

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Focus Euroatlantico

ottobre-dicembre 2018

n. X

Focus

FOCUS EUROATLANTICO
ottobre 2018-dicembre 2018

a cura dell'Istituto affari internazionali

Sommario

Il quarto 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). Nell'ultimo trimestre del 2018 non si sono registrati progressi sui vari fronti su cui Europa e Stati Uniti sono in contrasto. Il negoziato sulla disputa commerciale è proseguito senza esito e le due parti faticano anche a trovare un'intesa sull'approccio verso le politiche economiche della Cina. L'annunciato ritiro Usa dal Trattato Inf rischia di lasciare più esposti all'arsenale balistico russo i paesi europei, che faticano anche a trovare un modo per aggirare le sanzioni Usa con effetto extra-territoriale e salvaguardare così la tenuta dell'accordo nucleare con l'Iran. Un vertice sul Medio Oriente convocato dagli Usa per febbraio non sembra promettere maggiore coordinamento, visto che Washington ha escluso gli europei dalle sue decisioni in merito non solo all'Iran, ma anche al conflitto israelo-palestinese, la Siria e le relazioni con l'Arabia Saudita.

*Nel primo approfondimento del Focus, Ettore Greco, Vice-Presidente Esecutivo e Responsabile del Programma Multilateralismo e governance globale dello Iai, analizza lo stato dell'arte nel sistema di controllo degli armamenti, con particolare riguardo al Trattato di bando di missili balistici a raggio intermedio (**Trattato Inf**). Greco esamina in primo luogo le tre ragioni del ritiro americano: le violazioni russe, l'ostilità dell'amministrazione verso il controllo degli armamenti, e la deterrenza contro la Cina. Poi illustra le critiche al ritiro Usa, che lascerà l'Europa più vulnerabile, la Russia in una posizione di vantaggio e il regime di non-proliferazione più debole, senza portare reali vantaggi agli Stati Uniti.*

*Il secondo approfondimento illustra la **posizione americana sulla politica europea di difesa**. Andrea Aversano Stabile, assistente alla ricerca presso il Programma Difesa dello Iai, riassume l'orientamento americano verso gli sforzi europei per una maggiore cooperazione di difesa durante le quattro amministrazioni – Clinton, Bush figlio, Obama e Trump – successive alla fine della Guerra fredda. Aversano si sofferma in particolare sulla posizione dell'attuale presidente, Donald Trump, che sembra condizionare il continuo supporto americano alla difesa del Vecchio Continente all'impegno da parte dei paesi europei ad aumentare le spese per la difesa. E tuttavia Trump non vede di buon occhio l'integrazione europea di difesa perché teme possa portare a un'autonomizzazione dell'Europa dagli Usa e a una riduzione delle importazioni europee di sofisticati sistemi d'arma americani.*

*Il terzo approfondimento si concentra sulle **politiche di Usa e Ue verso il Venezuela**. Nicola Bilotta, ricercatore junior del Programma Multilateralismo e governance globale dello Iai, ricostruisce le travagliate relazioni del Venezuela con l'Unione Europea e soprattutto gli Stati Uniti. Dopo il rapido raffreddamento dei rapporti sotto Chavez, responsabile di aver espropriato (a volte senza indennizzo) le concessioni di società straniere nel lucroso mercato petrolifero venezuelano e aver allineato il paese ai rivali degli Usa come Russia e Iran, le relazioni tra Caracas e gli stati occidentali hanno subito un tracollo in seguito alla svolta autoritaria di Maduro. Mentre gli Usa hanno adottato sanzioni draconiane, l'Ue ha accompagnato alle misure restrittive un tentativo (fallito) di mediazione politica.*

Executive summary

*The fourth 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). During the last three months of 2018 the US and Europe were unable to make any progress on the various issues on which they are at loggerheads. Trade talks continued to no avail, with potential negative implications for their respective approach to China's unfair economic policies. The US's upcoming withdrawal from the INF Treaty risks leaving Europe more exposed to Russia's ballistic arsenal. The European countries seem unable to get around US extra-territorial sanctions and safeguard the Iran nuclear deal. A US-organised summit on the Middle East, scheduled for February, is unlikely to generate more coordination, as Washington has consistently excluded the Europeans from its decisions not only on Iran, but also the Israeli-Palestinian conflict, Syria and relations with Saudi Arabia.*

*In the first essay of this Focus, Ettore Greco, Executive Vice-President and Head of the Multilateralism and Global Governance Programme at IAI, elaborates on the state of play of arms control arrangements, with a special focus on the Intermediate-range Nuclear Forces Treaty (**INF Treaty**). Greco elaborates the reasons behind the US withdrawal, namely Russia's violations of the treaty, the Trump administration's hostility towards arms control arrangements, and the desire to bolster deterrence against China. He then considers the criticisms of Trump's decision, as leaving the treaty will make Europe more vulnerable, provide Russia with more freedom of action, and weaken the non-proliferation regime, and will not bring any real advantage to the US.*

*The second essay explains the **US position on Europe's defence cooperation initiatives**. Andrea Aversano Stabile, Assistant Researcher at IAI's Defence Programme, summarizes the views of European defence of the four post-Cold War US administrations – Clinton, the younger Bush, Obama and Trump. Aversano focuses especially on President Trump, who has seemed at times to condition America's continued commitment to Europe's defence on greater military spending by European countries. Yet Trump has not supported the EU's recent efforts at increasing defence cooperation, as he fears Europe can become more autonomous from the US while also reducing the need for importing sophisticated American weapons systems.*

*The third essay illustrates US and EU policies towards **Venezuela**. Nicola Bilotta, Junior Researcher at IAI's Multilateralism and Global Governance Programme, analyses Venezuela's troubled relationship with the European Union and especially the US. After relations soured under President Chavez, who kicked out a number of foreign companies active in the lucrative oil sectors (often without any compensation) and aligned the country with rival states to the US such as Russia and Iran, Maduro's authoritarian turn brought about a complete breakdown in Venezuela's relations with the West. While the US has imposed draconian sanctions, the EU has adopted two-throng approach combining restrictions with (so far ineffective) mediation efforts.*

Istituto Affari Internazionali

FOCUS EUROATLANTICO

ottobre 2018 – dicembre 2018

Indice

Lo stato delle relazioni transatlantiche.....	9
Grafici	16
Il ritiro degli Stati Uniti dal Trattato Inf. Implicazioni per il sistema di controllo degli armamenti e l'Europa.....	23
La difesa europea vista dagli Stati Uniti	30
Il Venezuela nelle politiche di Usa e Ue.....	40
Agenda dei prossimi eventi internazionali.....	50

Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro*

Il 2018 si è chiuso senza che si registrasse alcun progresso sostanziale sulle maggiori questioni di politica internazionale su cui Stati Uniti ed Europa sono in contrasto. Sono continuate, per ora senza esito, le trattative tra le autorità Usa e la Commissione europea per porre fine al **contenzioso commerciale** aperto dalla decisione dell'amministrazione Trump di non risparmiare gli alleati europei dalle tariffe adottate sull'importazione di acciaio e alluminio, nonché dalla conseguente decisione dell'Ue di sanzionare le importazioni di alcuni prodotti dagli Stati Uniti (per una discussione più dettagliata del contenzioso commerciale, si vedano l'[approfondimento di Paolo Guerrieri](#) sul Focus Euro-Atlantico n. 8 aprile-giugno e il Focus Euro-Atlantico n. 9 di [luglio-settembre 2018](#)).

Trump potrebbe minacciare dazi sulle auto per aprire il mercato Ue agli agricoltori Usa

Una visita del presidente della Commissione Jean-Claude Juncker a Washington la scorsa estate aveva temporaneamente scongiurato il rischio di un'escalation nella disputa commerciale, dopo che l'amministrazione Usa aveva minacciato di adottare dazi sulle automobili – che gli europei, e in particolare Germania, Italia e Regno

Unito, esportano in grandi quantità negli Stati Uniti. Lo scorso novembre l'amministrazione Trump ha deciso di rimuovere il *settore automobilistico* dalla lista di beni la cui eccessiva importazione negli Usa potrebbe configurarsi come una questione di sicurezza nazionale. Si è trattato di una mossa distensiva, dal momento che la 'sicurezza nazionale' è la ragione formalmente adottata dal governo americano per giustificare l'adozione di tariffe. La misura è tuttavia di natura temporanea, ed è possibile, se non probabile, che il Presidente Donald Trump decida di revocarla per ottenere dagli europei maggiori concessioni, in particolare nel tentativo di *aprire il mercato Ue ai prodotti agricoli americani* (che hanno scarso mercato in Europa perché gli agricoltori Usa fanno ampio ricorso a trattamenti ormonali della carne e organismi geneticamente modificati, soggetti a severe restrizioni Ue).

L'adozione di tariffe sulle automobili comporterebbe una significativa escalation nella disputa commerciale tra Usa e Ue. Non a caso, sulla misura non c'è consenso negli Usa. Da una parte, l'amministrazione deve tener conto delle rimostranze dello stesso settore automobilistico americano, che teme che l'adozione di dazi inneschi una guerra tariffaria con i paesi più colpiti e si risolva pertanto in maggiori costi di produzione e calo generale delle vendite. D'altra parte, lo stesso team di politica economica del presidente Donald Trump – segnatamente il segretario al tesoro Steven Mnuchin, il capo del consiglio economico nazionale Larry Kudlow, e lo stesso rappresentante per il commercio Robert Lighthizer – è persuaso che allargare il fronte commerciale con gli europei sia controproducente in un momento in cui gli Stati Uniti stanno lavorando al consolidamento di una coalizione internazionale che faccia pressione sulla **Cina** perché ponga termine a politiche di concorrenza sleale.

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

Oltre alla riduzione del disavanzo commerciale con la Repubblica popolare – una fissazione personale di Trump, che considera i deficit commerciali una perdita netta – l'amministrazione americana punta a strappare alla Cina concessioni in materia di rispetto dei *diritti di proprietà intellettuale* e *condizioni d'accesso al mercato cinese* (oggi

Una guerra commerciale Usa-Ue pregiudicherebbe un'azione congiunta sulla Cina

molte compagnie straniere che vogliono investire in Cina sono costrette a creare partnership con aziende locali e a condividere con loro conoscenze e tecnologie sensibili). Su entrambi questi punti, così come sulla limitazione dell'influenza che Pechino acquisisce attraverso la promozione di investimenti diretti all'estero, esistono margini di convergenza significativi tra America ed Europa (per un'analisi della relazione Usa-Ue-Cina, cfr. [l'approfondimento di Lorenzo Mariani](#) sul Focus Euro-Atlantico n. 3 di gennaio-marzo 2017). Una questione più delicata è quella relativa all'uso da parte del governo di Pechino di tecnologia ad ampia diffusione per favorire attività di spionaggio e sorveglianza. Lo scorso agosto il presidente Trump ha vietato alle agenzie federali Usa di acquisire prodotti del gigante cinese dell'ICT **Huawei** per timore che possa trasferire al governo cinese dati personali dei suoi utenti. A dicembre il governo americano ha ottenuto che le autorità canadesi arrestassero un'alta dirigente – nonché figlia del fondatore – dell'azienda con l'accusa di aver violato le sanzioni Usa che proibiscono rapporti economici con l'Iran. A inizio gennaio un altro funzionario dell'azienda cinese è stato arrestato in Polonia con l'accusa di spionaggio. Il ministro degli interni polacco ha pubblicamente invocato una presa di posizione comune a livello Nato e Ue circa l'eventualità di escludere Huawei dal mercato europeo. Un'altra ipotesi è impedire che Huawei fornisca tecnologie per lo sviluppo della rete 5G (la tecnologia che aumenta enormemente la velocità del traffico dati degli *smartphone*), su cui l'azienda cinese ha fatto enormi investimenti.

Per il momento, comunque, gli spazi di convergenza politica tra Usa e Ue sono rimasti largamente inesplorati. Il governo americano non ha lanciato alcuna iniziativa di alto livello di coinvolgimento delle autorità europee per la definizione di sfide comuni e attuazione delle risposte corrispondenti. Al contrario, sulle relazioni transatlantiche continua a gravare un clima di diffidenza reciproca. In autunno, per esempio, il presidente Trump ha duramente attaccato il suo corrispettivo francese, Emmanuel Macron, dopo che quest'ultimo aveva sottolineato la necessità di creare un **esercito europeo** per garantire l'autonomia di politica estera dell'Ue – anche dagli Stati Uniti. Sia Juncker che la cancelliera tedesca Angela Merkel hanno provato a gettare acqua sul fuoco, sottolineando come il progetto di 'esercito europeo' (un'espressione vaga che in ogni caso implica l'integrazione di forze nazionali e non la creazione di una forza europea unica) non sia pensato in alternativa, ma come complemento alla Nato (per un'analisi dettagliata della posizione Usa rispetto alla politica di difesa europea, cfr. [l'approfondimento di Andrea Aversano Stabile in questo Focus](#)).

Che l'Unione Europea continui a non godere di grande considerazione presso l'amministrazione Trump non è un segreto. In contrasto alla decennale politica di sostegno all'integrazione europea – comune a tutte le amministrazioni del dopoguerra, con la significativa (ma parziale) eccezione di Bush figlio (2001-9) – Trump si è più volte scagliato contro l'Ue. Una volta l'ha liquidata come uno "strumento dell'influenza tedesca", un'altra ha asserito che l'Unione è stata creata per "approfittarsi degli Stati Uniti", e un'altra ancora

si è spinto a definirla un “avversario”, o anche un “nemico” (*foe*), degli Usa sul piano commerciale. Alla luce di ciò ha destato sconcerto, ma non sorpresa, la decisione della Casa Bianca di *degradare lo status diplomatico della Delegazione Ue a Washington* da ambasciata (equiparabile a quella di uno stato sovrano) a rappresentanza di un’organizzazione internazionale. La misura è stata largamente interpretata come uno sgarbo, tanto più che l’amministrazione americana non si è nemmeno presa la briga di comunicare la decisione. La Delegazione l’ha scoperto dopo che l’ambasciatore Ue a Washington si è visto convocare tra gli ultimi della lista in occasione del funerale di stato dell’ex presidente George H.W. Bush (1989-91), ironicamente il presidente che più di ogni

*Il ritiro Usa dal Trattato
Inf renderà l’Europa più
vulnerabile*

altro nella storia recente si è adoperato per la coesione intra-europea e transatlantica (Bush padre fu, tra gli altri, il promotore dell’unificazione tedesca). Lo status di ambasciata era stato conferito alla Delegazione Ue solo nel 2016 dall’amministrazione Obama.

Un altro esempio, ben più grave, della scarsa considerazione dell’amministrazione Trump per gli interessi europei è la decisione, annunciata dal presidente (ma non ancora resa operativa) di abbandonare il Trattato sulle forze nucleari a raggio intermedio, meglio conosciuto come **Trattato Inf** (*Intermediate-range Nuclear Forces Treaty*). La questione è affrontata in dettaglio nell’approfondimento di Ettore Greco in questo Focus. Qui è sufficiente ricordare che si tratta del lascito forse più importante della stagione di disgelo tra Unione Sovietica e Stati Uniti avviata nella seconda metà degli anni 1980 dal presidente Ronald Reagan e l’ultimo leader sovietico, Mikhail Gorbaciov. L’accordo vieta lo schieramento e produzione di missili a raggio intermedio (500-5500km di gittata) con base di lancio a terra (non su navi o sommergibili quindi). Dal momento che, Alaska a parte, il territorio americano dista dalla Russia più di 5500km, il principale beneficiario dell’accordo furono i paesi europei, che videro la rimozione di migliaia di missili sovietici puntati contro l’Europa occidentale. Il Trattato Inf naviga in acque difficili già da tempo, dal momento che americani e russi si accusano reciprocamente di averne violato i termini. Ciò nonostante, costituisce ancora un argine contro un’escalation incontrollata di missili nucleari. Se gli Usa dovessero davvero ritirarsi, la Russia sarebbe libera di schierare missili contro le capitali europee, le quali si troverebbero a corto di uno strumento di deterrenza equivalente, dal momento che nessuno dei paesi europei ha a disposizione missili a raggio intermedio.

La posizione di Trump nei confronti del Trattato Inf rientra nella più generale avversione della sua amministrazione, e in particolare del consigliere per la sicurezza nazionale John Bolton, verso ogni forma di accordo che ponga limiti alla libertà d’azione americana, anche quando questi limiti sono accettati in cambio di eguali (o maggiori) concessioni da parte di altri stati. Dopo il ritiro dall’accordo nucleare con l’Iran e dal Trattato Inf, la prossima vittima dell’ostracismo di Bolton verso il controllo degli armamenti e la non-proliferazione nucleare potrebbe essere l’estensione del *Trattato New Start* negoziato da Barack Obama e l’allora presidente russo Dimitri Medvedev nel 2010. Di nuovo si tratta di un accordo bilaterale russo-americano che ha però importanti implicazioni per l’Europa, dal momento che pone un tetto al numero di testate nucleari e relativi vettori (missili, sommergibili, bombardieri) che Usa e Russia possono schierare. A meno che Mosca e Washington non esercitino la clausola di estensione, *New Start* si estinguerà nel 2020. La **Russia**, verso la quale europei

e americani hanno continuato a cooperare anche sotto Trump, torna così a essere un tema su cui si fatica a imbastire un dialogo transatlantico. Una prova è il mancato coordinamento tra Washington e le capitali europee in risposta alla *cattura di tre navi ucraine* da parte delle forze russe nel Mar d'Azov. Trump ha cancellato per protesta un vertice bilaterale col presidente russo Vladimir Putin in programma a latere del meeting del G20 di Buenos Aires. Tuttavia non ha cercato nessuna risposta congiunta con gli europei, diversamente da quanto era accaduto in occasione del caso Skripal. In definitiva, i governi americano ed europei si sono limitati a protestare in ordine sparso (sulle relazioni della Russia con Europa e America, si veda l'[approfondimento di Riccardo Alcaro](#) sul Focus Euro-Atlantico n. 7 di gennaio-marzo 2018).

L'accordo nucleare con l'Iran, da cui Trump ha unilateralmente ritirato gli Stati Uniti nonostante le proteste dei paesi europei, continua nel frattempo a essere fonte di profondi dissidi transatlantici (la questione è stata discussa in uno [studio](#) di Riccardo Alcaro per il Senato e trattata diffusamente nel Focus Euro-Atlantico n. [6](#), [7](#), [8](#) e [9](#)). Lo scorso 5 novembre *sono tornate in vigore tutte le sanzioni 'secondarie'* – quelle cioè che si applicano anche alle società straniere – che gli Stati Uniti avevano sospeso in base all'accordo. Questo nuovo ciclo di sanzioni, dopo quello già rientrato in vigore la scorsa estate, colpisce in particolare due settori dell'economia iraniana: quello finanziario e quello energetico. Di fatto, ogni società straniera – banca o impresa che sia – che voglia fare affari in Iran rischia salatissime multe o altre restrizioni da parte del governo americano qualora abbia una qualche presenza negli Usa. Costrette a scegliere tra continuare a fare affari liberamente nella più grande economia del mondo oppure investire nel modesto mercato iraniano, le grandi aziende europee hanno generalmente optato per la prima e abbandonato ogni piano di investimento nella Repubblica islamica. Più grave ancora per l'Iran è che le banche europee, la quasi totalità delle quali si finanzia anche sui mercati americani, si rifiutano di concedere crediti anche a quelle piccole e medie aziende esportatrici europee che, non avendo interessi negli Usa, sarebbero comunque disposte a fare affari con l'Iran. Ma la misura di maggiore conseguenza è che l'Iran si troverà in difficoltà a esportare greggio, dal momento che le transazioni petrolifere avvengono in dollari e danno quindi al tesoro americano un 'aggancio' per sanzionare attività sgradite a Washington. Per scongiurare il rischio che il 'ritiro' del greggio iraniano dal mercato risultasse in un aumento improvviso del prezzo del petrolio, l'amministrazione Trump ha concesso agli otto maggiori importatori di greggio iraniano – tra cui anche Italia e Grecia (oltre a Cina, Corea del Sud, Giappone, India, Taiwan e Turchia) – la possibilità di continuare le importazioni per altri sei mesi in modo da garantirsi fonti alternative di approvvigionamento. Tuttavia ha anche ammonito che non ci saranno altri rinvii.

Gli europei, che hanno avuto una parte rilevante nel negoziato che ha prodotto l'accordo nucleare, non sono riusciti per il momento a escogitare alcun meccanismo di aggiramento delle sanzioni americane. Un regolamento 'di blocco' adottato la scorsa estate, che in teoria vieta alle compagnie Ue di conformarsi a leggi straniere con effetto extra-territoriale (com'è il caso delle sanzioni secondarie Usa), è rimasto largamente ignorato. La Banca europea per gli investimenti, che gli europei avevano sperato potesse facilitare le transazioni finanziarie

*Gli europei sembrano
incapaci di difendere
l'accordo nucleare con l'Iran*

con l'Iran, si è tirata indietro dal momento che si finanzia anche nei mercati di capitali americani, come del resto quasi tutte le banche europee. Il promesso 'veicolo finanziario speciale' per la facilitazione di transazioni finanziarie e commerciali con l'Iran (*Special Purpose Vehicle*, Spv), che l'alto rappresentante per la politica estera dell'Ue Federica Mogherini aveva annunciato a fine settembre, sembra in alto mare. Nonostante fonti diplomatiche continuino a insistere che l'Spv verrà istituito in Francia o in Germania, lo strumento sembra lontano dal diventare operativo. In ogni caso, restano molti dubbi se l'Spv possa avere un qualche effetto pratico, dal momento che non è certo che possa garantire la continua importazione di petrolio iraniano in Europa.

In definitiva, sembra che gli europei siano del tutto incapaci di ovviare in alcun modo alla strategia unilaterale di massima pressione sull'Iran adottata dagli Stati Uniti. L'Iran finora ha continuato a rispettare l'accordo nucleare, come certificato dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea), che ha il compito di verificarne l'attuazione. Tuttavia i leader iraniani hanno sempre sostenuto che la decisione di restare nell'accordo, che gli Stati Uniti hanno abbandonato senza giustificazione, fosse soggetta a una costante valutazione dei loro interessi. L'incapacità degli europei di garantire la ripresa dei rapporti economici con l'Iran – così come prestabilito dall'accordo nucleare – potrebbe infine portare la fazione più intransigente a Teheran a prevalere sul governo del pragmatico Hassan Rouhani e riprendere quindi le attività nucleari interrotte. Se questo dovesse avvenire aumenteranno esponenzialmente i rischi che l'Iran – seguendo l'esempio della Corea del Nord – cerchi un deterrente nucleare per riequilibrare la competizione con Washington, o che Stati Uniti e Israele (che considera le attività nucleari iraniane una minaccia esistenziale) intervengano militarmente per impedirlo. In entrambi i casi, gli interessi europei nella salvaguardia del regime di non-proliferazione e nella (residua) stabilità del Medio Oriente ne risulterebbero gravemente danneggiati. Resta incerto quanto a lungo ancora resterà aperta la finestra di tempo per una qualche azione correttiva da parte europea. A complicare ulteriormente il quadro, a inizio gennaio l'Ue ha deciso di sanzionare un'unità dell'intelligence iraniana con l'accusa di *aver pianificato (falliti) attentati contro gruppi di fuoriusciti iraniani* in Francia (che ospita il Mujahedeen e-Khalq, un'ex organizzazione terroristica profondamente ostile al regime di Teheran) e Danimarca (dov'è presente un'organizzazione iraniana di separatisti arabi). Anche se il governo danese ha specificato che le sanzioni – si tratta di misure molto limitate dopotutto – in nessun modo pregiudicano il suo sostegno all'accordo nucleare, gli incidenti hanno contribuito ad aumentare la diffidenza reciproca tra Europa e Iran.

Molti paesi occidentali continuano a investire sull'Arabia Saudita nonostante il caso Khashoggi

Un ulteriore elemento che complica le relazioni tra Europa e Iran è la prossimità di alcuni paesi europei – in particolare Francia e Gran Bretagna – all'**Arabia Saudita**, che sotto la guida del principe ereditario Mohammad bin

Salman (Mbs) ha promosso un aggressivo contenimento della Repubblica islamica. Insieme a Washington, Parigi e Londra hanno sostenuto la campagna diplomatica all'Onu contro i *ribelli Huthi in Yemen*, appoggiati dall'Iran. Europei e americani sono anche i principali fornitori di sofisticati sistemi d'arma di Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti (anch'essi profondamente ostili all'Iran). La questione è particolarmente controversa perché Arabia Saudita ed Emirati impiegano o possono aver impiegato le forniture militari occidentali nella

campagna militare contro gli Huthi che hanno lanciato (senza nessun esito) ormai più di tre anni fa. La guerra in Yemen, che l'Onu ha definito la maggiore catastrofe umanitaria al mondo, è tornata sotto i riflettori della critica dopo che il principe MbS è stato direttamente implicato dall'intelligence Usa nell'*omicidio del giornalista saudita Jamal Khashoggi*, avvenuto nel consolato saudita di Istanbul. Il caso Khashoggi ha spinto alcuni paesi occidentali a rivedere le politiche di esportazione di armi. Germania, Danimarca, Finlandia e Paesi Bassi hanno infine adottato un *embargo sulla vendita di armi* all'Arabia Saudita, e Austria, Belgio, Norvegia, Svezia e Svizzera hanno espresso sostegno per l'idea. Gli Stati Uniti hanno introdotto alcuni limiti, ma il presidente Trump ha fatto intendere che non ha intenzione di andare oltre e che continuerà a sostenere MbS, con cui la sua amministrazione (e in particolare suo genero, Jared Kushner) ha costruito un rapporto molto solido negli ultimi due anni in chiave anti-Iran. Altri paesi europei che figurano tra i fornitori di armi a Riyadh, tra cui Francia, Gran Bretagna, Spagna e la stessa Italia, non hanno preso alcuna misura.

Nonostante un certo numero di paesi europei e l'amministrazione Trump abbiano continuato a investire nella relazione con l'Arabia Saudita di MbS, non è il caso di parlare di strategia comune, e nemmeno di coordinamento. Del resto, Europa e America faticano da anni a trovare intese sui numerosi fronti aperti in Medio Oriente. Le uniche eccezioni sono state il negoziato sull'accordo nucleare con l'Iran, l'intervento in Libia e l'impegno nella coalizione anti-Isis – iniziative in cui l'amministrazione Obama ha cercato la collaborazione con gli europei (Iran e Isis) od offerto sostegno americano agli europei stessi (l'intervento a guida franco-britannica in Libia). Con Trump, le aree di convergenza si sono ridotte quasi a zero. Il presidente americano ha abbandonato l'accordo nucleare con l'Iran, escluso gli europei da ogni consultazione sul conflitto israelo-palestinese, e mancato di investire risorse diplomatiche nella stabilizzazione della Libia. Più di recente, Trump ha improvvisamente deciso di ritirare le forze americane schierate in **Siria** con la motivazione che Isis sarebbe stato sconfitto. La decisione ha preso di sorpresa i paesi europei che partecipano alla campagna anti-Isis in Siria, in particolare la Francia. Parigi non solo ha messo in dubbio che la campagna contro Isis possa considerarsi conclusa, ma ha anche invitato gli americani a continuare a offrire protezione agli alleati locali che hanno combattuto Isis sul terreno, in particolare i curdi. La decisione di Trump, che ha provocato le dimissioni del segretario alla difesa Jim Mattis, è stata accolta con favore dalla Turchia (che vede i curdi siriani come fiancheggiatori del Pkk, l'organizzazione autonomista curda in Turchia), nonché dal regime del presidente siriano Bashar al-Assad e dal principale alleato di quest'ultimo, la Russia. L'Iran, che pure ha fornito aiuti sostanziali ad Assad, ha preferito non commentare.

Restano dubbi sui tempi e i modi del ritiro americano dalla Siria, così come se gli Stati Uniti li coordineranno con i paesi della coalizione anti-Isis, europei compresi. A gennaio, il segretario di stato Usa Mike Pompeo ha annunciato la convocazione di un **vertice internazionale sul Medio Oriente**, che dovrebbe tenersi in Polonia già a febbraio. Il vertice sembra tuttavia non tanto un'iniziativa volta a trovare una linea comune, visto che finora gli Stati Uniti hanno non solo escluso gli europei dalle loro scelte sui vari fronti mediorientali, ma ne hanno anche ignorato l'interesse

*Il vertice sul Medio Oriente
convocato dagli Usa è un modo
per cooptare gli europei nella
pressione sull'Iran*

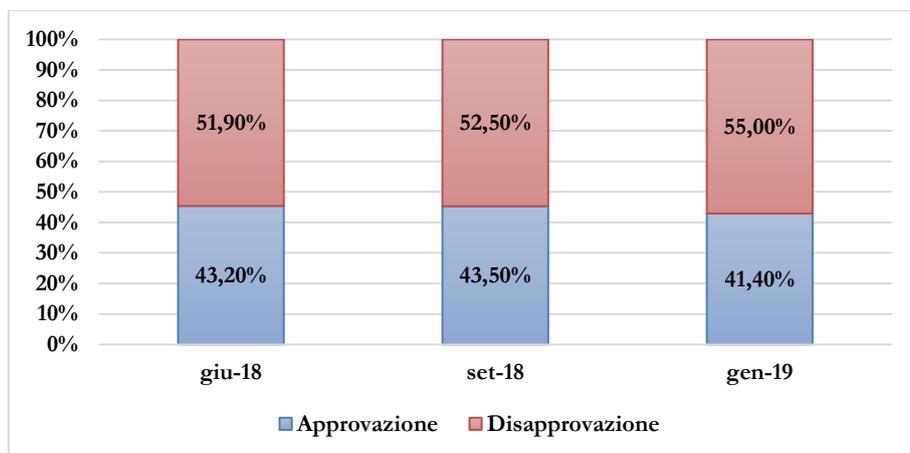
a mantenere in piedi l'accordo nucleare con l'Iran. Più plausibile è che il vertice abbia precisamente l'obiettivo di *creare consenso per l'approccio estremamente aggressivo degli Stati Uniti verso l'Iran*, contribuendo così anche a delegittimare il tentativo europeo di salvare l'accordo nucleare. Anche se i paesi europei condividono alcune preoccupazioni espresse dalla Casa Bianca – in particolare in merito al programma balistico e alle politiche regionali dell'Iran – l'idea prevalente in Europa è che queste questioni, similmente a quella nucleare, debbano essere affrontate diplomaticamente. Gli Stati Uniti invece puntano a una strategia di massimo isolamento economico per mezzo di sanzioni draconiane e contenimento militare.

Le speranze di qualche cooperazione transatlantica sul fronte del **cambiamento climatico** sono altrettanto tenui di quanto lo siano sulle questioni di sicurezza. Lo scorso dicembre, gli Stati Uniti hanno fatto fronte comune con Arabia Saudita e Russia perché la Cop24 (la conferenza Onu sul clima in corso a Katowice, in Polonia) non riconoscesse come rilevanti per l'attuazione dell'Accordo sul clima di Parigi i risultati dell'ultimo rapporto del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, Ipcc). Il rapporto, uscito lo scorso autunno, si appella agli stati perché riducano le emissioni di CO₂ del 45 per cento entro il 2020 in modo da evitare che nei prossimi decenni la temperatura globale aumenti di oltre il 2 per cento rispetto all'epoca pre-industriale, che è considerato un punto di non ritorno. Gli Stati Uniti partecipano alle annuali Cop sul clima nonostante si siano ritirati dall'Accordo di Parigi, suscitando sconcerto e proteste in Europa (cfr. [Focus Euro-Atlantico n.4](#) di aprile-giugno 2017). I paesi Ue hanno invece appoggiato l'inclusione delle conclusioni dell'Ipcc nei lavori della Cop24 di Katowice.

Grafici

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

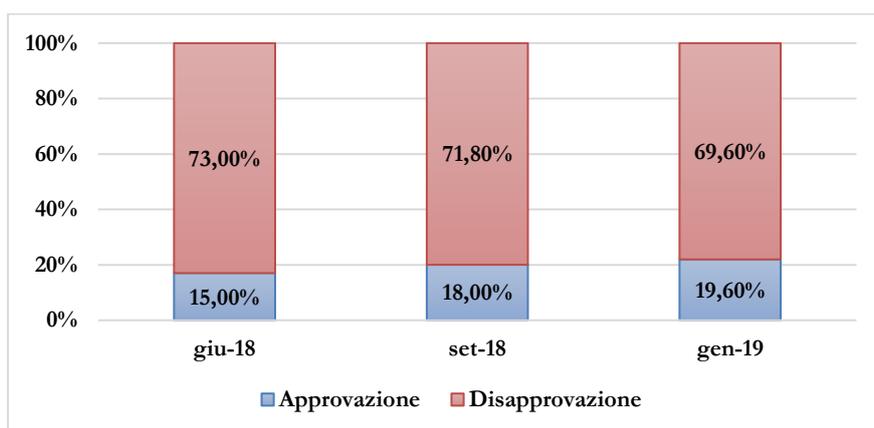
1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Trump



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati al gennaio 2019

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

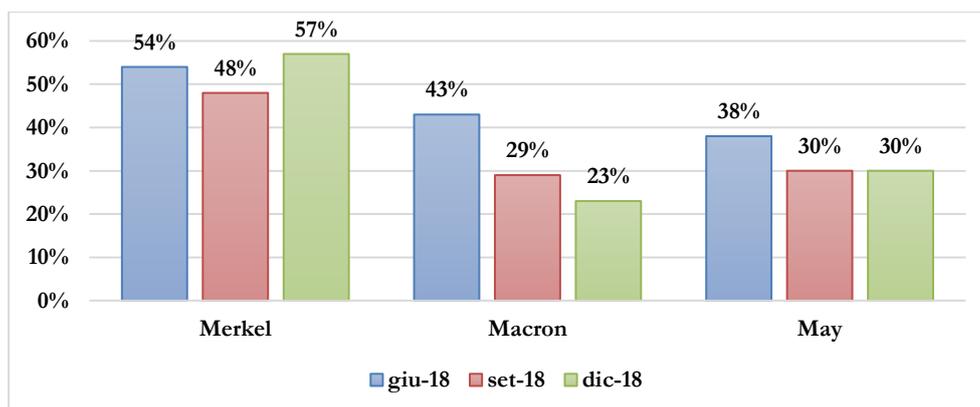
1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati al gennaio 2019

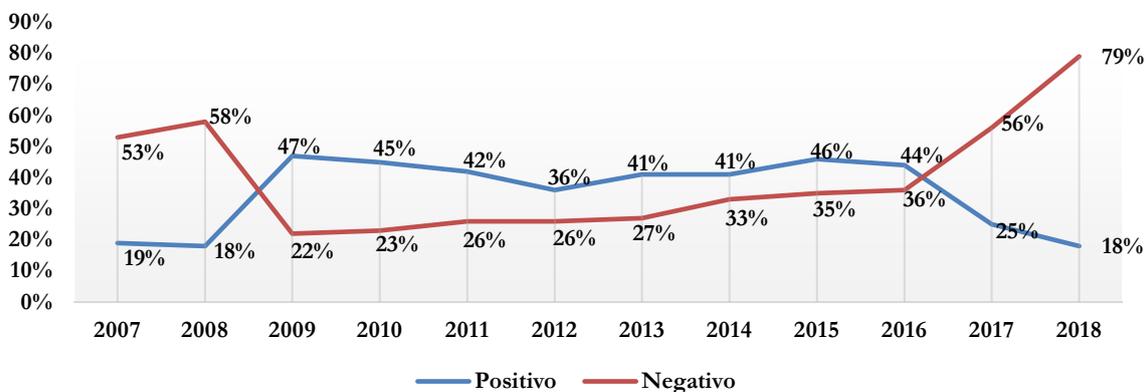
https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html

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



Fonti: Statista, dicembre 2018 <https://de.statista.com/infografik/14253/politikerzufriedenheit-angela-merkel/>
 Euronews, dicembre 2018 <https://www.euronews.com/2018/10/31/approval-ratings-for-french-president-macron-hit-record-lows-raw-politics>
 Opinium, dicembre 2018 <https://www.opinium.co.uk/political-polling-13th-december-2018/>

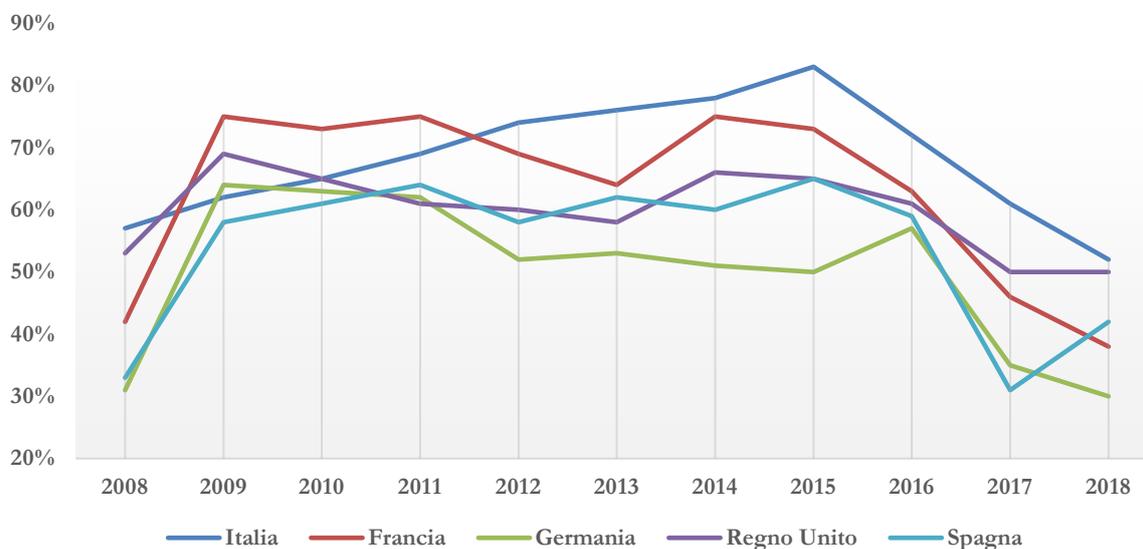
1.4 Indice di gradimento da parte dei paesi europei nei confronti delle amministrazioni Usa



Fonte: Gallup, giugno 2018

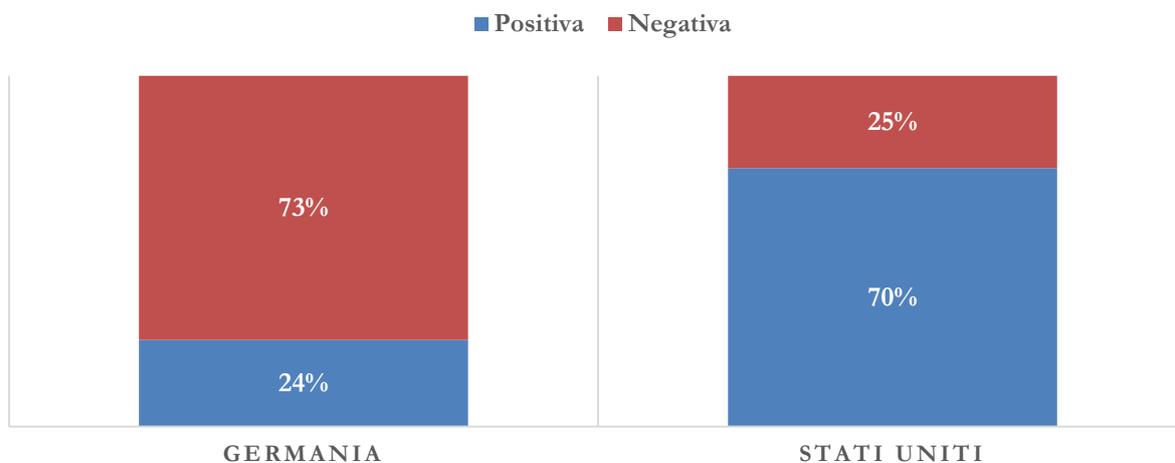
<http://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx>; Pew Research Center, giugno 2018
http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/pg_2017-06-26-us_image-02-0/

1.5 Indice di gradimento dei singoli paesi europei nei confronti degli Stati Uniti



Fonte: PewResearch, dicembre 2018, <http://www.pewglobal.org/2018/10/01/trumps-international-ratings-remain-low-especially-among-key-allies/>

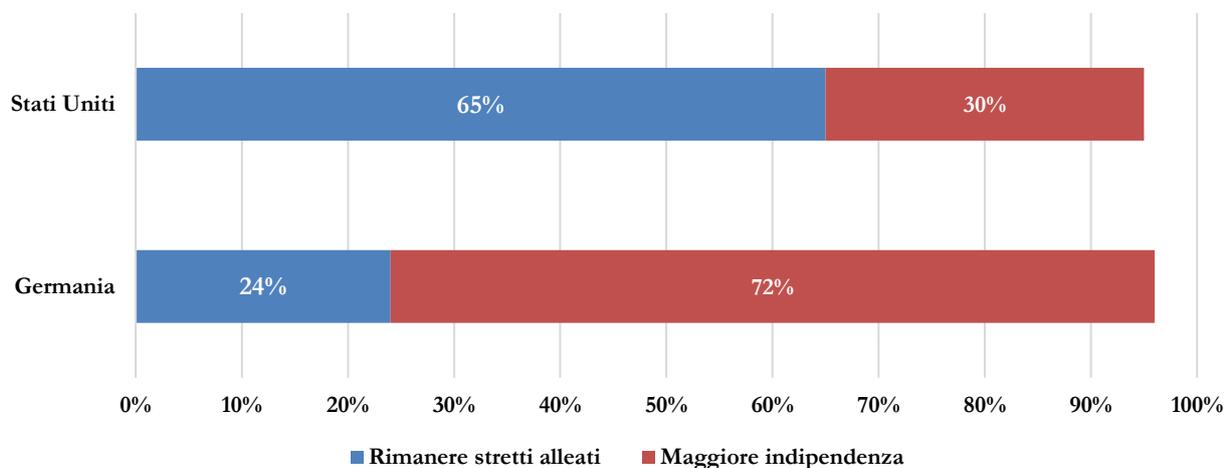
1.6 Percezione dei cittadini statunitensi e tedeschi riguardo l'attuale stato delle relazioni Usa-Germania



Fonte: Pew Research Center, dicembre 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/26/americans-and-germans-are-worlds-apart-in-views-of-their-countries-relationship/>

1.7 Percezione dei cittadini statunitensi e tedeschi sul futuro delle relazioni Usa-Germania

In politica estera Usa e Germania devono rimanere stretti alleati o c'è necessità di maggiore indipendenza?



Fonte: Pew Research Center, dicembre 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/26/americans-and-germans-are-worlds-apart-in-views-of-their-countries-relationship/>

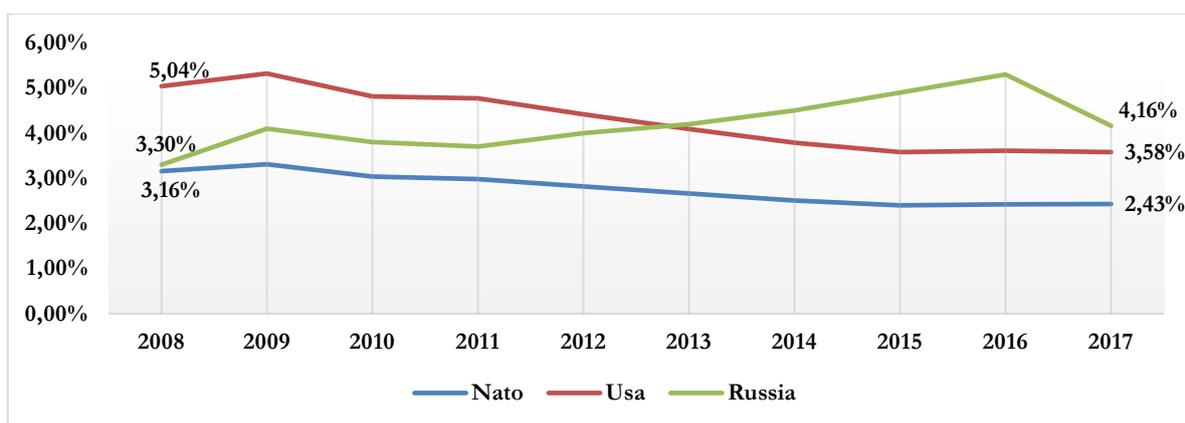
2. Spesa per la difesa

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.

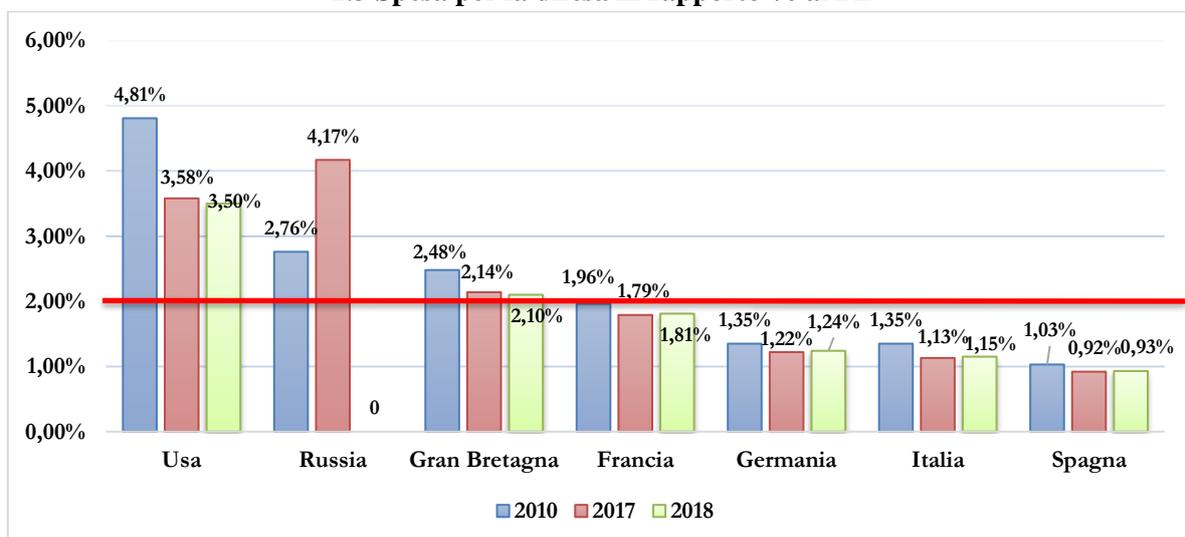
Fonte: Nato, luglio 2017. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf;
Sipri Database, marzo 2018, <https://www.sipri.org/databases/milex>

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



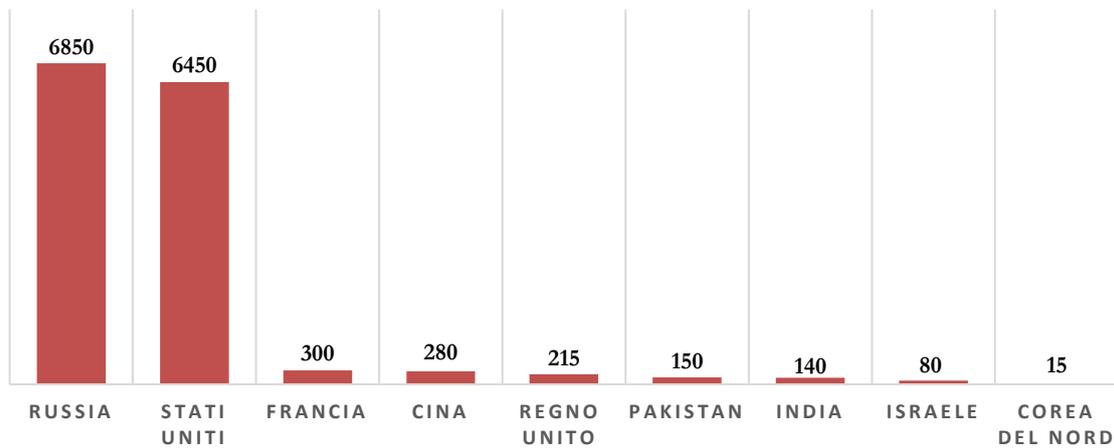
Fonte: Nato, luglio 2017. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf

2.3 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil



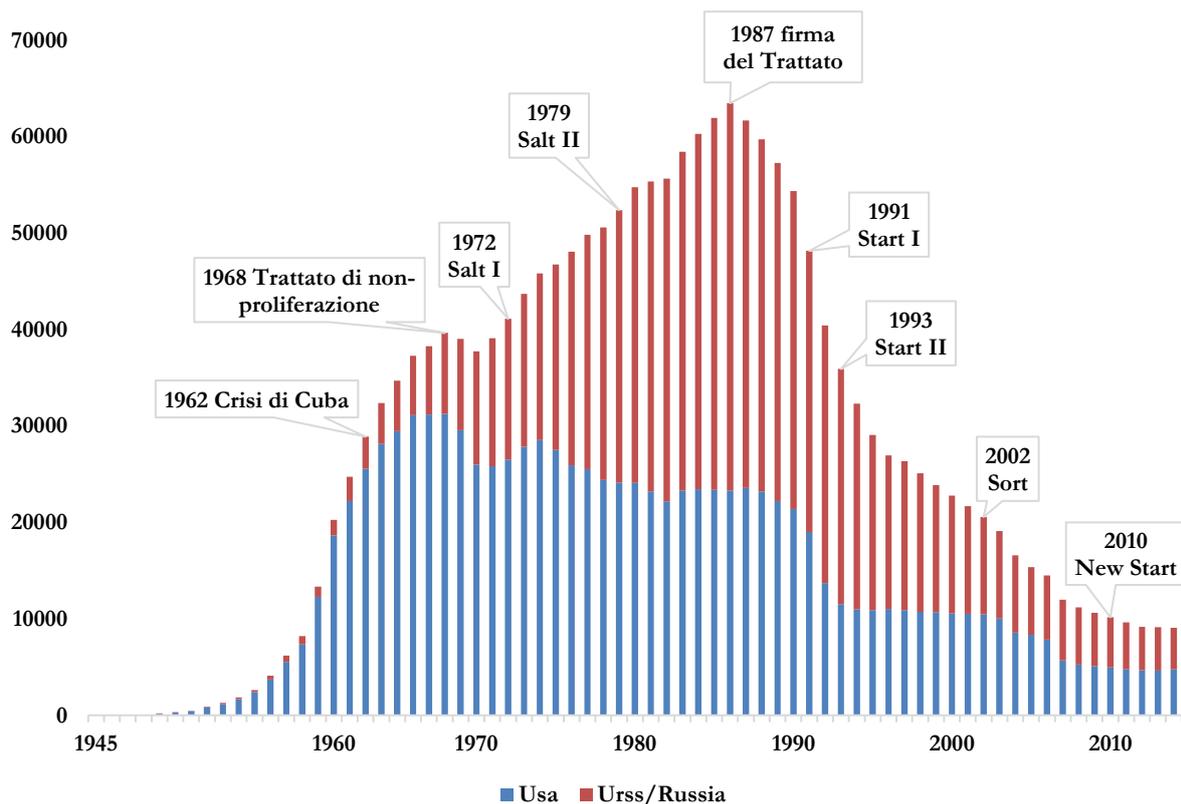
Fonte: Nato, dicembre 2018 https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180709_180710-pr2018-91-en.pdf
IISS, "Military Balance 2018", Routledge, Londra, febbraio 2018;

2.4 Stima degli inventari nucleari per paese (2018)



Fonte: Federation of American Scientists, dicembre 2018 <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>

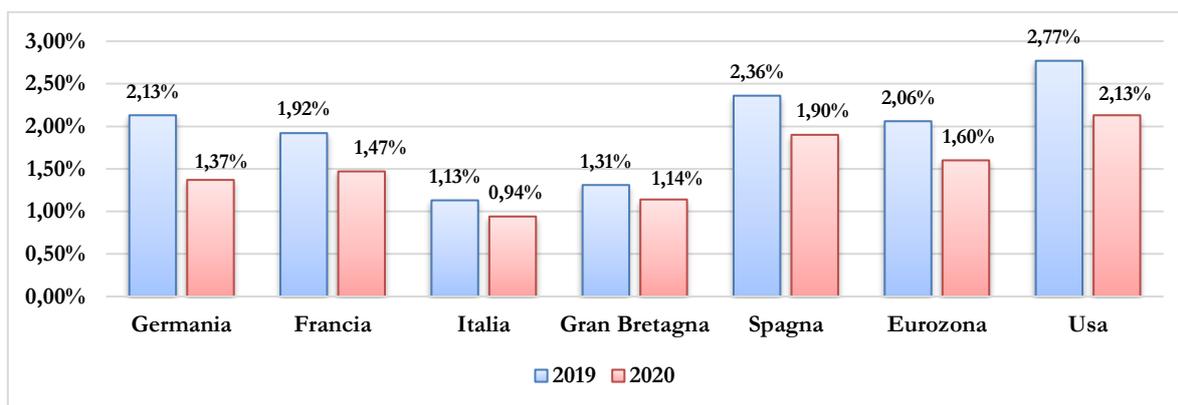
2.5 Evoluzione storica degli inventari nucleari Usa-Urss(Russia)



Fonte: Arms Control Association, gennaio 2019 <https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>

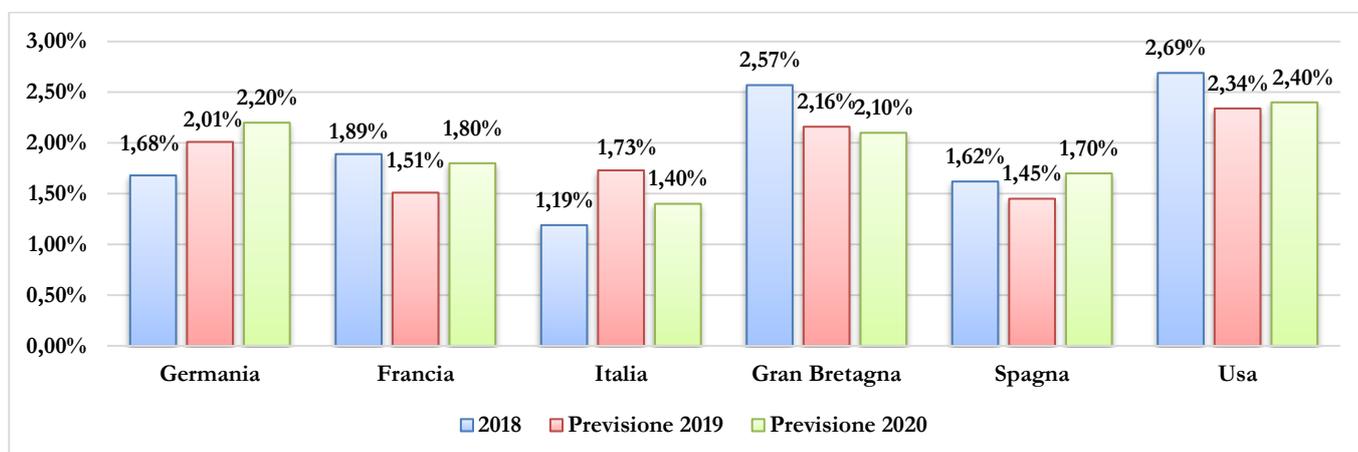
3. L'economia in cifre

3.1. Previsioni di crescita del Pil in %



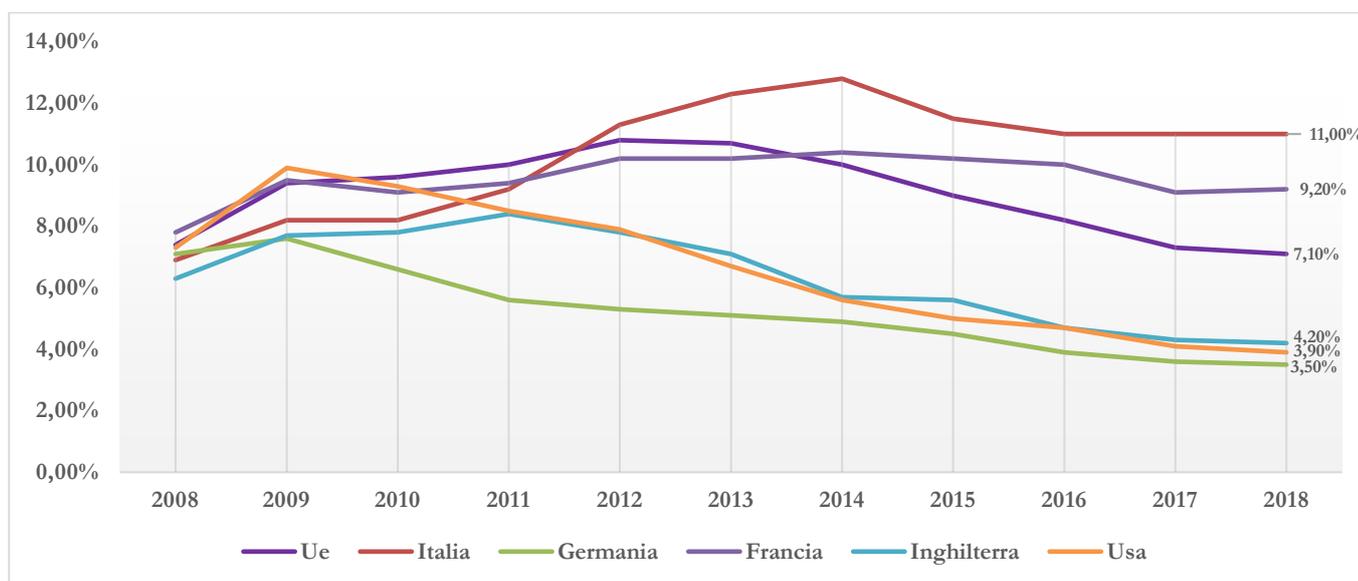
Fonte: Dati Ocse, dicembre 2018, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm>

3.2 Andamento del tasso di inflazione in %



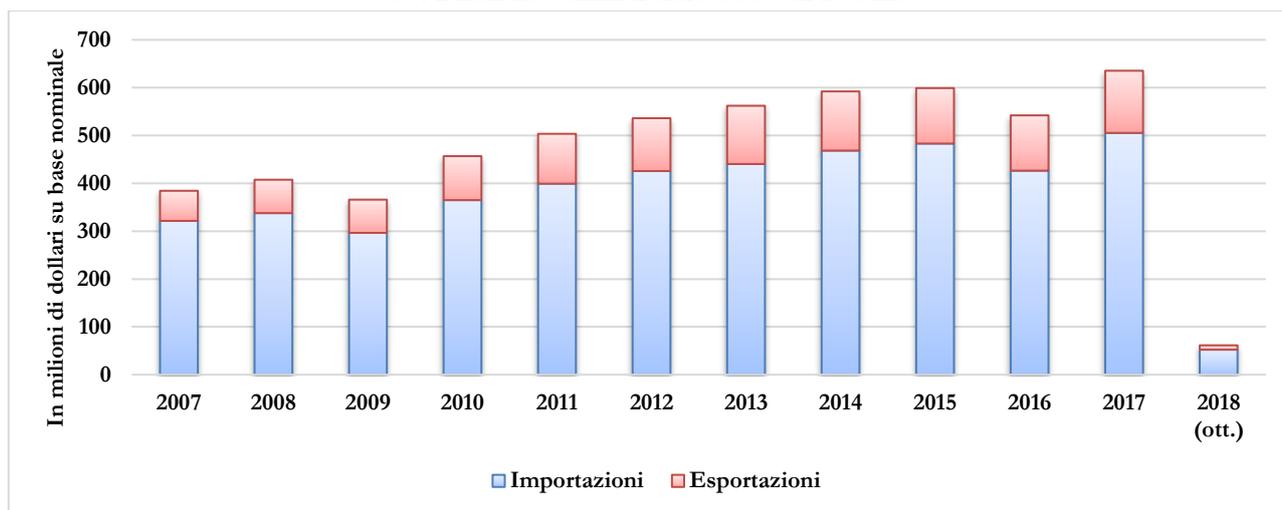
Fonte: Dati Ocse, dicembre 2018. <https://data.oecd.org/price/inflation-forecast.htm>

3.3 Andamento del tasso di disoccupazione in %



Fonte: Pew Research Center, settembre 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/07/18/eu-unemployment-rate-nears-pre-recession-low/#interactive>; Us Bureau of Labor Statistics, settembre 2018, <https://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>

3.4 Bilancia commerciale Usa con la Cina

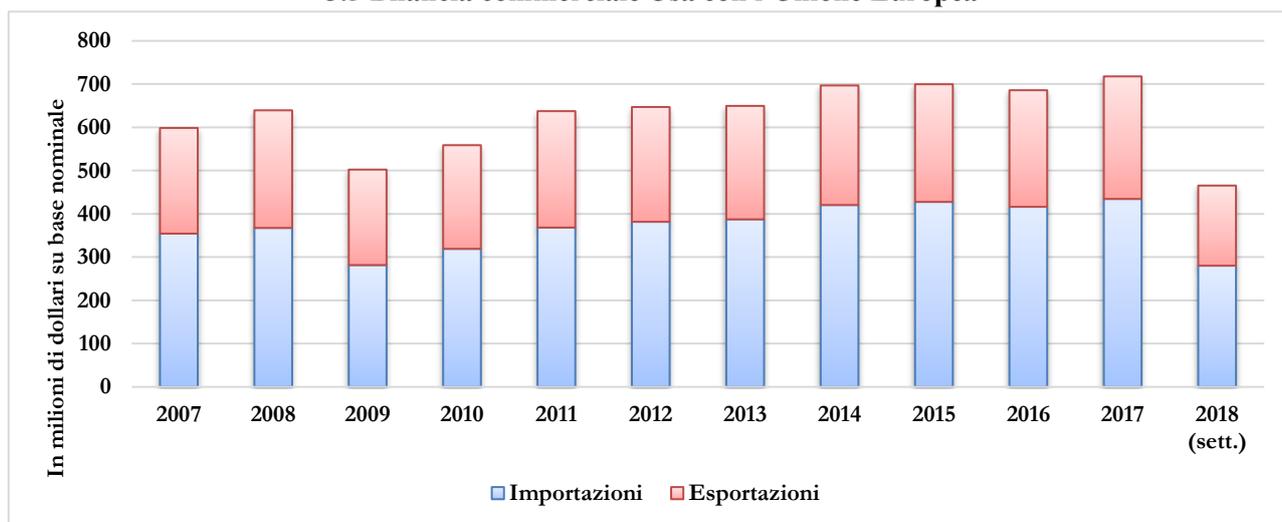


Fonte: US Census Bureau, ottobre 2018, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

3.4 Usa: posti di lavoro (in migliaia) potenzialmente esposti agli effetti dei dazi cinesi sui prodotti statunitensi

Fonte: Statista, settembre 2018, <https://www.statista.com/chart/13492/biggest-industries-possibly-negatively-affected-by-chinese-tariffs/>

3.5 Bilancia commerciale Usa con l'Unione Europea



Fonte: US Census Bureau, settembre 2018, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

Il ritiro degli Stati Uniti dal Trattato Inf. Implicazioni per il sistema di controllo degli armamenti e l'Europa

*di Ettore Greco**

L'annuncio del Presidente Donald Trump nell'ottobre scorso che gli Stati Uniti intendono ritirarsi dal Trattato con la Russia sulle armi nucleari a raggio intermedio (*Intermediate-Range Nuclear Forces*, Inf) ha creato forti tensioni tra Washington e Mosca, che sono tornate ad accusarsi reciprocamente di aver violato l'accordo, e suscitato forte preoccupazione a livello europeo e internazionale. Il diffuso timore è che la fine del Trattato Inf, considerato uno dei pilastri dell'attuale sistema di controllo degli armamenti, possa dare adito a una pericolosa corsa agli armamenti che potrebbe coinvolgere anche altre potenze nucleari. Nella fase finale della Guerra fredda il Trattato Inf ha rappresentato un punto di svolta, che ha aperto la strada ad altri accordi di disarmo bilaterale e facilitato il consolidamento del più ampio sistema multilaterale di controllo degli armamenti. In Europa, il cui sistema di sicurezza è diventato più fragile a causa, in particolare, dell'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia, potrebbero prodursi nuove dinamiche destabilizzanti. La decisione di Trump è stata molto criticata in Europa, anche perché non c'è intesa a livello transatlantico, neppure in seno alla Nato, su come affrontare questa nuova disputa diplomatica con Mosca. Pur denunciando le violazioni russe del trattato, l'Unione Europea ha preso le distanze dalla decisione annunciata dall'amministrazione Usa e ha messo in guardia contro l'impatto che potrebbe avere sul regime di controllo degli armamenti. Pur non avendo una specifica competenza in materia di armi nucleari, l'Ue potrebbe svolgere un ruolo significativo sul piano diplomatico.

Il Trattato Inf è un pilastro della sicurezza europea

1. Cosa prevede il Trattato Inf

Il Trattato Inf, firmato dal Presidente Ronald Reagan e dal leader sovietico Mikhail Gorbaciov nel dicembre 1987, ed entrato in vigore nel giugno 1988, prevede l'*eliminazione* e la *definitiva rinuncia* da parte degli Stati Uniti e della Russia – in precedenza Unione Sovietica – a *tutti i missili basati a terra con un raggio compreso tra 500 e 5.500 chilometri*. Con il Trattato Inf, Usa e Urss si impegnarono per la prima volta non solo a limitare la crescita dei propri arsenali nucleari, ma anche a ridurli. In questo senso, il trattato è il capostipite di una serie di altri accordi successivi tra Russia e America, in particolare quelli relativi alle armi nucleari strategiche (cioè non 'di teatro', da impiegare in battaglie limitate) come il Trattato Start del 1991 e il suo successore, il New Start del 2010. Va notato che il disarmo nucleare delle due maggiori potenze nucleari è uno dei presupposti fondamentali anche per poter condurre con successo le politiche contro la proliferazione delle armi nucleari e delle altre armi di distruzione di massa.

**Ettore Greco è Vice-Presidente Esecutivo e Responsabile del Programma Multilateralismo e governance globale dell'Istituto affari internazionali.*

Prima di illustrare i termini dell'attuale disputa diplomatica sul Trattato Inf può essere utile riassumere le caratteristiche peculiari del trattato:

- È un accordo bilaterale, sottoscritto da Usa e Urss (oggi Russia), ma non da altri stati nucleari (anche se prevede alcuni obblighi a carico di tre stati ex sovietici che ospitavano armi nucleari sul loro territorio: Bielorussia, Kazakistan e Ucraina). Pertanto, le sue disposizioni non si applicano, per esempio, a una potenza nucleare di peso crescente come la Cina.
- Vieta i missili a raggio intermedio con raggio tra 500 e 5.500 km e i relativi sistemi di lancio capaci di trasportare sia testate nucleari che convenzionali.
- Riguarda solo i sistemi missilistici basati a terra (*ground-based*), non quelli aviotrasportati (*air-launched*) o lanciati da navi o sottomarini (*sea-launched*).
- Si applica sia ai missili balistici – la cui traiettoria, in alcuni casi, può svilupparsi in parte anche fuori dall'atmosfera terrestre – sia ai missili di crociera che viaggiano a velocità costante e interamente all'interno dell'atmosfera terrestre.
- Prevede l'eliminazione totale dei missili a raggio intermedio. Sottoscrivendolo, Washington e Mosca hanno quindi rinunciato definitivamente a questa categoria di armi.
- Il divieto non riguarda solo la produzione e il possesso di tali armi, ma anche i test per la loro messa a punto; è permessa invece, come in altri accordi di controllo degli armamenti, l'attività di ricerca e sviluppo.
- Vieta ad americani e russi di possedere missili a raggio intermedio non solo in Europa, ma in tutte le altre regioni del mondo. Ciò implica, fra l'altro, che Washington non può, in base al trattato, dispiegare missili a raggio intermedio in Asia orientale in funzione di deterrenza nei confronti della Cina.
- La durata del trattato è illimitata; non c'è quindi la necessità di rinnovarlo a una determinata scadenza; ciascuna parte ha però il diritto di recedere dal trattato, notificando questa decisione all'altra parte con sei mesi di preavviso.
- L'attuazione del Trattato Inf è stata completata entro la scadenza stabilita, il 1° giugno 1991, con la distruzione, in totale, di 2.962 missili.
- Con il trattato è stata istituita una Commissione speciale di verifica (*Joint Verification Commission*), con il compito di garantirne l'attuazione e di rimuovere gli ostacoli che vi si frappongono. Ispezioni in loco sono state effettuate fino al 2001. Successivamente Usa e Russia si sono affidati ai cosiddetti 'sistemi nazionali di verifica' (*national verification means*), in particolare al controllo satellitare.

2. Le motivazioni del ritiro Usa: violazioni russe

Trump ha annunciato la volontà di "porre termine" al Trattato Inf il 20 ottobre scorso nel corso di un comizio in Nevada durante la campagna per elezioni di medio termine. Le

circostanze e modalità di questo annuncio sono state molto criticate, anche per il mancato preavviso e consultazione con gli alleati. Trump ha certamente compiuto questa mossa anche per allontanare, alla vigilia delle elezioni, lo spettro dello scandalo *Russiagate* e rintuzzare la connessa accusa, rivolta dai Democratici, di essere troppo accomodante verso la Russia. Ma, al di là di queste ragioni contingenti di natura prettamente elettorale, Trump ha sollevato una questione sostanziale, accusando i russi di violazione dell'Inf per aver sottoposto a test sin dal 2014 e poi dispiegato, a partire dal 2017, un missile di crociera – l'SSC-8 – capace di raggiungere i 2.000 km, quindi ben oltre il limite di 500 km fissato dal trattato.

Già la precedente amministrazione di Barack Obama aveva denunciato, con toni via via più allarmati, tale violazione. In effetti, per cinque anni di seguito - 2014-2018 – il dipartimento di stato Usa, nei suoi rapporti annuali sul rispetto del trattato, ha puntato il dito contro i piani russi relativi al missile SSC-8. Nel marzo 2017 gli Usa hanno aggiunto all'accusa di aver sottoposto a test il nuovo missile anche quella di averne avviato il dispiegamento.

Lo scorso 4 dicembre, a conclusione di un incontro dei ministri degli esteri della Nato, il segretario di stato Mike Pompeo ha dichiarato esplicitamente che la Casa Bianca considera la Russia in “violazione materiale” del trattato, annunciando che Washington avrebbe interrotto, entro sessanta giorni, cioè all'inizio di febbraio 2019, le misure per l'attuazione del trattato, qualora la Russia non fosse tornata nel frattempo a rispettarne gli obblighi. Al termine dei sessanta giorni la Casa Bianca darebbe anche notifica formale della sua intenzione di ritirarsi dal trattato, decisione che avrebbe effetto, a norma dello stesso trattato, dopo sei mesi, cioè nell'agosto di quest'anno. Pompeo ha anche esplicitamente prospettato la possibilità che gli Usa tornino a produrre, sottoporre a test e installare missili ora vietati dal Trattato Inf.

La Casa Bianca considera la Russia in “violazione materiale” del trattato

L'amministrazione Obama aveva cercato di risolvere la questione facendo leva sugli strumenti diplomatici. I colloqui in seno alla summenzionata Commissione speciale per la verifica, convocata più volte, non avevano però prodotto alcun risultato. Così, già con Obama, la disputa si era andata progressivamente acuendo, senza che emergessero concrete prospettive di soluzione.

Nel dicembre 2017 l'amministrazione Trump aveva annunciato una ‘strategia integrata’ per far fronte alle denunciate violazioni del trattato da parte russa che prevedeva tre direttrici d'azione: in primo luogo, la via diplomatica con l'attivazione, nuovamente, della Commissione speciale per la verifica; in secondo luogo, misure economiche punitive contro società russe ritenute coinvolte nello sviluppo del missile ‘incriminato’; in terzo luogo, la ricerca e sviluppo di un nuovo missile di crociera basato a terra con testata convenzionale. Ancora alla fine del 2017, quindi, la stessa amministrazione Trump non riteneva ancora del tutto esaurita la via diplomatica per la soluzione della disputa. Invece, come notato sopra, il segretario di stato Pompeo, nella sua ultima dichiarazione, non sembra aver offerto alcuno spiraglio concreto per il raggiungimento di un'intesa prima del ritiro definitivo degli Usa dal trattato.

3. Le motivazioni del ritiro Usa: ostilità verso il controllo degli armamenti

Va notato peraltro che le violazioni russe non sono le uniche, e forse neppure le principali, motivazioni dell'annunciato ritiro dal Trattato Inf. In parte del Partito repubblicano c'è un radicato scetticismo nei confronti del controllo degli armamenti come strumento per garantire sicurezza e stabilità strategica. Ad essere criticati sono, in particolare, i sistemi di verifica previsti dai vari accordi, ritenuti inefficaci e lacunosi, specialmente alla luce dei recenti sviluppi tecnologici. Trump sembra condividere appieno questo atteggiamento, che prende a volte la forma di un'aperta ostilità verso l'idea stessa che si possano raggiungere accordi in materia di controllo degli armamenti e disarmo e che quindi valga la pena impegnarsi in negoziati miranti a tale scopo. L'attuale amministrazione americana ritiene che gli Usa si siano affidati troppo in passato, soprattutto durante l'amministrazione Obama, allo strumento della diplomazia, trascurando il rafforzamento delle capacità militari del paese come strumento di pressione e dissuasione nei confronti dei paesi antagonisti, come Russia e Cina. Questo vale anche per il campo nucleare. L'ultima *Nuclear Posture Review* (2018), il documento strategico del Pentagono che illustra il ruolo delle armi nucleari nella strategia di sicurezza americana, prospetta un'accelerazione del processo di ammodernamento e rafforzamento dell'arsenale nucleare Usa.

Tra molti repubblicani c'è un radicato scetticismo nei confronti del controllo degli armamenti

È stato soprattutto John Bolton, consigliere per la sicurezza nazionale dall'aprile 2018 dopo le dimissioni di Herbert Raymond McMaster, a insistere sul carattere obsoleto e sull'inefficacia del Trattato Inf in quanto non terrebbe conto dei nuovi sviluppi tecnologici e della mutata situazione strategica. Bolton, da sempre aspramente critico nei confronti degli accordi sul controllo degli armamenti, ha avuto sicuramente un ruolo di spicco nella svolta maturata l'anno scorso che ha portato all'annuncio di Trump. Del resto, quando era sottosegretario di stato sotto l'amministrazione di George W. Bush, Bolton spinse per abbandonare nel 2002 il trattato russo-americano che vietava lo sviluppo di sistemi di difesa dai missili balistici (*Anti-Ballistic Missiles Treaty*, Trattato Abm), il primo tassello del sistema di controllo degli armamenti del XX secolo a cadere nel nuovo secolo. Bolton è naturalmente anche il principale sostenitore della decisione di Trump di abbandonare un altro accordo di non-proliferazione nucleare, l'accordo nucleare con l'Iran del 2015.

4. Le motivazioni del ritiro Usa: la deterrenza contro la Cina

L'altro argomento su cui Bolton, più di altri, ha posto l'accento è relativo al carattere solo bilaterale del Trattato Inf. Applicandosi solo a Usa e Russia, il trattato darebbe un vantaggio strategico inaccettabile a un avversario come la Cina, che ha puntato proprio sui missili a medio raggio per sviluppare le sue capacità nucleari. Come si è visto, il trattato vieta ai due paesi che ne sono parte il dispiegamento di missile Inf non solo in Europa, ma in tutto il globo, compresa l'Asia orientale, dove si sta sviluppando una competizione strategica crescente tra Usa e Cina. In altre parole il trattato secondo Bolton priverebbe gli Usa di uno dei possibili strumenti per fronteggiare e contenere gli sforzi di Pechino volti a conquistare

un'egemonia in Asia orientale. È plausibile che, nella decisione di annunciare il ritiro dal Trattato Inf, questa motivazione strategica abbia pesato più delle stesse preoccupazioni per le violazioni russe.

5. Le critiche al ritiro Usa

I critici dell'amministrazione avanzano, da parte loro, una serie di obiezioni alla mossa di Trump. Molti ritengono che ci sia ancora spazio per negoziare con i russi, utilizzando, fra l'altro, gli strumenti messi a disposizione dal trattato, come la Commissione speciale per la verifica, e che l'amministrazione Trump abbia abbandonato – o si appresti ad abbandonare – la via diplomatica per motivi più ideologici che strategici. Un ritiro americano dal trattato farebbe inoltre ricadere la responsabilità per il suo fallimento sul governo americano, che rischierebbe in tal modo di rimanere isolato sul piano diplomatico, a tutto vantaggio dei russi. Inoltre, con l'affossamento del trattato cadrebbe ogni vincolo per i russi al dispiegamento di nuovi missili a medio raggio in Europa, creando inevitabilmente tensioni con gli alleati europei che guardano a questa prospettiva con comprensibile apprensione.

*Con la fine del trattato cadrebbe
ogni vincolo per i russi al
dispiegamento di nuovi missili a
medio raggio in Europa*

Anche i piani dell'amministrazione per lo sviluppo di missili di crociera a medio raggio basati a terra che violerebbero il trattato sono oggetto di aspre critiche. Secondo vari analisti strategici, gli Usa potrebbero fronteggiare un eventuale riarmo russo nel settore Inf con altri strumenti di difesa e dissuasione, come le armi convenzionali tecnologicamente avanzate e i missili aviotrasportati o basati in mare. Né è chiaro quale alleato europeo o asiatico potrebbe essere disposto ad ospitare missili nucleari americani basati a terra.

*I Democratici
promettono battaglia*

Il Partito democratico Usa, condividendo queste critiche e obiezioni, si oppone fermamente al ritiro dal Trattato Inf. Secondo una prassi consolidata, il presidente non ha bisogno del consenso del Congresso per decidere il ritiro da un trattato (laddove invece la Costituzione americana stabilisce che la ratifica di un trattato deve essere approvata da due terzi dei senatori). I leader del Partito democratico, che ha conquistato la maggioranza alla Camera dei rappresentanti alle elezioni di metà mandato di novembre scorso, hanno però promesso di dare battaglia in Congresso, opponendosi ai piani di ammodernamento nucleare dell'amministrazione che potrebbero portare a una violazione del Trattato Inf. Sperano in tal modo di indurre Trump a ritornare sui suoi passi. Nei prossimi mesi la politica militare dell'amministrazione e quella relativa al controllo degli armamenti saranno certamente al centro di un aspro confronto politico.

I russi, dal canto loro, hanno sistematicamente respinto l'accusa di aver violato il Trattato Inf. Per un certo tempo hanno anche smentito l'esistenza del missile di crociera SSC-8; poi l'hanno ammessa, negando però che il missile sia stato sottoposto a test o che abbia un raggio superiore a quello consentito dal trattato. Il Cremlino inoltre accusa a sua volta Washington di violazione del trattato, puntando il dito contro i sistemi di lancio per la difesa antimissile

che gli Usa hanno installato in Europa e che, secondo Mosca, possono essere usati per missili di crociera basati a terra con un raggio superiore a quello consentito dal Trattato Inf. Questa accusa, respinta fermamente da Washington, riguarda in particolare le piattaforme di lancio per gli intercettori antimissile che gli americani hanno schierato in Romania e Polonia.

Il presidente russo Vladimir Putin ha dichiarato che un ritiro degli Usa dal Trattato Inf non rimarrebbe senza risposta, pur non precisando quali misure adotterebbe. Il governo russo si è detto nel contempo pronto a riprendere i colloqui per salvare il trattato, e di recente ha

*Per la Russia la fine del
Trattato Inf potrebbe
essere un vantaggio*

aperto anche alla possibilità di riprendere il programma di ispezioni reciproche che, come detto, si è interrotto nel 2001.

Tuttavia, in varie dichiarazioni, Putin non ha nascosto le sue perplessità sul Trattato Inf per i vincoli che impone ai programmi di riarmo nucleari russi. Negli ultimi anni il

Cremlino è in effetti venuto sviluppando una dottrina militare che pone una crescente enfasi sull'incremento delle capacità nucleari, ritenute gli strumenti più efficaci e meno costosi per far fronte al vantaggio di cui godono i paesi della Nato nel settore delle armi convenzionali e al sistema antimissile che gli Usa stanno sviluppando in Europa orientale. I russi considerano questo sistema una minaccia al loro arsenale nucleare, capace pertanto di mettere a repentaglio l'equilibrio strategico in Europa. Inoltre, la Russia potrebbe essere interessata a svincolarsi dal Trattato Inf anche per poter rafforzare il suo dispositivo di difesa e dissuasione nucleare in Asia in funzione anticinese. Per questo insieme di ragioni è possibile che Putin non sia così contrario all'ipotesi di un affossamento del Trattato Inf. D'altra parte, il Cremlino non può che guardare con preoccupazione, date le sue limitate capacità finanziarie e tecnologiche, alla prospettiva di una nuova corsa agli armamenti con gli Usa.

6. La posizione dell'Europa

Nel documento conclusivo del summit menzionato incontro del 4 dicembre scorso, i ministri degli esteri della Nato hanno per la prima volta dichiarato apertamente che la Russia è in violazione del trattato, ma senza fare alcun riferimento all'ultimatum lanciato da Pompeo. Gli alleati europei sono fortemente critici nei confronti della Casa Bianca per non essere stati consultati prima dell'annuncio di Trump sul ritiro dal trattato. Questo comportamento è stato preso come un'ulteriore conferma della scarsa considerazione in cui Trump, al contrario dei suoi predecessori, tiene la Nato, il cui futuro sembra essere diventato più incerto. In Europa prevale una forte preoccupazione per le implicazioni politiche e strategiche di un collasso del Trattato Inf. I leader europei, in particolare la cancelliera tedesca Angela Merkel, hanno fatto ripetuti tentativi per evitare il ritiro americano dal trattato e per ritardarne poi l'attuazione, ma, alla luce degli ultimi sviluppi, non sembra realisticamente che ci sia grande spazio per ottenere un ripensamento da parte di Washington. In una dichiarazione ufficiale in risposta all'annuncio di Trump l'Ue ha definito il Trattato Inf "un pilastro dell'architettura di sicurezza europea", sottolineando come il suo smantellamento aumenterebbe l'instabilità a livello europeo e globale. La decisione di Trump, che è in aperto contrasto con la strategia perseguita dall'Ue in materia di controllo degli armamenti e disarmo, ha quindi aperto

un'ulteriore grave frattura tra Usa ed Europa che rischia di provocare nei prossimi mesi tensioni crescenti a livello transatlantico.

La difesa europea vista dagli Stati Uniti

di Andrea Aversano Stabile*



“Il presidente francese Macron ha appena promosso la creazione di un esercito europeo per assicurare la protezione dei cittadini da Cina, Russia e Stati Uniti. Molto insultante, ma forse l’Europa dovrebbe prima pagare la sua giusta quota alla Nato, che gli Stati Uniti sovvenzionano largamente”. È così che lo scorso novembre Donald Trump ha commentato le dichiarazioni del presidente francese Emmanuel Macron a favore di una ben maggiore integrazione europea in materia di difesa. Generalmente, i commenti sui social network come Twitter non sono il miglior parametro per valutare le azioni di politica estera di un presidente americano, poiché forniscono una visione semplicistica di tematiche complesse e soprattutto non sempre riflettono l’effettiva direzione delle politiche effettivamente adottate.¹ Ciononostante in questo caso il ‘cinguettio’ di Trump è particolarmente rilevante, dal momento che in poche righe riassume la percezione prevalente a Washington delle recenti iniziative in materia di difesa portate avanti con decisione da Bruxelles e le principali capitali europee. Al tempo stesso, l’interesse di Trump per le questioni riguardanti la cooperazione in materia di difesa dell’Unione Europea non è soltanto riconducibile ai progressi compiuti da Bruxelles in tale ambito negli ultimi due anni. La posizione della Casa Bianca affonda le radici in una concezione globale della difesa degli Stati Uniti che si è venuta affermando nei venticinque anni successivi alla fine della Guerra fredda.

1. Il tradizionale approccio Usa verso la difesa europea

Con il Trattato di Washington del 1949, gli Stati Uniti e alcuni paesi dell’Europa occidentale diedero vita alla Nato, un’alleanza che offriva protezione dall’Unione Sovietica e garantiva la pace intra-europea grazie all’ombrello di sicurezza americano. Nel tempo, gli europei hanno fatto tentativi di concepire la propria difesa in maniera più autonoma, per esempio

* Andrea Aversano Stabile è assistente alla ricerca nel Programma Difesa dell’Istituto affari internazionali.

¹ Lange P., “Reliability beyond Trump Tweets: The US military contribution in Europe”, *Security Policy Working Paper*, 18/2018, Federal Academy for Security Policy, https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_2018_18.pdf.

Gli Usa sono preoccupati che un'Europa della difesa indebolisca la Nato

con la Dichiarazione di Roma del 1984.² Un vero progresso si è compiuto però solo nel dicembre 1998, quando i leader di Francia e Regno Unito Jacques Chirac e Tony Blair si incontrarono a Saint-Malò impegnandosi per la nascita di un'Europa della difesa, basata su forze militari in grado di agire autonomamente in situazione di crisi nel vicinato dell'Ue.

Fu questa la prima occasione in cui negli Stati Uniti si manifestò una particolare apprensione nei riguardi di quella che sarebbe poi divenuta, con il Trattato di Lisbona, la Politica di sicurezza e difesa comune (Psdc).³ Madeleine Albright, segretario di stato durante il secondo mandato di Bill Clinton, condizionò il sostegno americano a una serie di criteri che gli europei avrebbero dovuto rispettare – passati alla storia con l'acronimo “3D”.⁴ In sostanza, la difesa europea era accettabile per gli Usa a patto che non comportasse una divaricazione (*decoupling*) delle attività dell'Ue da quelle della Nato, la discriminazione (*discrimination*) degli stati europei membri della Nato ma non dell'Ue, e, soprattutto, una duplicazione (*duplication*) delle capacità delle due organizzazioni.⁵

Le 3D tradivano la preoccupazione di Washington che l'aumento delle competenze dell'Ue in difesa potesse ridurre l'influenza americana in Europa, al punto che l'amministrazione di George W. Bush sembrò adottò un approccio decisamente più scettico verso la difesa europea.⁶ Durante il suo secondo mandato, Bush ammorbidì le sue posizioni e riaffermò il sostegno americano a un'Europa “forte” in una visita ai leader dell'Ue nel 2005.⁷ L'ammorbidimento di Bush tuttavia aveva a che fare più con la realizzazione che gli europei dopotutto non erano intenzionati a rinunciare alla Nato come principale strumento di sicurezza comune che con una diversa valutazione strategica della Psdc. Certamente pesarono anche la necessità di cercare una riconciliazione con Francia e Germania dopo le divisioni sull'invasione anglo-americana dell'Iraq e una maggiore consapevolezza che le difficoltà in Iraq e Afghanistan rendevano la cooperazione transatlantica decisamente più attraente di quanto fosse sembrata prima della guerra.

La riluttanza americana ad accettare iniziative europee in materia di difesa scemò ulteriormente con l'amministrazione di Barack Obama. Quest'ultimo ha sostenuto gli sforzi europei – indifferentemente condotti in ambito Nato o Ue –

A differenza di Bush, Obama ha visto nell'Europa della difesa un'opportunità più che un rischio

² Abbatantuono L., “Principi fondamentali del ricercato equilibrio tra ESDP e NATO”, Centro Studi per la Pace, 2000, http://files.studiperlapace.it/spp_zfiles/docs/20041025180402.pdf.

³ Precedentemente la Psdc era nota come Pesd (politica europea di sicurezza e difesa), ufficialmente istituita dal Consiglio europeo di Colonia nel 1990. Cfr Larik J., “Europe moves on defense integration: Someone tell Uncle Sam”, *The Hill*, 15 novembre 2017, <https://thehill.com/opinion/international/360513-europe-moves-on-defense-integration-someone-tell-uncle-sam>.

⁴ Tardy T., “European defence: what impact for NATO?”, NDC Policy Brief, n°5, December 2018, <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1237>.

⁵ “The Three Ds-And a Fourth”, in Hunter R., “The European Security and Defense Policy: NATO's Companion — or Competitor?”, *Rand Corporation*, 2002, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1463/MR1463.ch6.pdf.

⁶ De Vasconcelos A., “What ambitions for European defence in 2020?”, European Union Institute for Security Studies, 2009, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/What_ambitions_for_European_defence_in_2020_0.pdf.

⁷ The White House, “The President's Trip to Europe”, *Policies in Focus*, 21 Febbraio 2005, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/europe/2005/>.

nel campo della difesa, in vista di un miglioramento delle capacità militari esistenti⁸. L'apertura di Obama verso l'Ue era motivata da due ordini di fattori. In primo luogo, l'Ue veniva percepita come un partner strategico e pertanto consistenti sviluppi in materia di difesa ne avrebbero notevolmente accresciuto la caratura internazionale, trasformandola in un attore capace di contribuire al mantenimento della stabilità non solo regionale ma anche globale⁹. In più, la presidenza Obama vedeva di buon occhio l'Europa della difesa dal momento che essa poteva offrire un'opportunità appetibile per aggirare il problema dell'insufficienza delle spese militari degli stati europei in ambito Nato¹⁰, prassi più volte condannata dallo stesso presidente¹¹ e da membri della sua amministrazione come il segretario alla difesa Robert Gates¹².

Tuttavia, anche durante l'amministrazione Obama non sono mancate critiche più o meno velate al supposto allontanamento degli stati europei dagli sforzi condotti in ambito Nato¹³. Quali che fossero le speranze di Obama per un'Europa più capace di provvedere alla propria sicurezza, il presidente ha in ogni caso giudicato necessario aumentare le risorse americane in Europa nell'ambito di un'Iniziativa di rassicurazione europea (*European Reassurance Initiative*) dopo che l'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia nel 2014¹⁴.

2. La svolta dell'amministrazione Trump

Al passaggio di consegne tra Obama e Trump si è avuta una netta rottura con il passato quanto all'approccio tenuto in politica estera, con il principio cardine del multilateralismo soppiantato da una nuova retorica basata sul perseguimento unilaterale degli interessi primari degli Stati Uniti¹⁵. Come si evince dal testo della Strategia di sicurezza nazionale americana di dicembre 2017, Trump ha impostato la sua politica estera sul principio-slogan *America first*, secondo cui al complesso equilibrio di alleanze internazionali si sostituisce la difesa di interessi nazionali definiti in opposizione a quelli degli altri paesi (secondo una logica a

*Per Trump la questione non è
l'autonomia strategica dell'Europa
ma il riequilibrio delle spese
militari transatlantiche*

⁸ Biscop S., "European Defence: Give PESCO a chance", *Survival*, 60(3), Giugno-Luglio 2018, p. 177, <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/06/European-defence-give-PESCO-a-change-SvenBiscop-June18-1.pdf>.

⁹ "What's Obama's European legacy?", Politico, 24 Aprile 2016, <https://www.politico.eu/article/what-will-define-barack-obamas-european-legacy-eu-us/>.

¹⁰ O'Donnell C., "The Future of EU-U.S. Security and Defense Cooperation: What Lies Ahead?", *Brookings*, 3 Ottobre 2011, <https://www.brookings.edu/opinions/the-future-of-eu-u-s-security-and-defense-cooperation-what-lies-ahead/>.

¹¹ Holehouse M., "Obama tells 'complacent' Europe to hike military spending", *The Telegraph*, 25 Aprile 2016, <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/25/obama-tells-complacent-europe-to-hike-military-spending/>.

¹² US Department of Defense, "Remarks by Secretary Gates at the Security and Defense Agenda, Brussels, Belgium", *News Transcript*, 10 Giugno 2011, <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4839>.

¹³ Si veda ad esempio, McNamara S., "How President Obama's EU Policy Undercuts U.S. Interests", The Heritage Foundation, 16 Febbraio 2011, <https://www.heritage.org/europe/report/how-president-obamas-eu-policy-undercuts-us-interests>.

¹⁴ L'iniziativa è oggi nota con il nome di *European Deterrence Initiative* (EDI). McCullough A., "Deterrence in Europe", *Air Force Association*, 1 Dicembre 2018, <https://www.afa.org/publications-news/air-force-magazine/2018/12/01/deterrence-in-europe>.

¹⁵ "Trump Signals Shift from Obama's Focus on Multilateralism", *VoA News*, 27 Dicembre 2016, <https://www.voanews.com/a/donald-trump-signals-shift-barack-obama-focus-multilateralism/3653202.html>.

somma zero)¹⁶. Nonostante il cambiamento di impostazione, la politica di Trump presenta ancora diversi punti di contatto con quella del suo predecessore¹⁷. Tra questi, il *fil rouge* relativo alla richiesta di un impegno più incisivo da parte dei membri della Nato in tema di spese militari – come riportato anche nel *tweet* citato in apertura –, che non deve essere erroneamente considerato come un caposaldo esclusivamente di questa amministrazione. Oltre infatti alle già citate rimostranze di Obama, specie a seguito del vertice Nato in Galles nel 2014 che ha definito il livello minimo di spesa per la difesa al 2 per cento del Pil da raggiungere gradualmente entro il 2024¹⁸, già Bush figlio aveva spinto gli alleati a spendere di più nello sviluppo delle proprie capacità militari all'epoca del vertice Nato 2008 a Bucarest¹⁹. Ciò che differenzia i precedenti corsi politici da quello attuale è la disponibilità di Trump a minacciare un disimpegno americano e allentare le garanzie di sicurezza offerte all'Europa a meno che quest'ultima non si carichi maggiormente del peso delle spese per la difesa collettiva dell'area euro-atlantica (*burden sharing*)²⁰. Se a ciò si aggiunge anche l'aperta ostilità della nuova presidenza nei confronti dell'Ue non solo per quanto attiene alla difesa ma anche in campo economico, come si è visto a proposito delle dispute commerciali²¹, sono chiare le motivazioni che spingono gli stati europei a cercare maggiore cooperazione nel settore della difesa. In questo quadro, l'impegno dei paesi europei verso un considerevole aumento delle spese per soddisfare l'obiettivo del 2 per cento del Pil entro il 2024 risulta funzionale a continuare ad assicurarsi l'impegno americano per la difesa europea. Nonostante alcuni membri della Nato, tra cui l'Italia, continuino ad essere deficitari in questo senso, l'atteggiamento coercitivo adottato da Trump – in aggiunta all'esigenza di fronteggiare la minaccia russa e le tensioni nel Mediterraneo – è risultato in una tendenza all'aumento dei bilanci della difesa che, in atto già dal 2015, ha fatto registrare nel 2017 un raddoppiamento del numero di alleati che rispettano l'obiettivo di spesa fissato in Galles²². Secondo le stime di spese disponibili, a stretto giro altri stati come Francia, Lettonia e Lituania riusciranno a raggiungere la soglia stabilita²³.

¹⁶ The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, Dicembre 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Si veda anche Somoza A., “America First, la piccola America di Trump”, *Huffington Post*, 1 Dicembre 2017,

https://www.huffingtonpost.it/alfredo-luas-somoza/america-first-la-piccola-america-di-trump_b_14544788.html.

¹⁷ Schier S., “Trump and Obama have plenty in common on American foreign policy”, *The Hill*, 28 Settembre 2018, <https://thehill.com/opinion/white-house/352929-trump-and-obama-have-plenty-in-common-on-american-foreign-policy>.

¹⁸ Da Rold C., “Spesa militare, la NATO ci chiede il 2% del Pil”, *Wired*, 1 Ottobre 2014 https://www.wired.it/attualita/politica/2014/10/01/difesa-draft/?refresh_ce.

¹⁹ Collison S., “Trump is not the first US President to bemoan NATO spending ... but no one did it like this”, *Cnn Politics*, 4 luglio 2018, <https://edition.cnn.com/2018/07/04/politics/trump-us-presidents-nato-defense-spending/index.html>.

²⁰ Marrone A., “Trump's NATO summit: when drama overcomes substance”, *Aspenia online*, 15 luglio 2018, <https://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/article/trump%E2%80%99s-nato-summit-when-drama-overcomes-substance>; Shapiro J., “Trump's meaningless NATO spending debate”, *ECFR Commentary*, 9 luglio 2018,

https://www.ecfr.eu/article/commentary_trumps_meaningless_nato_spending_debate.

²¹ Winter C., “Donald Trump: 'Nobody treats us much worse than the EU'”, *Dw. Com*, 15 Ottobre 2018, <https://www.dw.com/en/donald-trump-nobody-treats-us-much-worse-than-the-eu/a-45888402>.

²² Nato, “The Secretary General's Annual Report 2017”, *Nato.int*, 15 Marzo 2018, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_03/20180315_SG_AnnualReport_en.pdf#page=115. Oltre agli Stati Uniti, Estonia, Grecia, Polonia, Romania e Regno Unito spendono per la difesa più del 2 per cento del loro Pil. Macias A., “The US spent \$686 billion on defense last year — here's how the other NATO countries stack up”, *Cnbc*, 6 Luglio 2018, <https://www.cnbc.com/2018/07/03/nato-spending-2017.html#>.

²³ Heath R., “8 NATO countries to hit defense spending target”, *Politico*, 5 Luglio 2018, <https://www.politico.eu/article/nato-jens-stoltenberg-donald-trump-8-countries-to-hit-defense-spending-target/>.

Anche se gli attuali trend di spesa di circa metà dei paesi europei sono più o meno in linea con quanto deciso dai capi di stato e di governo Nato nel vertice del Galles del 2014, i dati relativi al 2017 rivelano una notevole discrepanza tra gli alleati in termini assoluti. Gli Stati Uniti, infatti, hanno allocato ben 686 miliardi di dollari nel campo della difesa, a fronte di 230 miliardi da parte degli stati Ue membri della Nato²⁴. Dati alla mano, Washington rappresenta da sola il 70 per cento delle spese effettuate dalla somma di tutti i paesi membri della Nato²⁵. Anche se le spese militare americane sostengono la presenza diplomatico-militare degli Stati Uniti non solo in Europa ma in tutto il mondo – dal Medio Oriente all’Asia orientale, dall’America latina all’Africa –, lo squilibrio tra il contributo americano e quello europeo alla difesa del Vecchio Continente è enorme.

E tuttavia, il problema del *burden sharing* sembra in realtà secondario per la Casa Bianca dal momento che la vera priorità politica dell’amministrazione Trump è la riduzione del deficit commerciale americano, attuabile anche tramite accordi tra Stati Uniti e paesi europei che intendono dotarsi, tra le altre cose, di capacità militari di ultima generazione²⁶. Nonostante Trump non abbia mancato anche in quella sede di manifestare la sua diffidenza verso l’alleanza con gli europei, il vertice Nato di luglio 2018 si è comunque concluso con un risultato positivo. I piani di spesa futuri sono stati confermati, assieme agli impegni precedentemente assunti su un ampio ventaglio di dossier, dalla cooperazione Nato-Ue alle attività nel Mediterraneo e nei confronti della Russia²⁷.

3. Il punto di vista americano sulle nuove iniziative europee nella difesa

Alla luce di queste dinamiche, è possibile comprendere la posizione degli Stati Uniti in merito agli sforzi portati avanti dall’Ue per una più avanzata integrazione nel campo della difesa. In particolare, dopo il varo della Strategia globale dell’Unione Europea da parte dell’alto rappresentante Federica Mogherini nel 2016, è stata lanciata una serie di iniziative nel campo della difesa in vista del soddisfacimento dell’obiettivo primario di autonomia strategica²⁸.

Nel 2017 la Commissione europea ha, infatti, lanciato il Fondo europeo per la Difesa (*European Defence Fund* – Edf) per promuovere lo sviluppo di capacità militari attraverso finanziamenti europei per la ricerca e co-finanziamenti fino ad un quinto del totale per le attività congiunte di sviluppo tecnologico²⁹. Un ulteriore bonus del 10 per cento viene

²⁴ McCarthy N., “Defense Expenditures Of NATO Members Visualized [Infographic]”, *Forbes*, 10 Luglio 2018, <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2018/07/10/defense-expenditure-of-nato-members-visualized-infographic/#485fcc4614cf>.

²⁵ Nato, “The Secretary General’s Annual Report”, *cit.* Si veda anche, Béreau-Sudreau L., Childs N., “The US and its NATO allies: costs and value”, *Military Balance Blog*, 9 Luglio 2018, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2018/07/us-and-nato-allies-costs-and-value>.

²⁶ Shapiro J., *cit.*

²⁷ Nato, “Brussels Summit Declaration”, *Press Release*, 11 Luglio 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm.

²⁸ European External Action Service, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe”, Giugno 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

²⁹ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Launching the European Defence Fund”, 7 Giugno 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52017DC0295>.

applicato nell'eventualità in cui le iniziative – condotte da almeno tre stati membri dell'Unione – siano riconducibili sotto il cappello della nuova Cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation* – Pesco)³⁰ In quest'ultimo ambito, uno sgravio di quasi un terzo dei costi per i progetti in campo militare costituisce senza dubbio un incentivo alla condivisione degli sforzi su base multilaterale.

Il varo della Pesco non è stato accolto in maniera benevola dagli interlocutori americani a Washington, che si sono subito preoccupati della possibile competizione tra Ue e Nato. Quando il negoziato sulla Pesco era ancora in corso, l'allora segretario alla difesa Usa James Mattis ha fatto notare la necessità di attribuire alla Nato uno status di osservatore nella nuova iniziativa così da poterne controllare gli sviluppi³¹. Successivamente, durante la ministeriale Nato di febbraio 2018, l'ambasciatrice americana Kay Bailey Hutchison ha parlato delle problematiche legate a una eventuale duplicazione degli sforzi, nonché alla creazione di barriere economiche transatlantiche³².

Trump teme l'Europa della difesa anche per i possibili effetti negativi sulla bilancia commerciale

Proprio la questione economica è la più pressante per la Casa Bianca, in virtù del fatto che le misure introdotte auspicano un rafforzamento dell'industria europea della difesa che, nel lungo periodo, potrebbe acuire il disavanzo commerciale degli Stati Uniti.

L'industria americana, infatti, potrebbe subire ripercussioni in termini di esportazioni verso l'Europa se Bruxelles fosse in grado di ridurre la dipendenza da Washington nell'acquisizione di capacità militari in settori chiave. È quanto può accadere, ad esempio, con i velivoli a pilotaggio remoto, che i paesi europei hanno sempre acquistato da aziende americane o israeliane,³³ ma che con il programma Eurodrone – inglobato dalla seconda ondata di progetti Pesco del novembre 2018³⁴ – saranno auspicabilmente sviluppati nel Vecchio Continente.

Secondo le disposizioni vincolanti introdotte con la Pesco, la partecipazione di aziende extra-Ue al co-finanziamento di capacità europee è limitata a singoli progetti ed è considerata come eccezione alla regola.³⁵ Sebbene decisioni più specifiche in merito non siano ancora state adottate, gli Stati Uniti hanno percepito tale misura come un'esclusione, percezione motivata anche da una scarsa comprensione della logica sottostante al processo di integrazione europea in materia di difesa. Ciò deriva, in particolare, dal fraintendimento di Washington sul significato di autonomia strategica europea, che non è sinonimo di rottura con gli Stati Uniti ma un'aspirazione a dotare l'Ue dell'abilità di perseguire i propri obiettivi ed interessi, per lo meno a livello regionale, senza dover necessariamente essere supportata

³⁰ Marrone A., "Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence?", *IAI Commentaries*, 20 Novembre 2017, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom1726.pdf>.

³¹ Biscop S., *cit.*

³² Peel M., Manson K., Khan M., "Pentagon fires warnings hot to EU over Nato unity", *Financial Times*, 15 Febbraio 2018, <https://www.ft.com/content/67ccea94-1200-11e8-940e-08320fc2a277>.

³³ Marrone A., Maulny J., Fattibene D., Aversano Stabile A., "Boosting Defence Cooperation in Europe: An Analysis of Key Military Capabilities", IAI Other papers/articles, 22 Giugno 2018, https://www.iai.it/sites/default/files/pma_3.pdf.

³⁴ Aversano Stabile A., Marrone A., "Ue: nuovi progetti Pesco, impegno attivo dell'Italia", *Affari Internazionali*, 22 Novembre 2018, <https://www.affarinternazionali.it/2018/11/ue-progetti-pesco-italia/>.

³⁵ Council of the European Union, "Council decision establishing a common set of governance rules for PESCO projects", 25 Giugno 2018, Lussemburgo, <https://www.consilium.europa.eu/media/35786/council-decision-pesco-projects.pdf>.

da altri partner³⁶. Anzi, si può dire che la concretizzazione del concetto di autonomia strategica europea nel campo della difesa attraverso l'Edf e la Pesco risponde proprio alla richiesta che da tempo gli Stati Uniti avevano formulato all'Europa di fare di più in ambito militare³⁷. Eppure, fare di più implica anche una maggiore autonomia decisionale riguardo al se, come, dove e quando impiegarle, ed è tale prospettiva a destare preoccupazione a Washington.

Su un piano più generale, le incomprensioni sono da ricondurre alla percezione erronea che l'amministrazione Trump ha della natura dell'Ue. L'Unione è un ibrido che oscilla tra una confederazione di stati sovrani ed un'organizzazione internazionale che, almeno allo stato attuale, non ha nulla a che vedere con uno stato federale come quello americano – modello che da Washington tendono ad applicare all'Europa quando quest'ultima prova ad avanzare sulla strada dell'integrazione. Per questo motivo, il *tweet* con cui Trump ha risposto a Macron sulla creazione di un esercito europeo non tiene in considerazione le limitazioni esistenti – e persistenti – a Bruxelles nell'assemblare forze militari che appartengono ai singoli stati membri e la cui operatività è e resterà vincolata alle sovrane decisioni nazionali. Come ha ribadito anche l'alto rappresentante Mogherini, gli investimenti dell'Unione riguardano il rafforzamento della dimensione di sicurezza e della difesa in Europa, ma non hanno nulla a che vedere con la nascita di una forza militare integrata Ue³⁸.

4. La difesa europea non esclude gli Stati Uniti e la Nato

Al di là dello scetticismo transatlantico, le nuove iniziative europee in materia di difesa non devono essere intese come scollegate da quelle parallelamente intraprese in ambito Nato. L'Ue, infatti, continua a considerare la difesa collettiva come una prerogativa della Nato³⁹. Diverse iniziative sono state condotte per aumentare la sinergia tra i due attori internazionali, come testimoniato dalle 74 proposte attuative che hanno seguito la Dichiarazione congiunta Ue-Nato del 2016⁴⁰. In aggiunta, legami intra-istituzionali sono stati stabiliti grazie all'ammissione dell'Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency* – Eda) alle riunioni del *Framework Nation Concept* – l'*alter ego* della Pesco in ambito Nato⁴¹.

³⁶ Brattberg E., “Two Cheers for European Defense Cooperation”, *Foreign Policy*, 9 Marzo 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/03/09/two-cheers-for-european-defense-cooperation/>.

³⁷ Ulrike E., “The “European army”, a tale of wilful misunderstanding”, *ECFR Commentary*, 3 Dicembre 2018, https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_european_army_a_tale_of_wilful_misunderstanding.

³⁸ “Federica Mogherini: l'Ue non sta creando un ‘esercito europeo’”, *Sputnik News*, 20 Novembre 2018, <https://it.sputniknews.com/politica/201811206820453-Federica-Mogherini-ue-creando-esercito-europeo/>.

³⁹ European External Action Service, *cit.*

⁴⁰ Council of the European Union, “Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization”, 5 Dicembre 2017, http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST14802-2017-INIT.

⁴¹ Aversano Stabile A., Lasconjarias G., Sartori P., “NATO-EU Cooperation to Project Stability”, *Documenti IAI*, 10 Luglio 2018, <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1818.pdf>.

Nonostante ulteriori connessioni siano auspicabili per un migliore coordinamento degli sforzi – specie per quanto attiene alla relazione tra il *Capability Development Plan* dell’Eda ed il *Defence Planning Process* della Nato, entrambi responsabili dell’identificazione di priorità in termini di capacità militari⁴² – e per una funzionale divisione del lavoro tra Nato e Ue, passi in avanti già si intravedono dal punto di vista operativo. Basti pensare al progetto Pesco che mira a semplificare e standardizzare le procedure per lo spostamento delle capacità militari in Europa. Non a caso il progetto Pesco che ha visto una più ampia partecipazione degli stati tra quelli finora lanciati, l’iniziativa sulla mobilità militare, viene incontro a una delle priorità dell’agenda della Nato ovvero un più rapido spostamento delle truppe sul suolo europeo, principalmente al fine di assicurare una migliore deterrenza e difesa rispetto alla Russia⁴³.

I paesi Ue continuano a guardare alla Nato come principale garante della difesa europea

In definitiva, gli Stati Uniti dovrebbero valutare queste implicazioni delle nuove iniziative europee, che altro non sono che possibili contributi a una soluzione dell’annosa questione del *burden sharing*. Una maggiore integrazione militare all’interno dell’Ue non comporta alcun automatismo

verso un futuribile (e futuristico) esercito europeo, né sottrae risorse alla Nato, dal momento che le capacità militari, pur sviluppate grazie ad Edf e Pesco, restano di proprietà nazionale. Sono dunque i singoli stati membri a decidere di volta in volta in quale contesto utilizzare le proprie capacità, che quindi possono ben essere impiegate in attività guidate dall’Alleanza atlantica, limitando il più possibile una duplicazione degli sforzi e creando sinergie di carattere operativo.

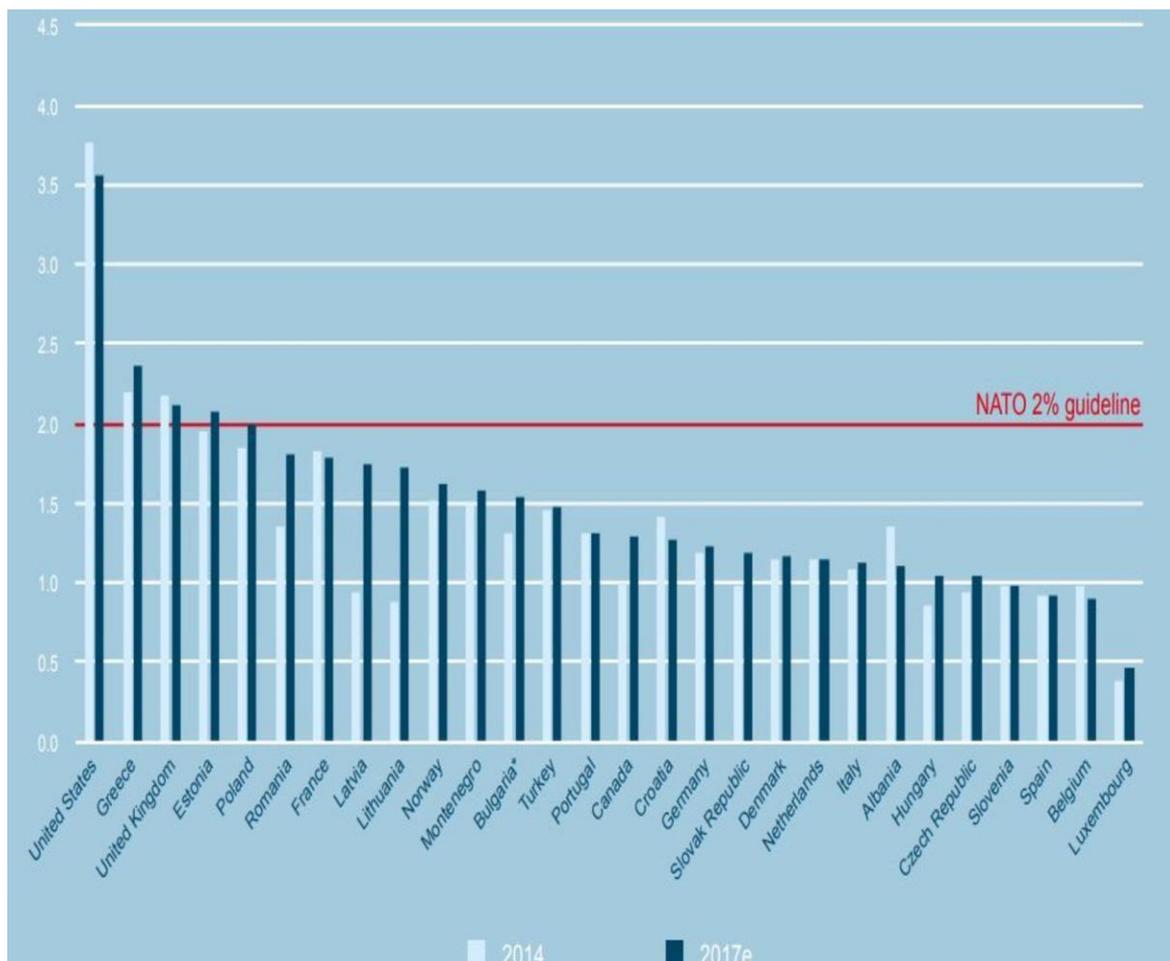
Purtroppo, è probabile che l’attuale scetticismo americano rispetto alla difesa europea continui nel breve e medio periodo. Soprattutto se il presidente Trump ottenesse un secondo mandato nel 2020, le tensioni sul fronte commerciale con l’Ue e la mano pesante nel ricordare agli alleati l’impegno del 2 per cento preso nel 2014 continueranno a definire l’approccio di Washington verso l’Europa. Nel caso di un avvicendamento con un presidente democratico è prevedibile certamente un approccio più benevolo all’Europa della difesa.

Tuttavia, anche in questo scenario la difficoltà americana a comprendere la natura dell’Ue, la preferenza verso una cooperazione intra-Nato rispetto a un rafforzamento della dimensione difesa di un’Unione di cui non possono fare parte, e il sospetto verso il concetto di autonomia strategica, costituirebbero comunque dei limiti importanti al sostegno di Washington alle iniziative europee.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Tardy T., *cit*.

Fig. 1. Percentuale spese per la difesa in rapporto al Pil nei paesi alleati (2014-2017)



Fonte: Macias A., “The US spent \$686 billion on defense last year — here's how the other NATO countries stack up”, Cnbc, 6 luglio 2018, <https://www.cnbc.com/2018/07/03/nato-spending-2017.html#>.

Fig. 2. Spesa per la difesa dei paesi Nato in termini reali nel 2017 (in milioni di dollari)



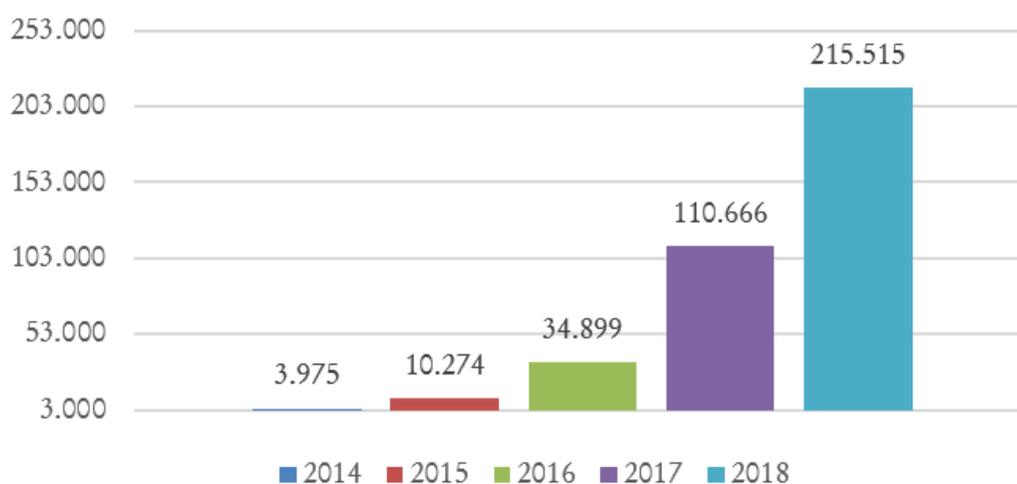
Fonte: McCarthy N., “Defense Expenditures Of NATO Members Visualized [Infographic]”, *Forbes*, 10 luglio 2018, <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2018/07/10/defense-expenditure-of-nato-members-visualized-infographic/#485fcc4614cf>.

Il Venezuela nelle politiche di Usa e Ue

di Nicola Bilotta*

Il Venezuela, un paese che fino a pochi anni fa cresceva con i ritmi tra i più alti del Sud America, sta attraversando una drammatica crisi economica, politica e umanitaria. Dall'aprile 2015, il bolívar, la valuta nazionale, ha perso quasi il 99,9 per cento del suo valore rispetto al dollaro americano, mentre tra il 2014 e il 2017 il Pil si è contratto di circa il 30 per cento. L'inflazione ha superato il milione percentuale, sprofondando l'economia nel baratro. La catastrofe economica sta avendo gravissime ripercussioni sulla popolazione, che ha sempre maggiori difficoltà ad accedere a beni di prima necessità come cibo e medicine. Dal 2015 sono circa un milione e trecentomila i cittadini venezuelani che hanno varcato i confini del paese con la speranza di trovare migliori condizioni di vita all'estero.

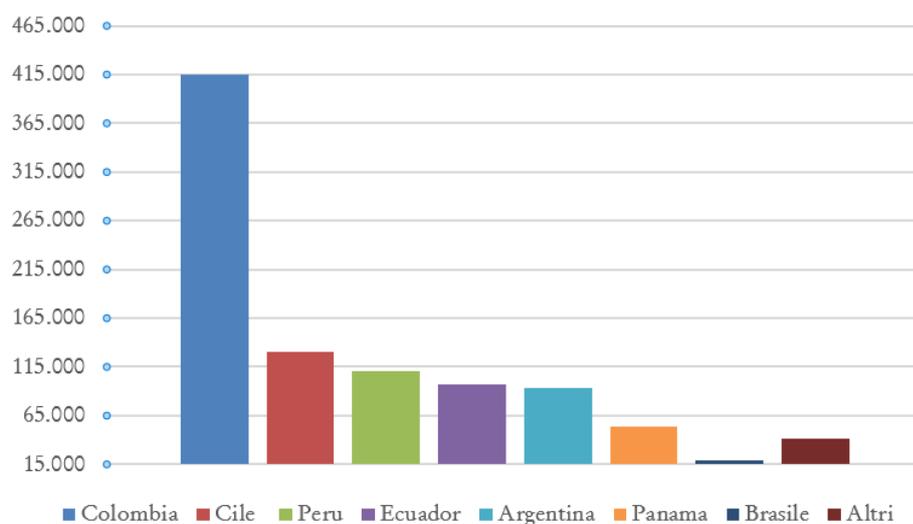
Grafico1: Numero di cittadini venezuelani richiedenti asilo tra il 2014 e il 2018



Fonte: "Asylum Seekers from Venezuela 2014-2018", *UNHCR Dataset* (Dicembre 2018), <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>

* Nicola Bilotta è Ricercatore junior presso il Programma Multilateralismo e governance globale dello Iai.

Grafico 2: Numero di venezuelani non-richiedenti asilo che vivono in altri paesi del sud e centro America nel 2018



Fonte: Asylum Seekers from Venezuela 2014-2018”, UNHCR Dataset (Dicembre 2018), <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>

1. Il Venezuela da Chávez a Maduro

Sotto la guida del carismatico leader socialista Hugo Chávez, in carica dal 1998 al 2013, il Venezuela ha conosciuto nei primi anni 2000 un periodo di rapida espansione economica. Sfruttando gli enormi giacimenti petroliferi del paese – tuttora considerati i più estesi al mondo – e facendo leva sull’alto prezzo del greggio, per anni Chávez è riuscito a finanziare i costosi programmi sociali. La strategia economica a cui Chávez aveva legato il futuro del paese si è tuttavia rivelata un’arma a doppio taglio. Alla sua morte, avvenuta nel 2013, la presidenza è passata nelle mani del suo braccio destro, Nicolas Maduro, che si è trovato a dover far fronte ad un cambiamento radicale del contesto economico internazionale.

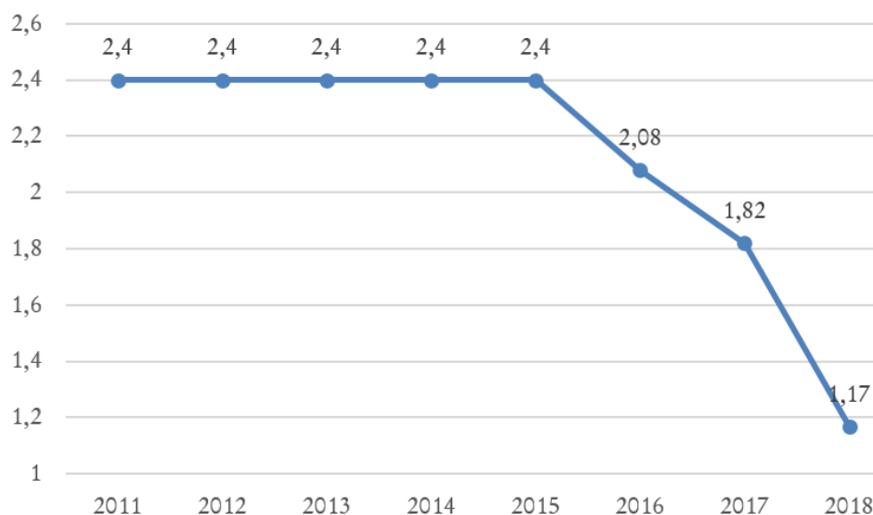
Il crollo del prezzo del petrolio ha reso insostenibili le politiche di spesa sociale avviate da Chavez

Il drastico calo del prezzo delle materie prime, congiuntamente a una profonda contrazione della domanda cinese di greggio, ha contribuito a rendere evidenti le contraddizioni macroeconomiche del paese. Quando nel 2014 il prezzo al barile del petrolio venezuelano è passato da 100 a 40 dollari, le casse dello stato si sono ritrovate a corto di entrate, con i proventi delle esportazioni ridotti di metà e serie difficoltà di accesso alla valuta estera. La produzione di greggio è crollata da 2,4 milioni di barili al giorno nel novembre del 2015 a 1,1 milioni di barili nel novembre del 2018⁴⁴ a causa della cattiva gestione degli impianti e della mancanza di investimenti (esteri e pubblici). In una situazione di per sé già critica, il governo Maduro

⁴⁴ “Crude Oil Production in Venezuela”, in *EIA Website*: https://www.eia.gov/opendata/qb.php?category=1039874&sdid=STEO.COPR_VE.M

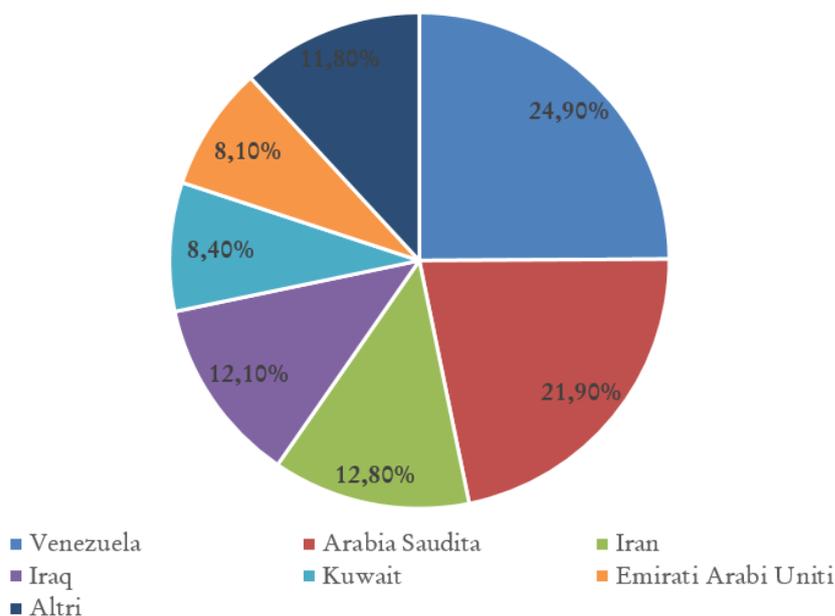
ha cercato di mantenere in vita le politiche di assistenzialismo sociale stampando moneta. Questo ha innescato l'iperinflazione che ha finito per mettere in ginocchio l'economia.

Grafico 3: Numero di barili di petrolio prodotti nel mese di novembre tra il 2011 e il 2018 in Venezuela (in milioni di barili)



Fonte: Grafico elaborato dall'autore dalle statistiche EIA, https://www.eia.gov/opendata/qb.php?category=1039874&sdid=STEO.COPR_VE.M

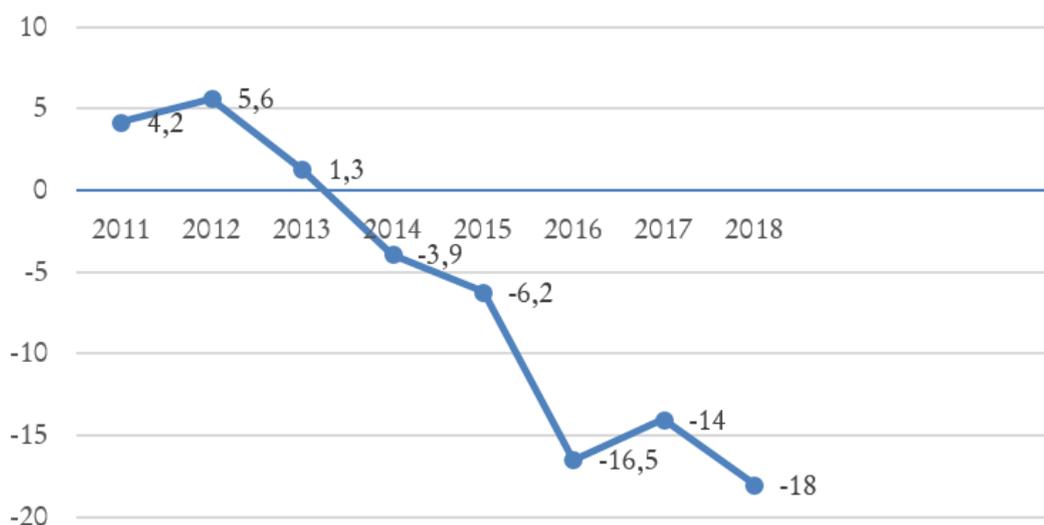
Grafico 4: Percentuali delle riserve dimostrate di petrolio al mondo considerando solamente i paesi OPEC⁴⁵



⁴⁵ L'Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio (OPEC) include quattordici paesi. La Russia non è un membro dell'OPEC.

Fonte: grafico elaborato dall'autore, "OPEC share of world crude oil reserves, 2017", in *OPEC Website*, https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm

Grafico 5: PIL venezuelano tra il 2011 e il 2018 (variazione annuale)



Fonte: Grafico elaborato dall'autore da "Real GDP Growth – Annual Percent Change", *IMF Dataset*,

https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD

Quella economica non è l'unica crisi che il Venezuela attraversa. Dopo aver vinto le elezioni del 2013 con un misero scarto dell'1,5 per cento sul suo avversario, Maduro ha iniziato a consolidare il potere tra le crescenti proteste delle opposizioni. Accusato di aver abbandonato i principi di democrazia costituzionale e represso il dissenso, il presidente venezuelano si trova a dover affrontare non solo il malcontento della propria popolazione, ma anche un'ostilità internazionale che ha isolato il paese.

Nonostante nelle elezioni di dicembre 2015 le forze di opposizione abbiano raggiunto la maggioranza dei due terzi del parlamento, le dimissioni di tre parlamentari delle opposizioni – sotto pressione della Corte Suprema – hanno lasciato le forze anti-governative senza i seggi necessari per poter rimuovere i giudici della Corte Suprema e indire automaticamente dei referendum sulle proposte di legge incostituzionali promosse dal presidente. Tra marzo e luglio 2017, feroci proteste antigovernative sono state represses duramente dalle forze di polizia, lasciando sul campo circa centotrenta dimostranti uccisi e migliaia di feriti. Nel luglio 2017 Maduro ha deciso di indire le elezioni per eleggere un'Assemblea costituente nazionale, incaricata di redigere una nuova costituzione. La campagna elettorale e l'esito delle elezioni sono state però aspramente contestate dalle

Maduro ha inasprito la repressione del dissenso e minato le istituzioni democratiche

opposizioni che hanno accusato il Partito socialista unito del Venezuela (Psuv), il partito di Maduro, di brogli e violenze sistematiche contro gli oppositori.

La deriva autoritaria di Maduro si è ulteriormente rafforzata nel corso del 2017 quando, in un clima di crescente repressione politica, il Psuv ha vinto in tutte le elezioni locali. Le opposizioni hanno deciso quindi di boicottare le successive elezioni legislative di maggio 2018 denunciando la mancanza delle condizioni minime di trasparenza. La violazione dei principi basilari di una democrazia rappresentativa ha spinto gli Usa e l'Ue a dichiarare illegittimo l'esito delle elezioni, intensificando così l'isolamento internazionale del Venezuela.

2. Gli Stati Uniti e il Venezuela

Gli Stati Uniti sono storicamente protagonisti attivi degli affari interni dei paesi dell'America latina, intervenendo direttamente e indirettamente nelle loro questioni interne. Sin dall'adozione della cosiddetta *dottrina Monroe* nel 1823 – che nonostante le diverse interpretazioni e sfumature sancisce l'egemonia americana sull'Emisfero occidentale – il governo di Washington si è adoperato per mantenere la regione nella propria area di influenza.

Per ovvie ragioni storiche e geografiche il Venezuela ha sempre avuto un forte legame commerciale con gli Stati Uniti, la principale destinazione dell'export venezuelano. Con l'avvento di Chávez e della sua retorica anti-capitalista e anti-imperialista (e quindi anti-americana), nel corso degli anni le relazioni politiche tra i due paesi sono andate logorandosi fino ad arrivare ad una rottura definitiva con l'ascesa al potere di Maduro.

*Le relazioni Usa-
Venezuela sono ai
minimi storici*

La svolta in senso socialista impartita al Venezuela da Chávez, compresa ideologicamente nel concetto di “Socialismo del XXI secolo”, ha comportato una campagna di espropri e nazionalizzazioni di compagnie private (anche straniere), molte volte senza indennizzi. L'obiettivo di Chavez era creare un sistema misto in cui lo stato avrebbe controllato e gestito i settori strategici dell'economia, lasciando però spazi operativi per l'iniziativa privata.⁴⁶ Queste scelte hanno pesantemente danneggiato gli interessi delle multinazionali americane. Solo nell'industria petrolifera e del gas tredici compagnie straniere hanno richiesto un arbitrato internazionale per ottenere un risarcimento dall'esproprio dei loro *assets* nel paese. Il caso più celebre è stata la nazionalizzazione nel 2007 delle attività e degli impianti del gigante americano del petrolio e del gas ExxonMobil, che ha valutato i danni causati dall'esproprio a circa dieci miliardi di dollari⁴⁷.

⁴⁶ “Factbox: Venezuela's nationalizations under Chavez”, in *Reuters*, 8 ottobre 2012, <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-electionnationalizations/factbox-venezuelas-nationalizations-under-chavez-idUSBRE89701X20121008>.

⁴⁷ Alexandra Ulmer, “Order for Venezuela to pay Exxon \$ 1.4 billion in damages overturned: lawyer”, in *Reuters*, 10 marzo 2017, <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-exxon/order-for-venezuela-to-pay-exxon-1-4-billion-in-damages-overturned-lawyer-idUSKBN16G38C>.

Le iniziative in politica estera del governo di Chávez hanno creato gravi attriti con gli Usa. Il Venezuela ha cercato di slegarsi dall'ingerenza nordamericana attraverso alleanze politiche-commerciali con paesi non-allineati come Iran, Russia e Cina. Inoltre, Chávez ha cercato di imporre la propria leadership ideologica sulla regione, dando vita a nuove forme di integrazione regionale, come l'Alleanza Bolivariana per le Americhe (*Alianza Bolivariana para América Latina y el Caribe – Alba*), e proponendo, congiuntamente ad altri governi di sinistra della regione nuove organizzazioni regionali come la Comunità Sudamericana (*Unión de Naciones Suramericanas – Unasur*), che agissero come forme di cooperazione alternativa e indipendente dagli Stati Uniti.

A creare una profonda divisione tra Washington e Caracas sono state quindi le scelte strategiche di Chávez di rendere il Venezuela un paese non-allineato e di nazionalizzare beni di proprietà di compagnie americane. Eppure, i dissidi con l'amministrazione Chávez non sono degenerati in uno scontro frontale, ma si sono risolti in alcune misure punitive che non hanno interferito con lo sviluppo economico del paese

Nazionalizzazione delle risorse e non-allineamento del Venezuela le cause del dissidio con gli Usa

Dal 2006 gli Usa hanno proibito l'esportazione di armi verso il Venezuela, seguendo le direttive dell'*Arms Export Control Act*⁴⁸, per l'insufficiente cooperazione in materia di anti-terrorismo. Nel 2008 il Dipartimento del Tesoro americano ha congelato i beni e vietato i visti per gli Usa a due cittadini e a due agenzie di viaggio venezuelane accusate di aver finanziato il gruppo armato libanese Hezbollah, che gli Usa considerano un'organizzazione terroristica.⁴⁹ Nello stesso anno il Tesoro ha imposto sanzioni economiche su ventidue persone e ventisette compagnie venezuelane accusate di importare droga negli Stati Uniti. Tra queste vi sono figure di spicco dell'apparato pubblico e politico del Venezuela: il Generale Hugo Carvajal, già capo dell'intelligence militare; il Generale Henry Rangel Silva, già ministro della difesa e già governatore dello stato di Trujillo; e Ramón Rodríguez Chacín, già ministro dell'interno. Tra il 2011 e il 2018 il Tesoro americano ha sanzionato altre personalità di rilievo dell'amministrazione pubblica venezuelana per gli stessi motivi, tra cui l'allora vice-presidente Tareck el Aissami.⁵⁰

Nonostante tra Chávez e le amministrazioni di George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2017) ci siano stati momenti di tensione, la svolta autoritaria di Maduro ha segnato un punto di rottura nelle relazioni diplomatiche portando a nuove sanzioni americane. Nel dicembre del 2014, il Congresso americano ha approvato il *Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act*,⁵¹ che permette al presidente di adottare sanzioni (restrizioni sui visti per gli Stati Uniti e congelamento dei beni) contro coloro che si fossero macchiati di atti di violenza o avessero violato i diritti umani durante le proteste

⁴⁸ U.S. Code, "22 USC 2781: Transactions with countries not fully cooperating with United States antiterrorism efforts", 5 gennaio 2009, <https://www.govinfo.gov/app/details/USCODE-2008-title22/USCODE-2008-title22-chap39-subchapIII-sec2781/context>

⁴⁹ U.S. Department Website, "Individuals and Entities Designated by the State Department Under E.O. 13224", <https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/143210.htm>

⁵⁰ Mark P. Sullivan, "Venezuela: Overview of U.S. Sanctions", in *Congressional Research Service* (Novembre 2018), p.1, <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10715.pdf>.

⁵¹ "Public Law 113-278," 18 Dicembre 2014, <https://www.congress.gov/113/plaws/publ278/PLAW-113publ278.pdf>.

antigovernative avvenute nel 2014. Nello stesso anno il Venezuela è stato anche aggiunto dal Dipartimento di Stato americano nella lista *Tier 3* di paesi in cui i governi non lottano adeguatamente contro il traffico di esseri umani (*Trafficking Victims Protection Act*).⁵² I paesi inseriti nella lista *Tier 3* sono soggetti a varie restrizioni sulle forme di assistenza del governo americano.

Gli Usa hanno inasprito le sanzioni dopo la svolta autoritaria di Maduro

Nel marzo 2015 il Presidente Obama ha rafforzato ulteriormente i parametri per l'implementazione delle sanzioni.⁵³ Le nuove misure hanno reso passibili di sanzioni gli individui coinvolti in azioni o approvato leggi che (a) abbiano compromesso l'integrità delle istituzioni democratiche del paese, (b) abbiano ordinato o siano state coinvolte in prima persona in atti di violenza o abusi contro i diritti umani, (c) abbiano imposto dei limiti alla libertà di parola o assemblea e (d) gli alti funzionari del governo venezuelano colpevoli di corruzione. Nel luglio 2016, il Congresso americano ha deciso di estendere i termini per la cessazione delle sanzioni contro il Venezuela a novembre 2019.⁵⁴

Già dal marzo 2015 il Tesoro Usa ha congelato i beni di sei funzionari venezuelani – procuratori e membri delle forze armate – coinvolti nelle repressioni contro i dimostranti anti-governativi. Sotto richiesta dell'amministrazione di Donald Trump, il Tesoro ha inserito altri cinquantadue venezuelani – membri della Corte suprema, delle forze di sicurezza (militari, guardia nazionale e polizia), del gabinetto del presidente, e dell'Assemblea costituente, nelle liste delle persone colpite dalle sanzioni. Il 31 luglio 2017 sono state imposte sanzioni anche sullo stesso Maduro e, nel maggio del 2018, su altri quattro alti funzionari venezuelani, tra cui Diosdado Cabello, vice presidente del Psuv.

L'amministrazione Trump nell'agosto 2017 ha introdotto sanzioni volte a limitare l'accesso del governo venezuelano al mercato finanziario.⁵⁵ Le sanzioni proibiscono ai cittadini e alle società Usa di acquistare nuovo debito con maturità superiore a 90 giorni della compagnia petrolifera statale Petroleos de Venezuela (PdVSA) e di comprare obbligazioni e titoli emessi dal governo venezuelano. Le misure impediscono l'acquisto non solamente dei prodotti emessi dalla Banca centrale venezuelana ma da qualsiasi agenzia e azienda che potrebbe essere controllata direttamente o indirettamente dal governo. Inoltre, è stato vietato alla Citgo, una compagnia sussidiaria della PdVSA con sede negli Usa, di ridistribuire i dividendi e i profitti con il governo venezuelano malgrado le sia permesso di continuare a operare negli Stati Uniti.

⁵² U.S. Department Website, *2018 Trafficking in Persons Report Tier 3*, <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2018/282779.htm>.

⁵³ “Executive Order 13692, Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela”, 8 marzo 2015, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13692.pdf>.

⁵⁴ “Public Law 114-194, Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Extension Act of 2016”, 15 luglio 2015, <https://www.congress.gov/114/plaws/publ194/PLAW-114publ194.pdf>.

⁵⁵ “Executive Order 13808, Imposing Additional Sanctions With Respect to the Situation in Venezuela”, 24 agosto 2017, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13808.pdf>.

Lo scopo delle nuove sanzioni è ridurre le possibilità di finanziamento del governo venezuelano, sia vietando agli investitori americani di muovere capitali nel paese sudamericano sia restringendo l'accesso del governo venezuelano ai

mercati finanziari Usa. Per mitigare le esternalità negative dovute alle sanzioni, il Tesoro americano ha permesso agli investitori di continuare a gestire i titoli e le obbligazioni già in loro possesso nei mercati secondari e alla Citgo di emettere nuovo debito. Inoltre, non ha proibito al Venezuela di accedere a finanziamenti che abbiano come scopo l'acquisto di beni di prima necessità – tra cui medicinali, macchinari medici e prodotti agricoli.

Le sanzioni Usa hanno ridotto le entrate del governo ma non ne hanno cambiato la condotta

Nel marzo 2018 l'amministrazione Trump ha proibito l'acquisto del petro, una valuta digitale creata dal governo venezuelano per aggirare le sanzioni americane e trovare nuovi fonti di finanziamento⁵⁶. A maggio ha vietato l'acquisto di qualsiasi titolo e obbligazione emesso dal governo venezuelano – tra cui anche prodotti collaterali⁵⁷.

Nel novembre 2018 sono state imposte nuove sanzioni sull'industria dell'oro⁵⁸. L'esportazione di oro è divenuta, dopo la crisi del prezzo del petrolio, una delle fonti di finanziamento più importanti dell'economia venezuelana. Nei primi nove mesi del 2018, il Venezuela ha esportato in Turchia circa 23,62 tonnellate per un valore di 900 milioni di dollari⁵⁹. Ufficialmente il governo americano ha giustificato le misure spiegando che le miniere di oro del paese sono gestite per la maggior parte da criminali che con i ricavi dalla vendita di oro sovvenzionano attività illecite. Queste misure hanno aumentato considerevolmente la pressione sul governo di Maduro, dato che le rendite dal commercio di oro sono divenute una risorsa fondamentale per accedere a valuta estera di cui il paese disperatamente necessita per finanziare le importazioni dei beni di prima necessità.

Le sanzioni potrebbe non essere l'unica soluzione a cui l'amministrazione Trump ha pensato per garantire la continuità democratica in Venezuela. Trump, secondo alcune fonti giornalistiche⁶⁰, avrebbe addirittura discusso nell'agosto del 2017 con i suoi consiglieri la possibilità di un intervento militare contro Maduro. Nonostante sia la maggioranza dei suoi consiglieri sia la comunità internazionale si siano opposti ad ogni opzione militare, Trump sembra considerarla una possibile soluzione.

⁵⁶ “Executive Order 13808, Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela”, 19 marzo 2018, <https://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Programs/Documents/13827.pdf>

⁵⁷ “Executive Order 13835, Prohibiting Certain Additional Transactions With Respect to Venezuela”, 21 maggio 2018, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/venezuela_eo_13835.pdf

⁵⁸ “Executive Order 13850, Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Venezuela”, 1 novembre 2018, https://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Programs/Documents/venezuela_eo_13850.pdf

⁵⁹ Roberta Rampton e Steve Holland, “Trump increases pressure on Venezuela with sanctions on gold”, in *Reuters*, 1 novembre 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-venezuela-bolton/trump-signs-sanctions-order-targeting-venezuelas-gold-exports-idUSKCN1N65P6>

⁶⁰ Alex Ward, “We need to talk about the fact that Trump seriously considered invading Venezuela”, in *Vox*, 6 luglio 2018, <https://www.vox.com/2018/7/6/17536908/trump-venezuela-invade-military>

3. L'Unione Europea e il Venezuela

Nonostante non esista un accordo commerciale bilaterale⁶¹, nel 2014 l'Ue era il terzo partner commerciale del Venezuela (8,8 percento del commercio totale), dietro a Usa (35,1 percento) e Cina (15,1 percento), e nel 2011 l'Ue figurava tra i principali investitori esteri, con 24,1 miliardi di euro⁶². I rapporti sia dei singoli paesi europei sia dell'Ue con Chávez sono stati caratterizzati da relativa freddezza, pur non sfociando in rotture diplomatiche. Il momento di massima tensione si è registrato nel 2004 tra il governo spagnolo e Chávez, nonostante la Spagna fosse il secondo investitore in Venezuela dietro agli Usa. Chávez accusava Madrid di aver appoggiato il tentato colpo di stato contro di lui nel 2002⁶³, mentre il governo spagnolo accusava il governo venezuelano di dare aiuti e asilo ai terroristi dell'organizzazione indipendentista basca dell'Eta (*Euskadi Ta Askatasuna*).

La morte di Chávez e il consolidamento del potere antidemocratico di Maduro hanno rappresentato un punto di rottura anche nei rapporti diplomatici tra l'Ue e il Venezuela. L'Unione ha deciso di adottare sanzioni nel novembre 2017⁶⁴, dopo aver cercato di promuovere, senza riuscirci, un tavolo di trattativa tra Maduro e le opposizioni⁶⁵. Il Consiglio europeo ha comunque continuato a insistere sulla necessità di mediare tra le diverse istanze e posizioni politiche per trovare una soluzione condivisa e democratica per il futuro del paese⁶⁶. Nel luglio 2017, l'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Ue, Federica Mogherini, ha denunciato il clima di violenza e abuso che aveva dominato la campagna elettorale per le elezioni dell'Assemblea nazionale costituente. Mogherini ha anche proposto di trovare un gruppo di paesi terzi, approvati sia dal governo di Maduro sia dalle opposizioni, che mediasse tra le due fazioni per garantire la tenuta democratica del paese⁶⁷.

*A differenza degli Usa, l'Ue
ha accompagnato le sanzioni
a un tentativo di mediazione*

Visto il fallimento di ogni tentativo di mediazione, il Consiglio affari esteri dell'Ue ha deciso di perseguire, parallelamente agli sforzi diplomatici, la strada delle sanzioni contro il governo di Maduro⁶⁸. Le misure comprendono restrizioni nei confronti di persone fisiche o enti che abbiano compiuto atti di repressione contro le opposizioni democratiche

⁶¹ "Trade Policy Venezuela", *Commissione Europea Website*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/venezuela/>

⁶² Jean-Paul Marthoz, "Venezuela's foreign policy: a mirage based on curse", in *NOREF*, November 2014, p. 7, <https://www.files.ethz.ch/isn/186054/5ac5220191adf69475fb57f9e303479c.pdf>

⁶³ "Spain's king tells Chavez 'Why don't you shut up'", in *The New York Times*, 11 novembre 2007, <https://www.nytimes.com/2007/11/11/world/americas/11ihtspain.4.8286683.html>

⁶⁴ Concilio Europeo, "Council Decision (CFSP) 2017/2074, Concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela", 13 novembre 2017,

https://eurlex.europa.eu/legalcontent/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.295.01.0060.01.ENG&toc=OJ:L:2017:295:TOC

⁶⁵ Concilio Europeo, "Council Conclusion on Venezuela", in *Press Release*, 18 luglio 2017,

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/18/fac-venuela-conclusions/>

⁶⁶ Concilio Europeo, "Council Conclusion on Venezuela", in *Press Release*, 18 maggio 2017,

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/15/fac-venezuela-conclusions/>

⁶⁷ Concilio Europeo, "Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the situation on Venezuela", in *Press Release*, 26 luglio 2017,

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/26/hrvp-declaration-situation-venezuela/>

⁶⁸ Concilio Europeo, "Venezuela: EU adopts conclusions and targeted sanctions", in *Press Release*, 13 novembre 2017, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2017/11/13/venezuela-eu-adopts-conclusions-and-targeted-sanctions/>

venezuelane o che abbiano compromesso i principi democratici del paese. Inoltre, si impone un embargo sull'esportazione di armi che potrebbero essere utilizzate per fini di repressione interna. Le sanzioni, in scadenza lo scorso novembre, sono state rinnovate fino a novembre 2019⁶⁹.

Diciotto alti funzionari venezuelani sono oggetto delle sanzioni europee (sette da gennaio 2018 e undici da giugno 2018)⁷⁰. Tra le persone colpite vi sono ministri del governo di Maduro, come Tareck Zaidan El-Maddah, già vice presidente e ministro dell'industria e della produzione, e Delcy Eloina Rodríguez Gómez, vice presidente del Venezuela; membri delle forze armate come Jesús Rafael Suárez Chourio, generale dell'Esercito Nazionale Bolivariano, nonché membri della commissione elettorale nazionale e procuratori⁷¹.

4. Un confronto tra l'approccio Usa e Ue

Dal 2014 si è assistito ad una crescente convergenza di posizioni tra Usa e Ue, con il fine di esercitare maggiore pressione sul governo di Maduro. Una comunione di intenti che tuttavia ha generato un diverso impatto socio-economico sul Venezuela. Mentre le sanzioni dell'Ue mirano a colpire solamente alti funzionari venezuelani, evitando possibili ricadute sulle condizioni di vita del resto della popolazione, le sanzioni americane finiscono spesso per ripercuotersi su tutto il popolo venezuelano. Impedendo al Venezuela di vendere nuovo debito e accedere a riserve di valuta estera, Washington ha innegabilmente contribuito ad esacerbare l'attuale crisi umanitaria. Sebbene l'esportazione di petrolio sia cresciuta da 28 miliardi di dollari nel 2016 a 31 miliardi nel 2017, il Venezuela non ha potuto disporre di maggiori risorse finanziarie per importare beni di prima necessità – anzi crollate del 31 per cento nel 2017. Senza l'accesso ai mercati finanziari internazionali il governo venezuelano deve compensare gli squilibri della bilancia pubblica con un radicale aumento delle esportazioni per non rischiare il default.

La strategia dell'amministrazione americana richiede una riflessione approfondita sull'efficacia delle sanzioni imposte al Venezuela. Alcuni studi⁷² hanno evidenziato che le sanzioni non sono sempre strumenti utili per facilitare la transizione democratica di un governo autoritario. In particolare, se le misure sanzionatorie non sono accompagnate da un'iniziativa di mediazione politica, possono divenire contro produttive. Peggiorando le già precarie condizioni del popolo venezuelano, le sanzioni americane possono finire per essere strumentalizzate dallo stesso governo venezuelano per nascondere la cattiva gestione dell'economia da parte di Maduro.

⁶⁹ Concilio Europeo, "Venezuela: sanzioni UE rinnovate per un anno", in *Press Release*, 6 novembre 2018, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/11/06/venezuela-eu-renews-sanctions-for-one-year/>

⁷⁰ Ibidem

⁷¹ Concilio Europeo, "Council Decision (CFSP) 2018/901, Amending Decision (CFSP) 2017/2074 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela," 25 giugno 2018, <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0901&from=EN>

⁷² Thomas Biersteker and Zuzana Hudáková, "UN Sanctions and peace negotiations: possibilities for complementary", in *Oslo Forum Papers*, No. 004 (gennaio 2015), <https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2015/02/Oslo-Forum-Paper-UN-sanctions-and-peace-negotiations.pdf>

Piuttosto che pensare a un intervento militare per riportare la democrazia a Caracas, l'amministrazione Trump deve cercare di potenziare le politiche di assistenza internazionale a favore del popolo venezuelano. Pochi mesi fa sia l'Ue che gli Usa hanno approvato aiuti straordinari in favore dei paesi che stanno assistendo l'esodo dei migranti venezuelani. Malgrado gli Stati Uniti abbiano messo in campo 96 milioni di dollari in aiuti per il biennio 2017-2018⁷³ e l'Ue circa 50 milioni di euro⁷⁴, la risposta internazionale è assolutamente inadeguata. Se è impensabile per gli Stati Uniti e per l'Ue forzare nel breve termine una transizione democratica in Venezuela, Washington deve coordinarsi con Bruxelles per rendere più efficaci le sanzioni individuali e cercare al contempo di ridurre gli effetti negativi che le sue sanzioni economiche stanno avendo sulle condizioni del popolo venezuelano.

Agenda dei prossimi eventi internazionali

Gennaio

8	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali
11	Bruxelles	Coreper I
14	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria Parlamento Europeo
14-1(feb)	Ginevra	Onu, Comitato sui diritti dell'infanzia, 80 ^a sessione
14-1 (feb.)	Montreal	Icao, 216 ^a sessione
16	Bruxelles	Coreper I
16	Bruxelles	Coreper II
18	Bruxelles	Coreper I
21	Bruxelles	Ue, Riunione Eurogruppo
21	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri
22	Bruxelles	Ue, Consiglio affari economici e finanziari
22-25	Davos	Forum economico mondiale, raduno annuale
23	Bruxelles	Coreper I
23	Bruxelles	Coreper II
24-1(feb)	Ginevra	Oms, 144 ^a sessione
25	Bruxelles	Coreper I

⁷³ "Venezuela Regional Crisis", in *USAID Fact Sheet*, 30 settembre 2018, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/venezuela_cr_fs06_09-30-2018.pdf

⁷⁴ European Commission, "EU steps assistance for victims of the Venezuela crisis", in *European Commission News*, 4 dicembre 2018, https://ec.europa.eu/echo/news/eu-steps-assistance-victims-venezuela-crisis_en

28	Bruxelles	Ue, Consiglio Agricoltura e pesca
30	Bruxelles	Coreper I
30	Bruxelles	Coreper II

Febbraio

1	Bruxelles	Coreper I
4-8	Vienna	Onu, Incb, 124 ^a sessione
6	Bruxelles	Coreper I
6	Bruxelles	Coreper II
8	Bruxelles	Coreper I
8	New York	Onu, Comitato sulle organizzazioni non governative
11	Bruxelles	Ue, Riunione Eurogruppo
11	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria Parlamento Europeo
12	Bruxelles	Ue, Consiglio affari economici e finanziari
13	Bruxelles	Coreper I
13	Bruxelles	Coreper II
14-15	Roma	Ifad, Consiglio dei governatori, 42 ^a sessione
15	Bruxelles	Ue, Consiglio Istruzione, gioventù, cultura e sport
18	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri
18-19	Bruxelles	Ue, Consiglio Competitività
18-8(mar.) donne, 72 ^a sessione	Ginevra	Onu, Comitato sull'eliminazione della discriminazione contro le
19	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali
19	Nairobi	Onu, Unep, Comitato dei rappresentanti permanenti, 145 ^a sessione
20	Bruxelles	Coreper I
20	Bruxelles	Coreper II
22	Bruxelles	Coreper I
24-25	Sharm-el-Sheikh	Vertice Ue-Lega degli Stati arabi

25-22(mar.)	Ginevra	Onu, 40 ^a sessione Consiglio sui diritti umani
27	Bruxelles	Coreper I
27	Bruxelles	Coreper II

Marzo

1	Bruxelles	Coreper I
4	Bruxelles	Ue, Consiglio trasporti, telecomunicazioni ed energia
4-29	Ginevra	Onu, 125 ^a sessione Comitato sui diritti umani
5	Bruxelles	Ue, Consiglio Ambiente
6	Bruxelles	Coreper I
6	Bruxelles	Coreper II
7-8	Bruxelles	Ue, Consiglio giustizia e affari interni
8	Bruxelles	Coreper I
11	Bruxelles	Ue, Riunione Eurogruppo
11	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria Parlamento Europeo
12	Bruxelles	Ue, Consiglio affari economici e finanziari
13	Bruxelles	Coreper I
13	Bruxelles	Coreper II
14-28	Ginevra	Ilo, 335 ^a sessione
15	Bruxelles consumatori	Ue, Consiglio occupazione, politica sociale, sanità e affari dei
18	Bruxelles	Ue, Consiglio affari esteri
18	Bruxelles	Ue, Consiglio Agricoltura e pesca
19	Bruxelles	Ue, Consiglio affari generali
20	Bruxelles	Coreper I
20	Bruxelles	Ue, Vertice sociale trilaterale
21-22	Bruxelles	Ue, Consiglio europeo
25	Strasburgo	Ue, Sessione plenaria Parlamento Europeo
27	Bruxelles	Coreper I

27	Bruxelles	Coreper II
29	Bruxelles	Coreper I

Osservatorio di Politica internazionale

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

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06 6706 3666
Email: segreteriaAAll@senato.it

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