2014	\$ 942.820	\$ 270.202	\$ 654.264	\$ 61.622
2015	\$ 895.074	\$ 235.121	\$ 641.253	\$ 66.419
2016	\$ 920.114	\$ 237.883	\$ 664.058	\$ 70.345
2017	\$ 945.962	\$ 242.234	\$ 683.414	n.d.

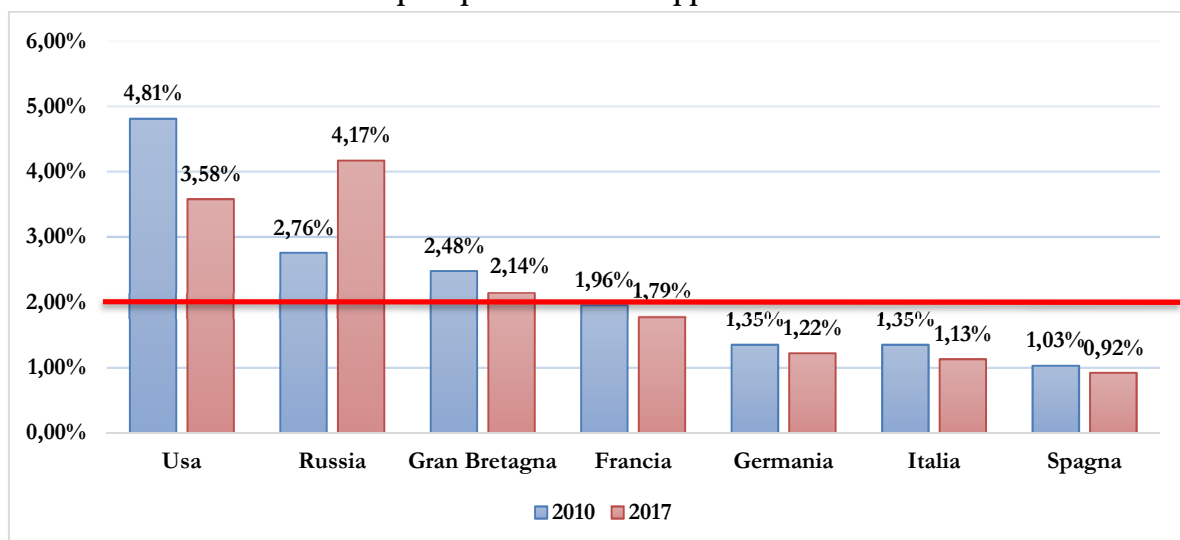
Fonte: Nato, luglio 2017. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf;
Sipri Database, marzo 2018, <https://www.sipri.org/databases/milex>

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



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

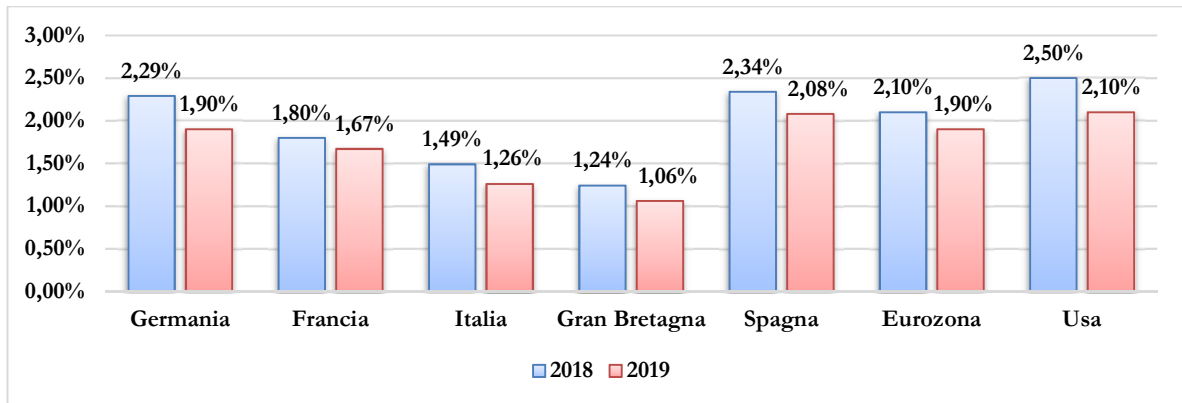
2.3 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil



Fonte: Nato, luglio 2017. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf;
IISS, "Military Balance 2018", Routledge, Londra, febbraio 2018

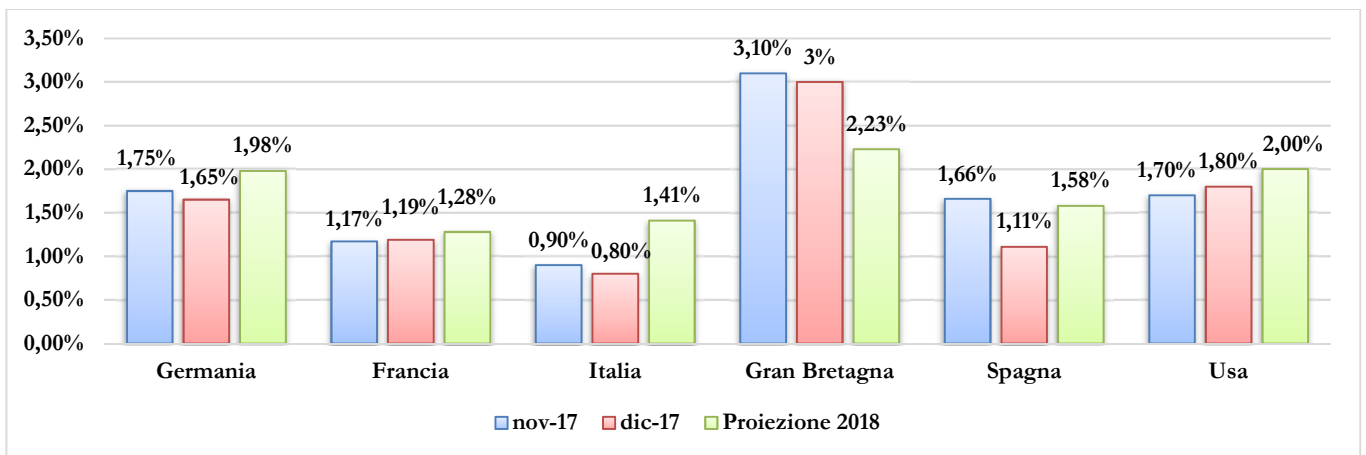
3. L'economia in cifre

3.1. Previsioni di crescita del Pil in %



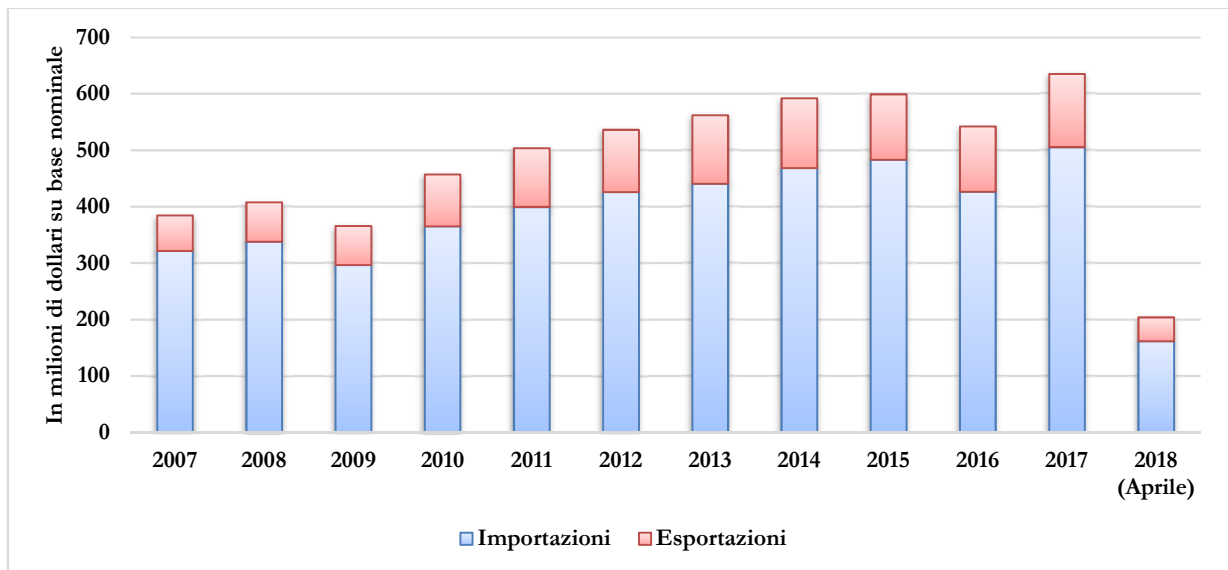
Fonte: Dati Ocse, gennaio 2018, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm>

3.2 Previsioni di variazione del tasso di inflazione in %



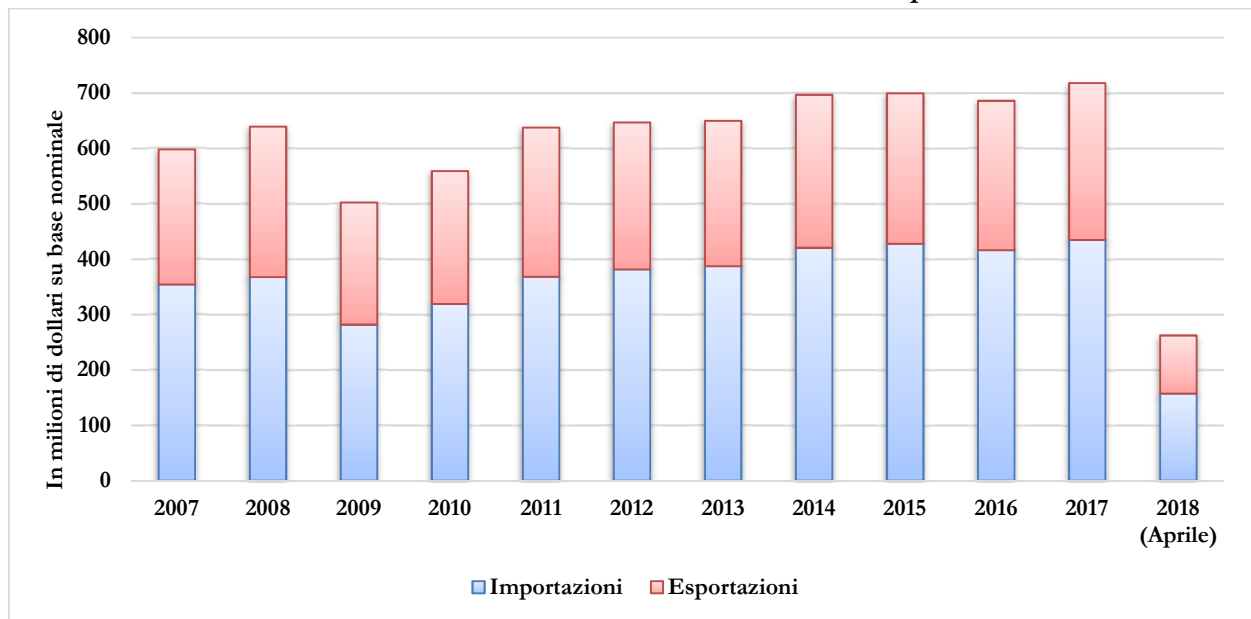
Fonte: Dati Ocse, gennaio 2018. <https://data.oecd.org/price/inflation-forecast.htm>

3.3 Bilancia commerciale Usa con la Cina



Fonte: US Census Bureau <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

3.4 Bilancia commerciale Usa con l'Unione Europea



Fonte: US Census Bureau <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

Il vertice Nato 2018: incognite e scenari

di Alessandro Marrone*

1. Il peggioramento dei rapporti transatlantici durante l'amministrazione Trump

Il prossimo vertice Nato, in programma a Bruxelles l'11-12 luglio, avrà luogo in circostanze dense di incognite per l'Alleanza atlantica. La prima incognita è rappresentata dall'amministrazione americana guidata da Donald Trump. Nei diciotto mesi trascorsi dal suo insediamento, il presidente americano ha compiuto una serie di scelte in contrasto con gli interessi e le politiche degli alleati europei, tra le quali spiccano:

- 1) i dazi imposti alle esportazioni europee di acciaio e alluminio verso gli Stati Uniti;
- 2) il ritiro degli Usa dall'accordo multilaterale sul nucleare iraniano, e le conseguenti sanzioni economiche contro le imprese europee che avevano avviato relazioni commerciali con l'Iran proprio a seguito dell'accordo firmato dal suo predecessore Barack Obama nel 2015 (oltre che da Europa, Russia e Cina);
- 3) il ritiro degli Stati Uniti dagli Accordi di Parigi sulle misure per fronteggiare i cambiamenti climatici;
- 4) l'apertura di un'ambasciata Usa a Gerusalemme.

L'insieme di queste scelte, ed in particolare le decisioni che colpiscono direttamente le economie del Vecchio Continente, hanno peggiorato i rapporti transatlantici, generando specie tra i governi dell'Europa occidentale un misto di sfiducia, alienazione e irritazione verso Washington. La sfiducia è poi cresciuta dopo il ritiro della firma del presidente Trump dal comunicato finale dell'ultimo vertice del G7 in Canada, successivamente alla pubblicazione del comunicato stesso¹. Si tratta di un fatto unico nella storia del G7, che mette in discussione la validità, anche nel breve periodo, della parola data dal leader degli Stati Uniti. In questo quadro, assume un rilievo minore il positivo risultato raggiunto da Washington con la Corea del Nord, con lo storico incontro di Singapore lo scorso giugno tra Trump e Kim Jong-un, in quanto meno direttamente legato agli interessi prioritari degli europei. Tale situazione dei rapporti transatlantici influisce negativamente sul prossimo vertice Nato, aumentando l'incertezza riguardo ai suoi esiti.

Al tempo stesso, la situazione riguardo alla sicurezza dell'Europa e al ruolo della Nato e degli Usa è positiva e incoraggiante. L'amministrazione Trump ha infatti confermato e rafforzato tutti gli impegni presi dal predecessore Obama sull'aumento della presenza militare americana in Europa, al fine di prevenire un eventuale colpo di mano di Mosca ai danni dei paesi Nato confinanti con la Russia – scenario remoto ma non escludibile a priori, e temuto da molti europei alla luce dell'occupazione russa della Crimea in corso dal 2014. Il finanziamento all'impegno militare statunitense nell'Europa centro-orientale, tramite la *European Defence Initiative* (Iniziativa

* L'autore è responsabile del Programma Difesa dello Iai.

¹ Julian Borger e Anne Perkins, "G7 in disarray after Trump rejects communique and attacks 'weak' Trudeau", The Guardian, 10 giugno 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/10/g7-in-disarray-after-trump-rejects-communique-and-attacks-weak-trudeau>

per la difesa europea), è salito infatti da 3,4 miliardi di dollari nel 2017 a 4,8 miliardi nel 2018, e aumenterà a 6,5 nel 2019².

Nonostante le divergenze con l'Ue, l'amm. Trump ha aumentato l'impegno militare Usa in Europa

Se il concreto impegno militare americano per la difesa collettiva dell'Europa è certamente un elemento positivo per la sicurezza del Vecchio Continente e per i rapporti transatlantici, esso non si traduce però in coesione e stabilità a livello politico, anche a causa dell'incertezza sull'approccio americano nei confronti della Russia. Sin dal 2014, la Nato ha intrapreso una linea che combina misure militari di deterrenza e difesa nei confronti di Mosca con regolare dialogo politico con il Cremlino, ad esempio tramite gli incontri periodici del Consiglio Nato-Russia (organo istituito nel 2002 dal vertice di Pratica di Mare)³. La linea della Nato richiama l'esperienza della Guerra fredda, per cui il contenimento militare è anche volto a trovare una soluzione diplomatica alla crisi trattando con la controparte da una posizione di eguale forza⁴. Affinché questa strategia abbia successo, serve un forte coordinamento tra i paesi occidentali, in modo da gestire insieme decisioni collettive quali il dispiegamento di truppe Nato sul fianco orientale dell'Alleanza, l'imposizione di sanzioni commerciali Ue e Usa contro la Russia, o la riammissione di Mosca al G7 tornando così al formato G8. Tutte decisioni che vanno considerate ed eventualmente riviste insieme, in base alla situazione complessiva nell'area euro-atlantica ed in particolare all'attuazione degli accordi di Minsk per una soluzione della crisi in Ucraina. Posto che il rapporto bilaterale tra Stati Uniti e Russia è fondamentale al riguardo, e che Washington esercita un ruolo di leadership all'interno della Nato, resta importante che europei e nordamericani si coordinino sulla linea da seguire per ottenere risultati positivi e duraturi per la sicurezza euro-atlantica.

Il maggiore impegno militare in Europa si colloca nel più generale ri-orientamento delle forze armate americane verso gli scenari di conflitto con altre potenze, quali ad esempio Russia e Cina, sancito anche dalla Strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti del 2017 (per un'analisi della Strategia, si veda l'approfondimento di Ettore Greco nel Focus Euro-Atlantico ottobre-dicembre 2017)⁵. Il bilancio della difesa americano è in forte crescita, e gli investimenti sono concentrati su equipaggiamenti militari ad alta tecnologia e in grado di assicurare la superiorità strategica degli Stati Uniti in caso di escalation. Il focus sul confronto con potenze continentali come Russia e Cina implica il ridimensionamento dell'impegno militare statunitense nella gestione di crisi in Africa e Medio Oriente, e la riluttanza ad intraprendere operazioni prolungate e su larga scala in queste regioni. Da parte americana, si tende piuttosto a ricorrere a:

- bombardamenti mirati, come nel caso della Siria;
- sostegno bilaterale agli alleati regionali, ad esempio i curdi iracheni e siriani;

² Jen Judson, "Funding to deter Russia reaches \$6.5B in FY19 defence budget request", *DefenseNews*, 12 febbraio 2018, <https://www.defensenews.com/land/2018/02/12/funding-to-deter-russia-reaches-65b-in-fy19-defense-budget-request/>

³ Francesca Bitondo, Alessandro Marrone e Paola Sartori, *Le sfide della Nato e il ruolo dell'Italia: Trump, Brexit, difesa collettiva e stabilizzazione del vicinato*, Documenti IAI 16/18, novembre 2016, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/le-sfide-della-nato-e-il-ruolo-dellitalia>

⁴ Alessandro Marrone, "Governo Conte: quale politica di difesa per l'Italia", *AffarInternazionali*, 3 giugno 2018, <http://www.affarinternazionali.it/2018/06/governo-conte-politica-difesa-italia/>

⁵ The White House, "National Security Strategy of the United States of America", 18 dicembre 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

- dispiegamenti temporanei di truppe per contrastare avanzate nemiche, come avvenuto nel 2014-2017 in Iraq contro lo Stato islamico;
- uso di forze speciali e velivoli a pilotaggio remoto (i cosiddetti droni) per colpire i sospetti terroristi.

Si tratta di misure già ampiamente adottate dall'amministrazione Obama, nell'ottica di una riduzione della presenza militare Usa in Medio Oriente dopo un decennio di estenuanti operazioni in Afghanistan e Iraq. La principale differenza tra il disimpegno attuale e quello avviato dal suo predecessore è che Trump non cerca di lasciarsi alle spalle un equilibrio regionale concordato con gli alleati europei e locali, nonché con gli stati potenzialmente avversi. L'amministrazione repubblicana ha piuttosto compiuto una scelta di campo a favore di Israele, dell'Arabia Saudita e degli alleati sunniti, contro l'Iran⁶ e il fronte sciita. Il combinato di disimpegno militare, forte sostegno ad una delle parti in lotta nelle guerre regionali, e rifiuto di cercare una soluzione multilaterale con gli alleati europei, implica di fatto una maggiore instabilità di tutto il vicinato meridionale dell'Europa, dal Nord Africa al Levante fino al Golfo Persico e all'Asia Centrale.

La maggiore instabilità regionale e l'approccio americano rendono così più difficile per la Nato perseguire l'obiettivo, sancito nel vertice Nato di Varsavia del 2016, di contribuire alla stabilizzazione (*projecting stability*) del vicinato dell'Europa.⁷ Obiettivo basato sull'assunto che un vicinato più stabile, più sicuro e in pace aumenta la sicurezza degli europei, ad esempio riducendo i flussi di profughi e migranti, togliendo margine di manovra al terrorismo internazionale di matrice islamica, e creando un ambiente favorevole per la sicurezza energetica e la cooperazione economica. La stabilizzazione di Medio Oriente e Africa implica tuttavia un impegno di lungo periodo, il dialogo con gli attori regionali amici e nemici, il coinvolgimento di organizzazioni multilaterali – Ue, Onu, Unione Africana ecc. – e un mix di strumenti politici, diplomatici e militari quali ad esempio l'addestramento delle forze armate e di sicurezza locali nel quadro di partnership strategiche. Elementi in parte all'opposto dell'approccio bilaterale, di breve periodo e ostile al dialogo multilaterale, mostrato finora dall'amministrazione Trump.

La Nato non ha un ruolo nella politica di Trump verso Nord Africa e Medio Oriente

2. L'aumento delle tensioni sugli investimenti in difesa

Che si tratti di contribuire alla stabilizzazione del vicinato meridionale dell'Europa o dissuadere la Russia da un colpo di mano sul fianco orientale, la Nato ed in particolare i paesi europei hanno bisogno di investire di più e meglio nelle proprie capacità militari, specie dopo i tagli ai bilanci della difesa avvenuti nei lunghi anni della crisi economica post-2008. Anche per rispondere alla guerra in Crimea, al terrorismo internazionale e alle crisi scoppiate dal 2011 in poi nel mondo arabo, nel vertice in Galles del 2014 tutti gli stati membri della Nato hanno deciso

⁶ Riccardo Alcaro, *La politica di Trump verso l'Iran. Opportunità e rischi per l'Europa*, IAI, Studi per il Parlamento, Approfondimenti n. 135, novembre 2017, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/la-politica-di-trump-verso-liran-opportunita-e-rischi-leuropa>

⁷ Sul tema della "proiezione di stabilità" da parte Nato si veda: Sonia Lucarelli, Alessandro Marrone e Francesco N. Moro, *Projecting Stability in an Unstable World*, IAI, Monografie, dicembre 2017, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/projecting-stability-unstable-world>

collettivamente l'obiettivo di arrivare a spendere il 2 per cento dei rispettivi Pil nella difesa entro il 2024. L'impegno del 2 per cento era già stato indicato più volte negli anni precedenti come soglia da mantenere nel periodo post-Guerra fredda rispetto a quella del 3 per cento stabilita prima del 1991. Tale parametro di spesa comprende tutti i costi delle forze armate, dagli stipendi del personale agli acquisti di equipaggiamenti, dagli investimenti in ricerca tecnologica ai costi di manutenzione dei mezzi e delle infrastrutture, a prescindere dal fatto che poi le forze armate siano usate per missioni Onu, Ue, Nato, o sul territorio nazionale. Un secondo obiettivo concordato nel vertice del 2014 è di spendere il 20 per cento del bilancio della difesa nello sviluppo e acquisizione di mezzi ed equipaggiamenti, mantenendo quindi un adeguato livello tecnologico per le forze armate.

Risorse, capacità e partecipazione alle missioni sono i tre criteri per valutare il contributo degli alleati alla difesa collettiva

Dal 2015 quasi tutti i paesi europei hanno aumentato i rispettivi bilanci della difesa, sette hanno già raggiunto la soglia del 2 per cento – tra cui Gran Bretagna, Polonia, le tre repubbliche baltiche – e altri lo faranno gradualmente nei prossimi anni. L'Italia ha sostenuto la posizione, poi approvata in ambito Nato e fatta propria anche dal segretario generale Jens Stoltenberg, che l'impegno militare degli stati membri non sia valutato solo con il parametro del

2 per cento, ma che vengano considerati tre elementi riassumibili con lo slogan *cash, capabilities and contributions*. Per *cash* si intende ovviamente il bilancio della difesa, e quindi l'obiettivo del 2 per cento da raggiungere gradualmente entro il 2024. Per *capabilities* si intende la disponibilità effettiva di forze armate pronte all'impiego, proiettabili in scenari di crisi anche distanti dalla madrepatria, con un adeguato livello tecnologico e interoperabili con quelle degli alleati Nato. In altre parole, è inutile spendere il 2 per cento del Pil nella difesa solo per pagare stipendi di personale non in grado di essere impiegato in operazioni, come avviene nel caso greco – di qui l'importanza del 20 per cento del bilancio della difesa investito in equipaggiamenti e tecnologia. Infine, per *contributions* si intende la percentuale delle forze armate nazionali effettivamente dispiegate in attività Nato, siano esse esercitazioni o missioni nel territorio degli stati membri (come avviene oggi nei paesi al confine con la Russia a scopo di deterrenza e difesa), operazioni fuori dal perimetro dell'Alleanza come quella in Afghanistan, oppure cooperazioni militari nel quadro dei partenariati esistenti, dalla Tunisia alla Giordania, dal Marocco ai Balcani. L'approccio *cash, capabilities and contributions* è sicuramente più adeguato nel valutare il reale contributo degli stati membri alla sicurezza collettiva, e rende giustizia a paesi come l'Italia che spendono solo l'1,1 per cento del Pil nella difesa ma hanno forze armate adeguatamente pronte all'impiego e largamente utilizzate in missioni Nato, nonché Ue e Onu.

Il dibattito tra gli alleati sugli investimenti nella difesa è vecchio quanto la Nato stessa, poiché sia durante che dopo la Guerra fredda gli investimenti degli Stati Uniti in questo settore sono stati superiori, in percentuale sul Pil e in valore assoluto, a quelli degli alleati europei, e di conseguenza il grosso delle capacità Nato è sempre stato fornito da Washington. Tuttavia la situazione si è aggravata negli anni della crisi economica per i tagli ai bilanci della difesa avvenuti in Europa, tanto da portare a una critica bipartisan da parte repubblicana e democratica agli alleati europei visti come *free rider* (un'espressione che indica chi beneficia di alcuni vantaggi senza contribuirvi adeguatamente) della sicurezza collettiva 'prodotta' dagli Stati Uniti. Già nel 2011 Robert Gates, segretario alla difesa nell'amministrazione Obama, in un famoso discorso a Bruxelles aveva messo in guardia l'Europa dai rischi per il futuro dell'Alleanza dovuti

all'insoddisfazione nel Congresso e nell'opinione pubblica americana per lo squilibrio nella condivisione degli oneri (il cosiddetto *burden sharing*) tra Stati Uniti e alleati.

In un dibattito transatlantico già teso su questo tema, Trump ha portato il suo approccio basato su una valutazione in senso stretto e di breve periodo dei costi-benefici di un rapporto internazionale, assimilato sostanzialmente a una transazione economica, e ovviamente i suoi modi duri, bruschi e aggressivi, compreso l'uso spregiudicato della comunicazione su Twitter. La posizione americana è diventata estremamente più rigida sul *burden sharing* e molto più focalizzata sul parametro del 2 per cento, portando a maggiori attriti con gli alleati come la Germania che non stanno rispettando l'impegno preso nel 2014. Nello scorso mini-vertice Nato del 2017, le parole e i gesti di Trump hanno collegato esplicitamente il proseguimento della garanzia di sicurezza americana verso gli alleati europei alla loro spesa in difesa nei prossimi anni, suscitando dubbi sulla credibilità della difesa collettiva sancita dall'articolo 5 del trattato di Washington istitutivo dell'Alleanza stessa.

Trump ha adottato un approccio estremamente rigido alla questione del burden-sharing

3. I rapporti Nato-Ue e il lancio di Pesco e Fondo europeo per la difesa

La Nato e l'Unione Europea condividono ben ventidue stati membri, e si trovano a dover affrontare, ognuna a modo suo, le stesse minacce provenienti dal vicinato orientale, con l'aggressività russa, e da quello meridionale, segnato da conflitti, terrorismo e massicci flussi migratori. I rapporti tra i due soggetti sono migliorati con la dichiarazione congiunta firmata a Varsavia durante il vertice Nato del 2016, che individua sette aree di cooperazione: dalla sicurezza marittima alla cyber-security, dal contrasto alle minacce ibride alle esercitazioni militari, dalla ricerca tecnologica all'industria della difesa. Soprattutto, il documento del 2016 stabilisce un forte mandato politico-istituzionale per le rispettive strutture diplomatiche, burocratiche e militari, perché presentino proposte attuative concrete ogni anno, avvino un regolare scambio di documenti, e mettano in piedi meccanismi di consultazione. Le prime 42 proposte attuative sono state approvate dal Consiglio Nord Atlantico e dal Consiglio europeo a fine 2016⁸, e altre 35 misure sono state decise nel 2017⁹.

Nonostante i progressi, la cooperazione Nato-Ue stenta a decollare per una serie di ostacoli. In primis i veti incrociati dei paesi membri solo della Nato (Turchia) o dell'Ue (Cipro e Austria) a una maggiore cooperazione con l'altra organizzazione in cui non si è presenti, e dove invece siedono paesi con cui vi sono contenziosi aperti come quello turco-cipriota. In secondo luogo, l'evoluzione nazionalista delle leadership politiche in Turchia, Stati Uniti e altri stati membri rende in generale più difficile compiere passi ambiziosi nell'ambito di organizzazioni

⁸ Nato, "Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization", Press Release (2016) n.178, 6 dicembre 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm?selectedLocale=en

⁹ Nato, "Common set of new proposals on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization", Press Release (2017) n. 174, 5 dicembre 2017, https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_149522.htm?selectedLocale=en

multilaterali. Un punto interrogativo resta poi sulle implicazioni della Brexit – ovvero l'uscita del Regno Unito dall'Ue – per la cooperazione tra l'Alleanza atlantica e l'Unione Europea. Al momento queste implicazioni ancora non sono emerse, ma potrebbero manifestarsi in caso di esito negativo dei negoziati tra Londra e Bruxelles sull'uscita della Gran Bretagna dall'Ue nel 2019.

Pesco e Edf rappresentano due importanti novità in materia di cooperazione europea nella difesa

In questo contesto si colloca l'accelerazione della cooperazione europea in materia di difesa avvenuta negli ultimi due anni. L'adozione della Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Ue, presentata dall'alto rappresentante Federica Mogherini nel 2016, ha fornito una nuova visione strategica e impulso politico per l'Europa della difesa. La decisione della Commissione europea di finanziare con il bilancio comunitario, per la prima volta nella storia dell'Ue, la ricerca tecnologica in ambito militare, e di co-finanziare lo sviluppo e la produzione congiunta di equipaggiamenti per gli stati membri, costituisce un importante incentivo economico a cooperare. Tramite il Fondo europeo per la difesa (*European Defence Fund*, Edf), fino al 2020 l'Ue ha stanziato 90 milioni di euro per la ricerca tecnologica e 500 milioni per lo sviluppo cooperativo di equipaggiamenti prodotti dalle industrie europee della difesa. Nel prossimo bilancio settennale dell'Unione sono previsti un totale di 13 miliardi di euro tra ricerca e sviluppo di capacità, che ne potrebbero mobilitare molti altri da parte degli stati Ue considerando che l'Unione co-finanzia solo il 20 per cento di programmi cooperativi tra i paesi membri. Tale quota di co-finanziamento sale al 30 per cento per i progetti che sono anche parte della Cooperazione strutturata e permanente (*Permanent Structured Cooperation*, Pesco), il meccanismo di facilitazione della cooperazione europea nella difesa previsto dal Trattato di Lisbona e attuato nel 2017 da 25 stati membri dell'Ue (una partecipazione così ampia da rendere il livello di ambizione della Pesco relativamente basso (su Edf e Pesco, si veda l'analisi di Alessandro Marrone nel Focus Euro-Atlantico di ottobre-dicembre 2017)¹⁰.

Sia l'Edf che la Pesco sono sviluppi positivi non solo per la cooperazione tra paesi Ue, ma anche per la Nato in quanto rappresentano iniziative che fanno investire di più e meglio nella difesa, conducendo a capacità militari più efficaci ed efficienti da mettere a disposizione della propria politica di difesa nazionale, sia essa in ambito Ue, Nato, Onu o di coalizioni ad hoc. L'amministrazione americana ha dato però segnali contraddittori al riguardo, con anche commenti scettici o negativi. Tale freddezza è dovuta in parte alle preoccupazioni dell'industria della difesa americana che l'Edf porti a un rafforzamento e consolidamento dei concorrenti europei.

4. L'agenda del vertice e le implicazioni per l'Italia

Una nuova dichiarazione congiunta Nato-Ue è in agenda al vertice di Bruxelles, anche con l'obiettivo di eliminare perplessità su Edf e Pesco e dare nuovo slancio alla cooperazione tra l'Alleanza e l'Unione. Saranno inoltre trattati da un lato le misure di deterrenza e difesa verso la Russia e dall'altro quelle per la stabilizzazione del vicinato, le spese nella difesa e la

¹⁰ Riccardo Alcaro, Ettore Greco e Alessandro Marrone, *Focus Euro-Atlantico*, n. 6 (ottobre 2017-gennaio 2018), IAI, Studi per il Parlamento, gennaio 2018, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/focus-euroatlantico-06>

modernizzazione della struttura di comando Nato. Su tutti questi temi non sembrano in cantiere decisioni rivoluzionarie, mentre ci si aspetta che i capi di stato e di governo confermino sostanzialmente la direzione presa e apportino eventuali aggiustamenti, frenate o accelerazioni.

Ad esempio, quanto ai comandi Nato, verrà annunciato un rafforzamento delle strutture dopo i tagli del decennio precedente, con circa 1.200 militari in più, l'istituzione di due nuovi comandi in Germania e Stati Uniti, responsabili rispettivamente per lo spostamento di truppe in Europa e la sicurezza marittima del Nord Atlantico, e la piena operatività dell'hub per il Sud a Napoli. Nel complesso, un vertice all'insegna della continuità che, sebbene non aiuterà a compiere grandi passi in avanti sui temi prioritari in agenda, dovrebbe prevenire svolte e rotture che potrebbero peggiorare la situazione e danneggiare anche gli interessi italiani.

In questo delicato contesto, il governo italiano potrebbe e dovrebbe puntare su tre elementi. In primo luogo, continuare il dialogo con Mosca attraverso il consiglio Nato-Russia, e usare il quadro dell'Alleanza per condividere e coordinare gli sviluppi nei rapporti bilaterali tra i principali paesi occidentali e il Cremlino. In questa cornice multilaterale diviene maggiormente fattibile per Roma legare concretamente l'attuazione degli accordi di Minsk a una riflessione strategica sull'utilità e la possibile evoluzione del sistema di sanzioni. Ciò necessita da parte italiana il rispetto degli impegni presi quanto a misure di deterrenza e difesa sul fianco orientale dell'Alleanza, cruciali sia per poter trattare con Mosca da una posizione di forza, sia per la credibilità delle proposte italiane all'interno della Nato.

Al tempo stesso, l'Italia dovrebbe continuare a insistere perché la Nato dedichi maggiore attenzione al fianco sud, ovvero alle crisi che caratterizzano Nord Africa e Medio Oriente, formulando però proposte più concrete. Su questo fronte sono stati compiuti passi importanti con l'adozione del cosiddetto 'approccio a 360 gradi' alla sicurezza dell'Europa, e la creazione del suddetto 'hub per il Sud' volto a condividere intelligence e fornire analisi per sostenere le attività alleate in Nord Africa e Medio Oriente. Partendo da queste basi bisognerà da un lato cooperare di più con i paesi partner aiutandoli a rafforzare le loro capacità militari e di sicurezza al fine prevenire una possibile destabilizzazione, presidiare il territorio e i confini, come nel caso di Tunisia e Giordania. Dall'altro lato occorre un maggiore coordinamento delle azioni politiche e militari degli stessi stati membri Nato verso teatri di crisi come quello libico, dove ad esempio la Francia tende a giocare una partita in proprio, senza coinvolgere l'Italia. Il tutto, facendo presente che migliori risultati si otterrebbero da un maggiore supporto della Nato all'azione dell'Ue, visto il più ampio ventaglio di strumenti economici e giuridici a disposizione dell'Unione rispetto alla stabilizzazione del vicinato meridionale.

Proprio la cooperazione tra Nato e Ue dovrebbe essere la terza priorità per Roma, per due motivi concreti. In primo luogo, Roma, come gli altri ventuno stati membri sia della Nato che dell'Ue, ha un solo set di forze armate che vengono impiegate in entrambe le organizzazioni, e quindi ha tutto da guadagnare da un maggiore coordinamento e sinergia tra i rispettivi ruoli e requisiti operativi. In secondo luogo, vista la presenza di rappresentanti italiani ad alti livelli negli organigrammi di entrambi le organizzazioni (ad esempio

L'Italia punta a intensificare il dialogo con la Russia e il ruolo della Nato sul fianco sud'

Per ottenere i suoi obiettivi, all'Italia conviene puntare sulla continuità piuttosto che su improvvise rotture

con il generale Claudio Graziano che assumerà il ruolo di presidente del Comitato militare dell'Unione e Antonio Missiroli attualmente tra i vice del Segretario generale Stoltenberg), dall'interazione Nato-Ue è probabile che scaturisca una posizione complessiva più vicina agli interessi italiani.

Per perseguire queste tre linee di azione, è necessario che l'Italia mantenga gli impegni nelle missioni Nato, aumenti gradualmente il proprio bilancio della difesa e, all'interno di quest'ultimo, favorisca le spese in equipaggiamenti, tecnologia, esercitazioni e prontezza operativa delle forze. Solo in questo modo Roma può fare la propria parte quanto a *cash*, *capabilities* and *contributions* e chiedere agli alleati di fare la loro parte quanto a dialogo con la Russia e impegno per la stabilizzazione del Mediterraneo. A differenza di altri settori, nella politica di difesa e rispetto alla Nato il vero cambiamento sta nell'ottenere di più dalla politica seguita finora e da mantenere in futuro.

Il rischio di guerre commerciali e la risposta europea

di Paolo Guerrieri*

Le tensioni internazionali sul commercio si sono notevolmente aggravate in queste ultime settimane dopo la decisione presa lo scorso marzo dal presidente americano Donald Trump di imporre dazi su acciaio e alluminio importati dalla Cina e da un ampio insieme di paesi, inclusi quelli europei. A luglio una prima lista di prodotti cinesi per 50 miliardi, oltre un migliaio, verrà 'tassata' da dazi americani del 25 per cento. Il presidente americano ha anche ordinato all'ufficio del rappresentante commerciale di individuare un nuovo elenco di merci *made in China* per altri 200 miliardi, da sottoporre a dazi del 10 per cento se Pechino metterà in atto, come promesso, una rappresaglia. Nel mentre anche l'Unione Europea ha reagito ai dazi americani su acciaio e alluminio adottando alla fine di giugno contromisure del 25 per cento su una lista di prodotti Usa del valore di 2,8 miliardi di euro. La Commissione europea più recentemente ha minacciato in via ufficiosa Washington di essere pronta a imporre dazi per 300 miliardi di dollari su beni americani se l'amministrazione americana dovesse dare seguito alla minaccia di imporre tariffe del 25 per cento sulle auto importate dall'Europa.

Siamo così ormai vicini all'esplosione di una guerra aperta commerciale e le ultime mosse di Trump dimostrano ancora una volta la sua volontà di andare avanti a ogni costo nella crociata dei dazi, anche a rischio di un'escalation su larga scala. Gli economisti calcolano che una guerra commerciale a livello globale finirebbe per decurtare la crescita mondiale fino a due punti percentuali, dimezzandola rispetto ai ritmi attuali.

Per tutti i paesi, inclusi gli Usa, la balcanizzazione delle relazioni commerciali si trasformerebbe ben presto in un gioco a somma pesantemente negativa. Rischierebbe in effetti di finire quell'ordine commerciale internazionale – che è una sorta di bene pubblico basato su regole e istituzioni comuni, per quanto imperfette – creato dagli stessi Stati Uniti con una lungimirante leadership nell'immediato secondo dopoguerra. Per decenni questo sistema ha assicurato un percorso di crescita associato a una maggiore apertura dei maggiori paesi e aree economiche. Per i paesi europei, inclusa l'Italia, la domanda a questo punto è come rispondere a queste minacce. Soprattutto, come salvaguardare le fondamenta di un ordine commerciale internazionale, che, con tutti i suoi difetti, ha garantito alle economie europee uno sviluppo senza eguali a partire dal secondo dopoguerra. Tempi e modalità di queste risposte saranno importanti sia per cercare di scoraggiare le iniziative del presidente americano sia per mitigarne gli effetti più dannosi. Al riguardo non sarà sufficiente una risposta all'insegna di pura rappresaglia, ma servirà una strategia più articolata e mirata. E per essere efficace dovrà necessariamente essere formulata dall'Unione Europea nel suo insieme.

1. La strategia commerciale di Trump

Le mosse di Trump, se lette nel loro insieme, rispondono a un approccio relativamente semplice e preoccupante allo stesso tempo: nei rapporti commerciali il bilateralismo è sempre da preferire

* Paolo Guerrieri, docente al College of Europe (Bruges), alla Paris School of International Affairs, Sciences-Po (Parigi) e alla Business School dell'Università di San Diego, California, nonché senatore della Repubblica nella XVII legislatura, è consigliere scientifico dell'Istituto affari internazionali.

al multilateralismo; i deficit bilaterali americani sono negativi e da eliminare; l'ordine commerciale globale imperniato sull'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) va smantellato perché discrimina sistematicamente gli interessi delle imprese e dei lavoratori americani, sottraendo redditi e posti di lavoro. Una sorta di neomercantilismo economico caratterizza queste affermazioni e spinge Trump a interpretare gli scambi con l'estero come un gioco a 'somma zero' in cui necessariamente uno stato vince e l'altro perde.

Per Trump il commercio è un gioco a somma zero

In questa prospettiva, il presidente americano ha dimostrato nel suo primo anno e mezzo di mandato una relativa coerenza nella gestione della politica commerciale, a fronte della marcata imprevedibilità che ha caratterizzato altre sue scelte su molti temi di politica estera. Fin dai primi mesi del suo insediamento Trump a livello multilaterale ha pesantemente e ripetutamente boicottato l'Omc, bocciato l'accordo commerciale con i paesi asiatici noto come Partenariato transpacifico (*Trans-Pacific Partnership*, TPP), imposto la rinegoziazione (finora senza esito) del Nafta, l'accordo di libero scambio con Canada e Messico. A livello interno ha avviato indagini, più o meno strumentali, dirette ad accertare sia gli effetti sull'economia e l'occupazione americana delle importazioni di acciaio e alluminio sia le violazioni della proprietà intellettuale da parte della Cina. Ne ha successivamente utilizzato con molta disinvoltura e al limite della legalità i risultati emersi. Perché se è vero che il diritto commerciale americano riconosce al presidente il potere di imporre dei dazi sulla base di ragioni di sicurezza nazionale, rigidamente definite, è altresì innegabile che nel caso specifico tali ragioni erano del tutto opinabili o, per meglio dire, palesemente inesistenti. Incurante di tutto ciò, il presidente americano ha deciso di imporre a marzo di quest'anno dazi protettivi sulle importazioni di acciaio (25 per cento) e alluminio (10 per cento) nei confronti della Cina e di un ampio insieme di paesi esportatori, compresi i paesi europei e il Canada.

Nella logica neomercantilistica che anima le mosse di Trump, in cui le relazioni commerciali sono espressione soprattutto della potenza degli stati, i dazi non sono usati tanto a protezione di industrie tradizionali, da tempo in difficoltà, come la siderurgia e l'alluminio. Sono utilizzati invece come una sorta di clava per strappare concessioni agli altri paesi al fine di raggiungere, in questo caso specifico, due obiettivi fondamentali:

- Il primo è la *riduzione del deficit commerciale complessivo degli Stati Uniti* (566 miliardi di dollari nel 2017), soprattutto se misurato in termini bilaterali verso una serie di paesi, tra cui figurano in primo piano la Cina (375 miliardi di dollari nel 2017) e la Germania (oltre 63 miliardi di dollari nel 2017). Per ridurlo Trump vuole ottenere dai paesi partner una serie di concessioni a livello bilaterale su pratiche commerciali, tariffe e tasse.
- Il secondo obiettivo è la *Cina* e la sua ascesa al rango di superpotenza economica mondiale, soprattutto sul piano tecnologico e dell'innovazione. Una corsa che va fermata secondo l'amministrazione americana, che parla ormai apertamente di 'aggressione economica' a proposito della strategia *Made in Cina 2025* lanciata tre anni fa da Pechino per entrare e avanzare in una serie di settori strategici *high-tech*.

Il dato più preoccupante è che almeno uno di questi due obiettivi si presenta difficile se non impossibile da realizzare. I deficit commerciali – com'è noto ai più, economisti e non – hanno natura macroeconomica perché essenzialmente dovuti al fatto che un paese – ed è il caso degli Stati Uniti – spende più di quanto produce (i suoi risparmi sono inferiori agli investimenti) e,

quindi, importa più di quanto esporta. I disavanzi commerciali si possono curare, quindi, solo con politiche macroeconomiche adeguate a correggere gli squilibri interni, non certo con i dazi.

Un caso diverso è rappresentato dal secondo obiettivo, che ha come riferimento la contesa con la Cina. Si tratta di un problema reale. Le critiche americane ai modi disinvolti con cui il governo cinese e le sue grandi imprese hanno spesso interpretato in questi anni a loro vantaggio le regole multilaterali dell'Omc e altri trattati internazionali sono assolutamente fondate. L'evidenza accumulata in questa direzione è imponente. Ma se l'obiettivo dell'amministrazione americana è totalmente da condividere, la strada che ha deciso di seguire il presidente Trump per conseguirlo è a dir poco inadeguata. Sarà assai difficile in effetti che l'amministrazione americana, attraverso la batteria di dazi annunciati anche di recente su oltre 1.300 prodotti cinesi e, soprattutto, muovendosi da sola e addirittura contro gli alleati di sempre, europei e giapponesi, possa riuscire a convincere e/o spingere la Cina a modificare i suoi comportamenti opportunistici. In realtà servirebbe un'azione a livello multilaterale concertata tra i maggiori poli, un po' quello che europei e giapponesi avevano proposto di fare già a dicembre dello scorso anno; una proposta prima scartata dall'amministrazione Trump e poi avviata in ambito Omc, anche se in ritardo e con molte contraddizioni, all'inizio di giugno di quest'anno.

Trump punta a ridurre il disavanzo commerciale Usa e arginare la crescita della Cina

2. Gli effetti sulle economie europee

Per quanto viziata da obiettivi sulla carta pressoché irraggiungibili, l'iniziativa dell'amministrazione americana sui dazi è destinata ad andare avanti. E lo conferma la minaccia più recente di applicare nei prossimi mesi nuovi dazi anche nel settore dell'automobile, in seguito al completamento dello studio chiesto dal presidente americano – sulla scorta di quello svolto sulle importazioni di acciaio e alluminio – sull'impatto dell'import delle auto europee. D'altra parte c'è molta ideologia e politica, pur se di discutibile fattura dietro le mosse del presidente americano. Non vanno poi dimenticate le ragioni di stampo prettamente interno legate alle elezioni americane di metà mandato a novembre di quest'anno.

È evidente che arrivati a questo punto i rischi di esplosione di un'aperta guerra commerciale tra le principali potenze economiche al mondo sono aumentati fortemente. Si può cercare comunque di contenere – almeno a breve termine – l'estensione e i danni dei conflitti commerciali già in atto. A questo riguardo le reazioni degli altri grandi poli commerciali rivestono una grande rilevanza, e tra questi in primo luogo quelle della Cina e dell'Europa.

La Cina ha detto di essere pronta ad applicare una serie di ritorsioni tariffarie se gli Stati Uniti decideranno di attivare i nuovi dazi protettivi. È vero che il governo cinese si è mosso finora con grande cautela nelle sue risposte lasciando aperta più di una porta al dialogo e alla mediazione. Non va sottostimata, tuttavia, l'ondata nazionalista che ha suscitato in Cina l'aggressiva strategia commerciale americana e che potrebbe finire per condizionare e alla lunga modificare – si teme – la moderazione fin qui dimostrata dalle autorità cinesi.

Anche l'Europa si è mossa fin qui con cautela. I paesi europei formano un insieme economico fortemente aperto agli scambi commerciali, sia intraeuropei che col resto del mondo.

*L'Europa ha un interesse
cruciale nella salvaguardia del
sistema commerciale globale*

Un'apertura che ha fortemente beneficiato in passato i paesi europei, anche grazie all'esistenza di un relativo ordine commerciale globale. Certo quest'ordine, anche prima dell'elezione di Trump, versava in condizioni tutt'altro che floride. Ma il sistema commerciale internazionale esistente, pur in difficoltà e bisognoso di profonde riforme, ha continuato a garantire alla maggioranza dei paesi europei in tutti questi anni una fitta e crescente rete di scambi col resto del mondo. Se dovesse essere severamente danneggiato, o addirittura smantellato, dall'estendersi di una guerra commerciale, è evidente che tutti i paesi europei – inclusa l'Italia – pagherebbero costi elevati. Si stima che più di 30 milioni di posti di lavoro oggi dipendano più o meno direttamente in Europa dall'interscambio internazionale. Per non parlare delle attività economiche legate agli investimenti che l'Ue effettua verso e riceve dal resto del mondo. È dunque evidente l'interesse per i paesi europei a non subire passivamente le annunciate decisioni in chiave protezionista dell'amministrazione americana. Ma resta la domanda di come rispondere e, soprattutto, chi dovrebbe farlo?

Va ricordato che la politica commerciale dei paesi europei è decisa in misura predominante dall'Ue. Ed è un bene in questo caso. Solo su scala europea è in effetti possibile immaginare una risposta di qualche efficacia. Per l'Italia e gli altri paesi membri, l'Ue è l'unica dimensione in cui poter assicurare una vera, efficace capacità d'intervento e gestione di fenomeni globali quali, ad esempio, il commercio e gli investimenti internazionali. Ed è in questo ambito che vanno formulate e implementate strategie e risposte efficaci.

Ma non è affatto scontato. Innanzi tutto, perché non sarà affatto sufficiente una risposta di mera rappresaglia. Se la cosiddetta tattica del 'colpo su colpo' (*tit for tat*) appare, almeno sulla carta, assai conveniente, è meno giustificata in un caso come questo, di potenziale scontro commerciale. Una mera azione di ritorsione da parte dell'Europa finirebbe inevitabilmente per innescare una vera e propria guerra commerciale, e su scala globale. Sarebbe il classico gioco a somma negativa, con perdite assicurate a tutti i partecipanti, in primis le economie europee. Qualcosa di simile a quanto accadde negli anni Trenta, con effetti devastanti sull'intera economia mondiale, che scivolò in una decennale depressione. La risposta europea dovrà essere in realtà più articolata e complessa, in grado di muoversi a più livelli d'intervento.

3. Una risposta su scala europea

La risposta dell'Ue è stata, almeno per ora, efficace e misurata allo stesso tempo. Perché ha respinto, innanzi tutto, la pretesa americana di concessioni commerciali e tariffarie in ragione della pistola dei dazi puntata alla tempia. L'amministrazione americana riteneva di poter ottenere questi favori sulla scorta del recente rinegoziato del trattato bilaterale con la Corea del Sud. Si era ipotizzata, ad esempio, l'applicazione di restrizioni volontarie delle esportazioni di acciaio e alluminio da parte dell'Europa, da poter scambiare coll'esenzione permanente dai dazi protettivi americani. Ma oltre che difficilmente praticabili in uno spazio di mercato aperto quale quello europeo, tali misure – in voga negli anni 1980 – non a caso sono state poi bandite dall'Omc per i loro effetti altamente distorsivi. Ripristinarle avrebbe voluto dire infliggere un duro colpo al regime multilaterale ancora esistente. Un risultato, certo, non nell'interesse dell'Europa.

Per quanto sia conveniente per l'Europa evitare azioni di mera rappresaglia, ciò non significa certo che l'Ue debba rinunciare a utilizzare, in risposta alle misure unilaterali americane, tutta una serie di strumenti di difesa che sono previsti dall'Omc, quali dazi di ritorsione, misure antidumping e/o di natura fiscale. Tanto più che l'amministrazione Trump ha utilizzato – come già detto – una strumentazione commerciale decisamente ostile a cui raramente o addirittura mai si era fatto ricorso in questi ultimi decenni. È stato dunque legittimo e giustificato per l'Unione approvare lo scorso giugno l'applicazione di una serie di dazi su beni americani di largo consumo tra cui figurano il bourbon, il tabacco, il mais dolce, le motociclette Harley-Davidson, i mirtilli, il succo d'arancia e il burro di arachidi. La tariffa sarà del 25 per cento e le misure approvate rientrano tra quelle consentite dall'Omc in questi casi.

*La strategia Ue deve includere
contro-tariffe, cooperazioni
plurilaterali e riforma dell'Omc*

Più di recente la Commissione europea ha ammonito (pur se ufficiosamente) che avrebbe alzato il tiro della sua rappresaglia commerciale, arrivando a ipotizzare dazi per ben 300 miliardi di dollari se Trump desse seguito alla minaccia di applicare una tariffa del 25 per cento sulle importazioni di auto europee. Dovrà servire anche a scopo di deterrenza, non mostrando alcun timore di inviare all'amministrazione americana segnali di forza nella difesa delle regole e istituzioni commerciali esistenti, del tutto in linea con la violenta reazione negativa dei grandi produttori di auto, inclusi i marchi del tutto americani come General Motors.

L'Ue finora è riuscita non solo a evitare lo smantellamento delle regole internazionali esistenti, ma si è spinta oltre, assumendo in questo ultimo anno iniziative per rilanciare una sua capacità d'azione nella difesa 'attiva' dell'ordine commerciale multilaterale. Va tenuto conto che un parziale o totale ritiro degli Stati Uniti da accordi commerciali regionali e/o plurilaterali non significa certo la fine di intese di questo tipo. Molti paesi continuano ad essere interessati, come Cina, Giappone, Canada, Messico e Australia, nonché altre economie avanzate ed emergenti. Ed è nell'interesse dell'Europa offrire un valido sostegno a tutte quelle aree e paesi che continuano a essere impegnati sul fronte della costruzione di spazi commerciali e d'investimento più aperti. L'Ue lo ha iniziato a fare in quest'ultimo anno, concludendo e/o accelerando i negoziati commerciali già in corso con Canada, Giappone e Singapore e riquilibrando altresì il contenuto di trattative commerciali avviate da tempo sia con i paesi dell'America latina sia con molti paesi dell'Asia. Tutto ciò col fine di produrre benefici per le economie europee e contribuire a creare una sorta di prima rete di sicurezza e contenimento delle politiche protezionistiche americane.

E altrettanto bene ha fatto l'Europa a dichiararsi disponibile a una revisione – una volta rinfoderata dagli americani la spada dei dazi – delle attuali regole e assetto istituzionale del regime commerciale internazionale, un'esigenza in agenda peraltro da diverso tempo. A questo riguardo un tema decisivo per il futuro riguarda il ruolo dell'Omc, particolarmente importante per la difesa degli interessi europei. Ci sono molti problemi e questioni aperte da affrontare. Solo per citare i più rilevanti: il sistema di voto e le riforme della rappresentanza dei paesi; la disciplina dei sussidi e la necessità di una maggiore trasparenza; gli eccessi di capacità settoriali e le pratiche antidumping; il tribunale di risoluzione delle controversie e i rischi di una sua paralisi; la complementarità e incompatibilità degli accordi plurilaterali e bilaterali stipulati in questi anni col rafforzamento del regime multilaterale.

Un'attenzione particolare merita da parte europea il rapporto – certo difficile – con la Cina. Da qualche anno Pechino sta cercando di introdurre un modello di crescita meno imperniato sulle esportazioni e più sui consumi interni ed è sicuramente interessata a rafforzare i legami con l'Europa ai fini di una comune difesa del sistema di regole commerciali esistenti. L'Ue per questi motivi ha tutto l'interesse a sviluppare una cooperazione col governo cinese. Ma non può dimenticare che sul piano della reciprocità e della parità di condizioni le relazioni tra i due poli sono tutt'altro che soddisfacenti. I paesi europei dovranno pertanto continuare a pretendere un accesso facilitato al mercato interno cinese e, soprattutto, che non siano più attuate discriminazioni nei confronti delle imprese europee che svolgono la loro attività in Cina. In altre parole, il governo cinese dovrà attuare, a differenza di quanto avvenuto in passato, condizioni di sostanziale reciprocità nei rapporti economici con l'Europa correggendo comportamenti e pratiche lesive degli interessi europei.

*Sono necessarie politiche di
ammortamento dei costi
sociali delle liberalizzazioni*

Da ultimo – ma resta un tema di primaria importanza – sono necessarie politiche europee più attive ed efficaci del passato per ammortizzare e assorbire all'interno l'impatto dei processi di liberalizzazione commerciale. Il libero scambio unitamente ai cambiamenti tecnologici ha sempre prodotto grandi benefici complessivi ma anche creato dei 'perdenti'. In questi ultimi anni il loro numero è fortemente aumentato, e con esso l'avversione al tema dell'apertura commerciale. Ne è derivata sempre più la necessità di efficaci politiche sociali all'interno dell'Unione, in tema di formazione, istruzione permanente, mobilità, programmi di sostegno ai redditi, trasferimenti condizionali. Solo a queste condizioni, che consentono alla maggioranza dei lavoratori e imprese una più equa partecipazione ai cospicui benefici generati dal libero scambio, si potrà continuare a sostenere e rilanciare a livello europeo e internazionale un sistema commerciale aperto e ordinato da regole efficaci.

Certo alla lunga anche per l'Europa isolare le iniziative commerciali americane e preservare il sistema multilaterale a dispetto e contro la volontà degli Usa si potrebbe rivelare un'impresa impossibile. Per ora tuttavia andrà fatto anche per aumentare la resilienza del sistema commerciale globale e mitigare i danni della sconsiderata crociata che Trump sta conducendo.

Per una efficace strategia di risposta ci sono comunque nodi da sciogliere e non di poco conto all'interno dell'Ue. È vero che l'Ue rappresenta il più importante blocco commerciale, ma è altrettanto vero che negli ultimi tempi ha incontrato serie difficoltà nel negoziare e implementare accordi commerciali, come nel caso dei conflitti esplosi di recente per la ratifica dell'accordo commerciale col Canada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, Ceta). Di qui la necessità di modifiche e riforme in tema di governance commerciale europea, anche per ritrovare una maggiore coesione all'interno in tema di politiche commerciali. Ne va della credibilità esterna dell'Unione. Per fronteggiare il serio conflitto commerciale apertosi con gli Stati Uniti, l'Ue deve essere in grado di dispiegare una credibile azione di risposta unitaria lungo le linee prima indicate. Finora si è mantenuta una forte coesione dei paesi membri nelle risposte date all'aggressione commerciale americana. Non vi è dubbio, tuttavia, che il compito di mantenere l'unità tra i paesi membri diverrà più difficile allo stesso tempo nei prossimi mesi, soprattutto se Trump dovesse dar seguito alla minaccia di applicare nuovi dazi del 25 per cento sulle auto europee, con effetti fortemente differenziati tra le economie europee.

4. I benefici per l'Italia della politica commerciale europea

È evidente che il riferimento all'economia europea e mondiale sia fondamentale per l'Italia. Le sorti di un paese di medie dimensioni privo di materie prime come il nostro sono dipese in passato e continueranno a dipendere fortemente dall'apertura commerciale e dalla capacità di fare interagire la nostra economia con quella europea e internazionale.

La prima opzione per l'Italia è dunque quella di svolgere un'azione internazionale ed europea che riduca i pericoli di conflitto commerciale. Questo non vuol dire tuttavia rinunciare a difenderci adeguatamente utilizzando e rafforzando gli strumenti a nostra disposizione, anche contro le acquisizioni predatorie da parte di paesi che non sono aperti agli investimenti esteri e che comprano brevetti e *know-how* per poi spostarli nel paese di origine (in primo luogo la Cina). Al riguardo l'Italia ha bisogno dell'Unione Europea, non avendo altrimenti alcuna ragionevole possibilità di trovare nell'economia globale una collocazione che le consenta di mantenere e accrescere il proprio peso e influenza. Solo l'Unione ha il potenziale economico necessario a influenzare in maniera rilevante il contesto economico globale.

*L'Italia è gravemente
esposta ai rischi di una
guerra commerciale globale*

Non va poi dimenticato che se si dovesse affermare una politica protezionistica anche in Europa, finirebbe per diffondersi anche a livello nazionale con ripercussioni devastanti per il nostro e gli altri paesi europei. Se Trump adottasse davvero una strategia aggressiva sui dazi i costi per il nostro export potrebbero salire vertiginosamente. Al contrario, l'Italia tra i paesi europei avrebbe più da guadagnare dalla risposta in positivo dell'Ue – come prima designata – a difesa del sistema globale aperto. La tentazione di seguire comportamenti nazionalistici è oggi molto forte e reclamata da molti in nome di illusorie rivendicazioni sovraniste. In realtà anche sul piano commerciale all'Italia conviene ribadire la scelta europea e adoperarsi perché il processo integrativo continui e proceda più speditamente. Se il nuovo contesto globale, da un lato, ha reso più difficile il disegno di integrazione europea, dall'altro, esso lo ha reso ancor più necessario, in particolare per le sorti della nostra economia.

La diplomazia nucleare sulla Corea del Nord

di Lorenzo Mariani*

A partire da gennaio di quest'anno le forti tensioni che si erano venute a creare tra la Corea del Nord e gli Stati Uniti nel corso del 2017 si sono stemperate nel corso di un'anomala stagione diplomatica. Dalle minacce di guerra dello scorso anno si è passati nel giro di pochi mesi alla partecipazione della Corea del Nord alle Olimpiadi invernali di Pyeongchang (Corea del Sud), al riavvicinamento tra Pyongyang e Pechino, all'incontro tra i leader delle due Coree, e infine naturalmente allo storico vertice di Singapore tra il presidente americano Donald Trump e il leader nordcoreano Kim Jong-un. L'attuale processo diplomatico – in cui il presidente sudcoreano Moon Jae-in ha avuto una parte fondamentale – è un importante passo in direzione di una generale distensione nell'area del Nordest asiatico e, si spera, verso la risoluzione pacifica della questione nucleare nordcoreana. Tuttavia non bisogna illudersi che il dossier Corea del Nord si possa chiudere in breve tempo. I documenti firmati rispettivamente nel vertice di Panmunjom tra le due Coree e la dichiarazione congiunta fra Trump e Kim siglata a Singapore sono solamente le prime tappe di un lungo processo negoziale in cui le certezze sono poche e molti i dubbi.

1. La 'massima pressione' e le minacce di Trump

Il 2017 è stato un *annus horribilis* nelle relazioni tra la Corea del Nord e gli Stati Uniti. Il regime di Pyongyang ha condotto una serrata serie di test che hanno dato prova di un notevole avanzamento tecnologico in campo balistico e nucleare. Oltre al lancio di missili a medio e corto raggio, in tre occasioni il regime è riuscito a testare con successo il suo primo missile balistico intercontinentale, lo Hwasong-15, capace di colpire gli Stati Uniti continentali, e a settembre è stato apparentemente condotto il primo test termonucleare (cioè con un ordigno decine di volte più potente di quelli fatti detonare nei cinque test precedenti). Il veloce avanzamento del programma missilistico e nucleare ed i relativi successi hanno colto di sorpresa persino le agenzie di intelligence Usa, le quali sembra avessero sottostimato i progressi fatti dai nordcoreani¹¹.

*Usa, Onu e Ue hanno inasprito
la pressione economica sulla Nord
Corea nel 2017*

Appena insediatosi alla Casa Bianca, Donald Trump ha adottato un atteggiamento di scontro aperto verso la Corea. La strategia della 'massima pressione' (*maximum pressure*) adottata dal presidente americano puntava a inasprire la stretta sanzionatoria sulla Corea del Nord nel tentativo di spingere il regime a sedersi al tavolo negoziale. Nel mirino dell'amministrazione Usa sono finiti gli istituti finanziari esteri coinvolti nel riciclaggio di denaro per conto del regime (come ad esempio la cinese Bank of Dandong¹²), nonché le compagnie straniere che hanno aiutato o aiutano Pyongyang ad aggirare le sanzioni (come la Dandong

* L'autore è ricercatore del Programma Attori globali e Korea Fellow dello Iai.

¹¹ Sanger, David, Broad, William, How U.S. Intelligence Agencies Underestimated North Korea, *The New York Times*, 6 gennaio, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/01/06/world/asia/north-korea-nuclear-missile-intelligence.html>

¹² Chinese bank banned from operating in US over North Korea ties, South China Morning Post, 3 novembre 2017, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2118225/chinese-bank-banned-operating-us-over-north-korea-ties>

Kehua Economy & Trade Co. e la Dandong Hongda Trade Co.)¹³. Anche l'Onu e l'Unione Europea hanno introdotto restrizioni al commercio con la Corea del Nord¹⁴. Gli europei, in particolare, hanno imposto un embargo pressoché totale sugli scambi commerciali e la cooperazione scientifica con Pyongyang. Inoltre, hanno bloccato la concessione di visti di lavoro ai cittadini nordcoreani, cercando di mettere fine al controverso impiego di lavoratori nordcoreani nei cantieri dell'Est Europa, i quali hanno rappresentato negli ultimi anni un'ulteriore fonte di valuta estera per il regime¹⁵. Oltre al sostegno di gran parte dei propri alleati, Trump ha anche cercato di coinvolgere la Cina nella strategia di 'massima pressione'. Promettendo più flessibilità sul delicato fronte commerciale sino-americano, il presidente Usa ha chiesto a quello cinese, Xi Jinping, di far valere il ruolo del suo paese come principale partner commerciale – e unico fornitore di energia – della Corea del Nord.

Alle sanzioni Trump ha accompagnato pesanti minacce. A luglio 2017 ha dichiarato che avrebbe scatenato 'fuoco e fiamme' (*fire and fury*) se la Corea avesse solo minacciato gli Usa o i loro alleati¹⁶. A settembre durante il suo discorso alle Nazioni Unite si è detto pronto, se costretto, a 'distuggere completamente la Corea del Nord'¹⁷. E successivamente la sua amministrazione ha più volte ammonito i nordcoreani di un c.d. *bloody nose attack* (traducibile più o meno con 'un colpo da far sanguinare il naso'), e cioè un attacco mirato sulle postazioni nucleari e anti-aeree nordcoreane che sia al contempo efficace ma limitato in modo da scoraggiare Pyongyang dal rispondere al fuoco¹⁸.

Molti, compreso lo stesso Trump, hanno attribuito l'apertura al dialogo da parte della Corea del Nord alle strategie di isolamento economico supportate dalla comunità internazionale o alle minacce di un intervento militare. Certamente allontanare la prospettiva – in realtà piuttosto remota – di un intervento militare e allentare la stretta economica è un interesse primario per il regime di Pyongyang. Tuttavia l'attuale clima di distensione è stato reso possibile essenzialmente da altri fattori, e cioè la strategia del regime nordcoreano e la perseveranza con cui il governo sudcoreano ha cercato una normalizzazione dei rapporti.

2. La strategia di Kim

¹³ Trump, Donald, Presidential Executive Order on Imposing Additional Sanctions with Respect to North Korea, *Executive Orders*, 21 settembre 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-imposing-additional-sanctions-respect-north-korea/>

¹⁴ Consiglio Europeo, EU Restrictive Measures Against North Korea, 20 aprile 2018, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/history-north-korea/>

¹⁵ Un utile approfondimento su questo argomento è lo studio "Slaves To The System: Researching North Korean Forced Labor in the EU", condotto dal Professor Remco Breuker dell'Università di Leiden, reperibile al seguente link: <http://leidenasiacentre.nl/wp-content/uploads/2017/06/rapport-slaves.pdf>

¹⁶ Peter Baker, 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>

¹⁷ Julian Borger, Donald Trump threatens to 'totally destroy' North Korea in UN speech, *The Guardian*, 19 settembre 2017 <https://www.theguardian.com/us-news/2017/sep/19/donald-trump-threatens-totally-destroy-north-korea-un-speech>

¹⁸ Ben Riley-Smith, Exclusive: US making plans for 'bloody nose' military attack on North Korea, *The Telegraph*, 20 dicembre 2017, <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/12/20/exclusive-us-making-plans-bloody-nose-military-attack-north/>

La tendenza di molti distratti osservatori occidentali a liquidare la Corea del Nord come uno stato alla mercé della folle famiglia Kim ha spesso impedito di comprendere che dietro le manovre politiche di Pyongyang, soprattutto le provocazioni in politica estera, ci sia una strategia calcolata. I recenti sviluppi diplomatici ne sono un'ulteriore conferma. Per comprendere quale sia l'attuale strategia del regime e capirne gli obiettivi, i punti di forza e le relative debolezze, è utile guardare agli eventi degli ultimi mesi attraverso il punto di vista di della Corea del Nord.

Come è stato già anticipato nel paragrafo precedente la pressione internazionale nei confronti del regime non è di per sé un fattore che da solo riesce a spiegare la repentina apertura ai negoziati. La Corea del Nord, infatti, ha da tempo adattato la propria economia a un sistema internazionale ostile e ha sviluppato nel corso dell'ultimo decennio diverse pratiche per evadere le sanzioni a cui è sottoposta. Anche se la stretta sanzionatoria del 2017 si è fatta sentire, le ripercussioni sull'economia reale non sono state immediate e anzi non si attendono prima della fine di quest'anno¹⁹. Non è dunque plausibile attribuire le scelte strategiche di Pyongyang esclusivamente alla 'massima pressione'.

L'apertura di Kim non è imputabile solo alla pressione economica

La strategia di Kim non è stata solo una reazione alle politiche americane e internazionali. Un elemento decisivo per comprenderla sono i progressi fatti in campo militare. Da questo punto di vista, il 2017 è stato un anno trionfale per il leader nordcoreano. Il conseguimento di un deterrente nucleare credibile (l'intelligence Usa stima che Pyongyang possa aver costruito –nella peggiore delle ipotesi - una sessantina di testate nucleari²⁰) ha significato il completamento di uno dei due pilastri della sua politica di 'sviluppo parallelo' – nucleare ed economico – lanciata nel 2013. Sul piano internazionale, poi, le capacità nucleari hanno garantito a Kim più sicurezza e un maggior potere negoziale.

A completare il quadro hanno contribuito due particolari congiunture politiche che il regime ha considerato come favorevoli: l'arrivo di Trump alla Casa Bianca e quello di Moon Jae-in alla Casa Blu (il palazzo presidenziale a Seoul). Per quanto riguarda Trump, il suo approccio poco ortodosso alla politica e la sua visione 'imprenditoriale' della diplomazia, hanno rappresentato per Kim Jong-un un'importante leva da sfruttare ai tavoli negoziali. Inoltre il regime deve aver contato sul fatto che Trump, da abile venditore e certamente non privo di un certo narcisismo, si potesse accontentare di un'intesa da poter sbandierare come grande successo, ma che in realtà nasconde ampie concessioni ai nordcoreani. Per quanto riguarda Moon, la sua vittoria alle elezioni dello scorso anno ha segnato la fine di dieci anni di politica conservatrice in Corea del Sud e il ritorno alla presidenza di un rappresentante dell'ala progressista, storicamente più incline a dialogare con il Nord.

Non è stato quindi un caso se a fare il primo passo verso l'attuale distensione sia stata proprio la Corea del Nord. Il primo gennaio di quest'anno, durante il consueto discorso di fine anno alla

¹⁹ Benjamin Katzeff Silberstein, "Maximum pressure" and the North Korean economy: what do market prices say?, North Korean Economic Watch, 9 marzo 2018, <http://www.nkeconwatch.com/2018/03/09/maximum-pressure-and-the-north-korean-economy-what-do-market-prices-say/>

²⁰ How did North Korea get nuclear weapons?, The Washington Post, 9 marzo 2018, https://www.washingtonpost.com/gdpr-consent/?destination=%2fnews%2fworldviews%2fwp%2f2018%2f03%2f06%2f5-things-to-know-about-north-koreas-nuclear-weapons%2f%3f&utm_term=.2186130ec117

nazione, Kim ha parlato per la prima volta della volontà di riaprire al dialogo con la Corea del Sud, invitando Seoul a mettere fine alla tensione militare tra i due paesi e ad impegnarsi per costruire un regime di pace sulla penisola²¹. La scelta dei tempi non è stata casuale. A gennaio in Corea del Sud fervevano ancora i preparativi per le Olimpiadi invernali di Pyeongchang che si sarebbero tenute di lì ad un mese. Kim era conscio che Seoul non avrebbe avuto incentivi a ignorare la proposta di riaprire il dialogo, non solo per ragioni di sicurezza inerenti ai Giochi ma anche in ragione del fatto che Moon aveva fatto della riapertura con Pyongyang uno dei pilastri della sua campagna elettorale. Mettendo il presidente sudcoreano nell'impossibilità di rifiutare la sua proposta, Kim si è garantito così non solo un ritorno di immagine in termini di propaganda interna, ma anche un interlocutore con cui riaprire in una seconda fase i rapporti con Washington.

L'11 gennaio i rappresentanti dei due governi erano già a colloquio a Panmunjom, lungo il confine demilitarizzato che divide i paesi, per discutere della partecipazione della Corea del Nord ai giochi Olimpici e circa un mese dopo le squadre olimpiche del Nord e del Sud hanno sfilato nello stadio olimpico sotto un'unica bandiera. Al margine dei Giochi si è poi svolto il primo incontro ufficiale tra i due paesi, quello tra il presidente Moon e la delegazione politica nordcoreana guidata da Kim Yo-jong, la sorella di Kim, durante il quale il presidente sudcoreano è stato ufficialmente invitato a Pyongyang. Mentre la pace olimpica faceva il suo corso, la Corea del Nord otteneva un primo importante risultato: il rinvio delle esercitazioni congiunte tra Corea del Sud e Stati Uniti in programma per aprile²².

3. La difficile partita di Moon e l'ombra di Xi

Spentisi i riflettori sulle Olimpiadi, l'onere di mantenere aperta la finestra di dialogo con Pyongyang è passato a Moon, il quale si è trovato ad assumere il ruolo di mediatore – anche se non imparziale – tra Kim e Trump. Nel corso dei mesi che hanno portato ai vertici tra le due Coree e fra Kim e Trump, il presidente Moon ha saputo far convergere gli interessi di Washington e Pyongyang, evitando incidenti diplomatici ma anche astenendosi dal fare concessioni affrettate al regime nordcoreano (un errore in cui erano caduti quei suoi predecessori che avevano tentato la via del dialogo).

La Corea del Sud si è così trovata a gestire la distensione dei rapporti con il Nord con un discreto margine di manovra. Il principale merito di Moon in questo senso è stato quello di riuscire a limitare il numero degli attori coinvolti nella prima fase negoziale senza tuttavia lasciare agli altri l'impressione di essere stati estromessi. Il presidente sudcoreano ha affidato i primi colloqui esplorativi con Kim Jong-

Il ruolo di Moon nel processo di distensione è stato, e sarà, centrale

La distensione ha spinto la Cina a rientrare in gioco

un ad una delegazione guidata da Chung Eui-yong, ex ambasciatore ed attualmente consigliere per la sicurezza nazionale. La delegazione sudcoreana si è tenuta in costante contatto con l'amministrazione americana. Proprio a seguito di un colloquio privato con Trump, il

²¹ Kim Jong-un's 2018 New Year Address, *The National Committee on North Korea*, 1 gennaio 2018, <https://www.ncnk.org/node/1427>

²² BBC, South Korea: Trump Agrees to Suspend Military Drills During Olympics, *BBC News*, 4 gennaio 2018, <https://www.bbc.com/news/world-asia-42570102>

consigliere Chung ha riportato l'intenzione del leader nordcoreano di interrompere qualsiasi atto provocatorio e procedere verso la denuclearizzazione della penisola. Soprattutto, Chung ha riferito agli attoniti giornalisti che Trump aveva accettato la richiesta di Kim di un incontro di vertice²³.

A questo punto è tornata in gioco la Cina. Il 25 marzo scorso Kim si è incontrato col presidente cinese Xi Jinping a Pechino. Si è trattato della prima visita di stato da quando il leader nordcoreano si è insediato nel 2011 e del primo incontro ad alto livello con lo storico alleato. Nel corso degli ultimi anni i rapporti tra Xi e Kim erano andati degradandosi, tanto da portare alcuni esponenti del Partito comunista cinese a prendere in considerazione la revisione dell'alleanza con la Corea del Nord (che data dalla guerra di Corea del 1950-53, in cui la Cina combatté al fianco del Nord contro le forze del Sud sostenute dagli Usa e dai loro alleati)²⁴. Per Kim il riallacciamento del dialogo con Xi – che ha incontrato altre due volte, a maggio e giugno – è stata una tappa obbligata. Alla vigilia del doppio vertice con Moon e Trump, il leader nordcoreano ha evidentemente voluto coordinarsi con Xi, di modo che la Cina fosse informata, o anzi sostenesse e chissà anche indirizzasse, le scelte di Pyongyang. Nei giorni seguenti l'incontro, nei giornali e nelle riviste cinesi i toni critici nei confronti della Corea del Nord avevano già lasciato il passo a commenti molto più generosi che sottolineavano l'importanza del sostegno di Pechino al processo di pace sulla Penisola coreana²⁵.

4. I vertici di Panmunjom e Singapore

Il 27 aprile il riavvicinamento tra le due Coree è culminato in un altamente pubblicizzato incontro tra Kim e Moon lungo il 38° parallelo, che segna il confine tra le due Coree. In una cornice satura di richiami simbolici alla fratellanza tra i due paesi, Kim e Moon si sono impegnati a lavorare congiuntamente per la costruzione di un regime di pace paesi e una completa denuclearizzazione della penisola. Il documento non contiene alcun riferimento specifico ai modi e tempi con cui tali obiettivi verranno portati a termine né tantomeno chiarisce con esattezza cosa si intenda con la parola 'denuclearizzazione'²⁶. Storicamente i nordcoreani interpretano la formula non tanto quanto un impegno al disarmo unilaterale, bensì come parte di un processo più ampio che includa anche la fine della deterrenza 'estesa' che gli Usa garantiscono alla Corea del Sud, il ritiro delle truppe Usa dalla penisola e la fine dell'alleanza militare Washington-Seoul. Tuttavia esso rappresenta un importante passo in avanti per la strategia di Moon, la quale mira ad aprire una collaborazione multicanale con Pyongyang che sia

²³ Chung, Eui-yong, NSC Chief's Announcement at the White House, 9 marzo 2018, <https://www1.president.go.kr/articles/2530>

²⁴ Fiori, Antonio, L'evoluzione dei rapporti tra Cina popolare e Corea del Nord nell'era di Xi Jinping, in *La Cina Quarant'anni dopo Mao*, a cura di Marina Miranda, Carocci Editore, 2017

²⁵ Si vedano ad esempio i seguenti articoli apparsi sulla rivista online Global Times: Wang, Sheng, China's Role in Resolving North Korea Nuclear Row Can't Be Sidestepped, *Global Times*, 21 marzo 2018 <http://www.globaltimes.cn/content/1094548.shtml>; Zhang, Yun, China's Role on the Peninsula Remains Vital, *Global Times*, 19 marzo 2018, <http://www.globaltimes.cn/content/1094093.shtml>

²⁶ *Panmunjom declaration*, 27 aprile 2018, testo complete, <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/04/27/national/politics-diplomacy/full-text-panmunjom-declaration/#.WzxCZdIzbb0>

in grado di disincentivare il regime dal tirarsi indietro dagli accordi presi o quantomeno dal ricadere negli atteggiamenti provocatori degli anni scorsi.

La dichiarazione di Panmunjom può essere vista come una *roadmap* per i futuri colloqui tra le due Coree, la quale punta a scomporre la cooperazione tra Nord e Sud in diversi settori – economico, militare, umanitario, sociale, culturale e politico – e istituire per ciascuno di essi uno o più tavoli negoziali. Lo scopo è quello di creare le sedi opportune nelle quali risolvere potenziali controversie senza che nessuna di esse possa da sola inficiare l'interno processo di riavvicinamento. Il documento riafferma anche il patto di non-aggressione tra Nord e Sud, i quali si impegnano inoltre a lavorare per un progressivo disarmo e infine a un trattato di pace che sostituisca l'armistizio del 1953 (tecnicamente, infatti, la Guerra di Corea non è mai finita).

Parallelamente al riavvicinamento a Seoul, Pyongyang ha avviato il dialogo con gli Usa. A maggio l'allora capo della Cia Mike Pompeo (subito dopo nominato segretario di stato) ha visitato la capitale nordcoreana, ottenendo il rilascio di tre cittadini americani detenuti in Corea del Nord. Poco dopo il governo nordcoreano ha smantellato, alla presenza di un folto gruppo di giornalisti internazionali invitati per l'occasione, il sito di test nucleari di Punggye-ri²⁷.

*I vertici Sud-Nord e Nord-Usa
hanno prodotto una netta
distensione, ma solo impegni vaghi*

L'apparente tranquillità nelle consultazioni tra Washington e Pyongyang per la definizione dei dettagli del vertice tra Trump e Kim è stata tuttavia turbata dall'inizio delle esercitazioni congiunte tra Corea del Sud e Stati Uniti. Nonostante l'entità dell'operazione di coordinamento militare fosse stata drasticamente ridimensionata, la Corea del Nord ha deciso di annullare in segno di protesta un incontro livello con il Sud in programma per quei giorni²⁸. Il regime ha poi condannato violentemente alti esponenti dell'amministrazione americana – segnatamente il vicepresidente Mike Pence e il consigliere alla sicurezza nazionale John Bolton – per aver invocato per la Corea del Nord il 'modello Libia'²⁹. Il riferimento era a un accordo del 2004 in cui l'allora leader libico Muammar Gheddafi rinunciò allo sviluppo di armi di distruzione di massa (che non possedeva ancora) in cambio della normalizzazione dei rapporti con gli Usa e la fine delle sanzioni. L'accordo è stato spesso (e forse a torto) indicato come uno degli elementi che nel 2011 ha facilitato la caduta di Gheddafi ad opera di una coalizione di ribelli sostenuti militarmente dalla Nato. Per tutta risposta alle proteste nordcoreane (corredate da coloriti insulti personali a Pence e Bolton), Trump ha deciso di cancellare il vertice con Kim. Tuttavia lo stesso presidente americano si è detto disposto a riprendere il dialogo e nel giro di poche settimane l'incidente è stato superato ed il vertice re-inserito in agenda³⁰.

E così si è arrivati allo storico incontro tra il presidente degli Stati Uniti e il leader della Repubblica popolare democratica di Corea (il nome ufficiale della Corea del Nord) del 12 giugno

²⁷ Pabian, Frank, Bermudez, Joseph, Liu, Jack, North Korea Has Begun Dismantlement of the Punggye-ri Nuclear Test Site, *38th North*, 14 maggio 2018, <https://www.38north.org/2018/05/punggye051418/>

²⁸ The Straits Times, Pentagon plays down US-South Korea drills after North susped talks, *The Straits Times*, 16 maggio 2018, <https://www.straitstimes.com/world/united-states/pentagon-plays-down-us-skorean-drills-after-north-suspends-talks>

²⁹ Trump and Bolton on Libya, *The Wall Street Journal*, 17 maggio 2018, <https://www.wsj.com/articles/trump-and-bolton-on-libya-1526600169>

³⁰ Alex Ward, Trump's big summit with Kim Jong Un is officially back on, *Vox*, 1 giugno 2018, <https://www.vox.com/2018/6/1/17413088/trump-north-korea-summit-letter-june-singapore>

a Singapore. Il vertice, durato non più di un giorno, ha prodotto una dichiarazione congiunta composta però solo di quattro punti piuttosto vaghi, in base ai quali Usa e Nord Corea si impegnano per avviare una normalizzazione delle relazioni bilaterali e la costruzione di un regime di pace nella penisola coreana³¹. Per quanto riguarda la questione nucleare, sulla quale ci si aspettava una qualche sorta di passo in avanti vista l'importanza del tema per gli interessi di Washington, la dichiarazione rimanda semplicemente al documento di Panmunjom, e cioè all'impegno di Pyongyang a lavorare in vista di una futura 'denuclearizzazione della penisola'.

Infine l'elemento di maggiore novità è stata la decisione di Trump, annunciata in conferenza stampa e non contenuta nella dichiarazione, di sospendere le esercitazioni militari congiunte con la Corea del Sud, che il presidente americano ha liquidato come 'costose' e, prendendo il termine a prestito dalla propaganda nordcoreana, 'provocatorie'³². Per quanto si debba riconoscere che il vertice di Singapore rappresenti solo un primo passo, il fatto che Trump abbia affermato che la 'minaccia nucleare proveniente dalla Corea del Nord' non esista più (un'affermazione poi parzialmente corretta dalla sua amministrazione) non lascia pensare che il presidente abbia una forte inclinazione a investire energie politiche e diplomatiche nel negoziato che dovrebbe dare attuazione alla dichiarazione di Singapore.

5. Il futuro del negoziato nucleare

Nonostante i buoni auspici provenienti da Washington e le migliori intenzioni da parte di Seoul, la risoluzione della questione nucleare nordcoreana e la normalizzazione dei rapporti tra i diversi attori coinvolti è ancora nella sua fragile fase primordiale. La buona notizia è che al momento la Corea del Nord non ha alcuna ragione per tornare sui suoi passi. Nel corso degli ultimi mesi Kim ha ottenuto molto di più di quello che poteva aspettarsi. Il giovane leader nordcoreano è riuscito ad incontrare i presidenti di Corea del Sud e Stati Uniti senza dover fare reali concessioni e ha dimostrato internamente che la scelta di puntare decisamente sullo sviluppo nucleare non ha nuociuto infine all'altro obiettivo, lo sviluppo economico, visto che la Corea del Nord si avvia verso un allentamento della stretta sanzionatoria da parte del Sud e della Cina.

Il negoziato futuro dipenderà dall'investimento personale di Trump o, incerto quello, di Moon

Per quanto riguarda gli Stati Uniti invece le prospettive sono meno rosee. Con l'incontro di Singapore Trump spera di aver ottenuto un risultato politico spendibile nelle elezioni congressuali di metà mandato previste del prossimo novembre. Tuttavia le critiche al suo modello di negoziazione con Pyongyang stanno moltiplicandosi. La promessa di strappare a Kim il 'miglior accordo possibile' sul fronte nucleare stride con la decisione in senso opposto di violare l'accordo nucleare con l'Iran, un testo estremamente dettagliato e inclusivo di un sistema di verifiche capillare (elementi del tutto assenti dalla dichiarazione di Singapore)³³. Inoltre il pessimo tempismo con cui è stata lanciata la cosiddetta guerra

³¹ *Dichiarazione di Singapore*, testo completo, 12 giugno 2018, <https://www.ft.com/content/cd5991b6-6e0b-11e8-92d3-6c13e5c92914>

³² Schmitt, Eric, Pentagon and Seoul Surprised by Trump Pledge to Halt Military Exercise, *The New York Times*, 12 giugno 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/12/world/asia/trump-military-exercises-north-south-korea.html>

³³ Griffiths, Brendt, Trump on North Korea: 'I may make greatest deal for the world', *Politico*, 11 marzo 2018, <https://www.politico.eu/article/trump-on-north-korea-i-may-make-greatest-deal-for-the-world/>

commerciale alla Cina aumenta il rischio che Pechino sia meno disposta ad aiutare gli americani a mettere pressione sulla Corea del Nord.

La Corea del Sud si ritrova così a dover fare i conti con l'imprevedibilità dell'alleato americano. Il presidente Moon attualmente gode di enorme consenso politico interno, e ha anche il vantaggio di essere all'inizio del suo mandato. Possiede dunque il capitale politico e il tempo necessario mancanti ai suoi predecessori per poter costruire con Pyongyang una relazione di fiducia che possa evitare una recrudescenza del conflitto. Il prossimo obiettivo in vista per il presidente sudcoreano è la sottoscrizione entro la fine dell'anno di un accordo di pace con Pyongyang, un compito difficile che però rappresenterebbe un altro importante tassello nel riavvicinamento con il Nord.

Per quanto riguarda un possibile ruolo dell'Unione Europea, i tempi non sembrano ancora maturi. Questo però non deve essere inteso come una totale esclusione dal processo di facilitazione dei colloqui con Pyongyang. A marzo di quest'anno una delegazione del Parlamento europeo ha condotto nel corso dei mesi precedenti ben quattordici incontri informali con alti vertici nordcoreani, confrontandosi con loro anche sul tema del nucleare³⁴. Va ricordato inoltre il ruolo chiave giocato dalle diverse ambasciate europee a Pyongyang nell'organizzazione di incontri informali tra diplomatici ed esperti. Vista la precarietà dell'intero impianto negoziale che grava sulle spalle della Corea del Sud il sostegno continuo da parte degli stati membri potrebbe risultare all'occasione decisivo.

³⁴ Telegraph Reporters, European Parliament in 'secret' Talks with North Korea, *The Telegraph*, 14 marzo 2018, <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/03/14/european-parliament-secret-talks-north-korea/>

Agenda dei prossimi eventi internazionali

Luglio

2-27	Ginevra	Onu, 123° Sessione Comitato sui Diritti Umani
2-5	Strasburgo	Ue, Sessione Plenaria Parlamento Europeo
2-6	Londra	Onu, Imo Organizzazione Marittima Internazionale Consiglio 120° sessione
3	Bruxelles	Ue, Riunione del Comitato Politico e di Sicurezza (cops)
4	Bruxelles	Coreper I
4	Bruxelles	Coreper II
4	Bruxelles	Ue, Riunione Comitato Militare
4-5	Bruxelles	Ue, 130° Sessione Plenaria del Comitato Europeo delle Regioni
5	Bruxelles	Ue, Riunione Comitato Politico e di Sicurezza (cops)
9	Roma	Fao, 33° Comitato sulla Pesca
9	Bruxelles	Summit Internazionale Ue-Ucraina
9-12	Bruxelles	Ue, Incontri dei Comitati del Parlamento Europeo
10 -11	Bruxelles	Ue, Riunione Comitato Militare
11	Bruxelles	Coreper I
11	Bruxelles	Coreper II
11	Bruxelles	Summit Internazionale Ue-Giappone
11-12	Bruxelles	Ue, 536° Sessione Plenaria del Comitato Europeo Economico e Sociale
12	Bruxelles	Ue, Riunione Eurogruppo
12	Bruxelles	Nato, Summit
13	Bruxelles	Coreper I
13	Bruxelles	Ue, Consiglio degli Affari Economici e Finanziari
13	Bruxelles	Ue, Comitato di Politica e Sicurezza
16	Roma	Fao, 24° Comitato sulle Scienze Forestali
16	Bruxelles	Ue, Consiglio dell'Agricoltura e della Pesca
16	Bruxelles	Ue, Consiglio per gli Affari Esteri
17	Montreal	Icao, 215° sessione

17-18	Bruxelles	Ue, Comitato di Politica e Sicurezza
17-21	Vienna	Iaea, 62° Conferenza Generale
18	New York	Onu, 73° sessione dell'Assemblea Generale
18	Bruxelles	Coreper I
18	Bruxelles	Coreper II
18	Bruxelles	Ue, Riunione Comitato Militare
24	Bruxelles	Ue, Consiglio Affari Economici e Finanziari
24	Bruxelles	Ue, Comitato di Politica e Sicurezza
25	Bruxelles	Coreper I
26	New York	Onu, Consiglio Economico e Sociale
27-30	Bruxelles	Ue, Incontri dei Comitati del Parlamento Europeo
30 luglio – 14 settembre	Ginevra	Onu, Conferenza sul Disarmo III parte
31-1	Bruxelles	Ue, Comitato di Politica e Sicurezza

Agosto

10	Ginevra	Onu, 64° Sessione Comitato Contro la Tortura
----	---------	--

Settembre

3	Bruxelles	Ue, Incontri dei Comitati del Parlamento Europeo
4	Bruxelles	Ue, Comitato di Politica e Sicurezza
5	Bruxelles	Coreper I
5	Bruxelles	Coreper II
6	Bruxelles	Ue, Incontri dei Comitati del Parlamento Europeo
6	Bruxelles	Ue, Comitato di Politica e Sicurezza
7	Bruxelles	Coreper I
10	Bruxelles	Ue, Consiglio per l'Agricoltura e la pesca
10-12	Strasburgo	Ue, Sessione Plenaria Parlamento Europeo
10-14	Vienna	Iaea, Consiglio dei Governatori

11-12	Bruxelles	Ue, Comitato di Politica e Sicurezza
12	Bruxelles	Coreper I
12	Bruxelles	Coreper II
12-13	Roma	Ifad, 124° Sessione Consiglio Amministrativo
13	Berlino	Fao e Oms, 3° Incontro sui Pesticidi
14	Bruxelles	Coreper I
18	Bruxelles	Ue, Consiglio per gli Affari Generali
18	Bruxelles	Ue, Comitato di Politica e Sicurezza
19	Bruxelles	Coreper I
19	Bruxelles	Coreper II
20	Bruxelles	Ue, Comitato di Politica e Sicurezza
21	Bruxelles	Coreper I
24	Vienna	Iaea, Consiglio dei Governatori
25	Bruxelles	Ue, Comitato sulla Sicurezza
25	Bruxelles	Ue, Comitato di Politica e Sicurezza
26	Bruxelles	Coreper I
26	Bruxelles	Coreper II
27	Bruxelles	Ue, Incontri dei Comitati del Parlamento Europeo
27	Bruxelles	Ue, Comitato di Politica e Sicurezza

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>