

Le nuove tensioni del Golfo: un banco di prova dei rapporti Europa-Stati Uniti

Le ultime settimane sono state caratterizzate da un riacutizzarsi della tensione nella regione del Golfo e, parallelamente, da un nuovo deteriorarsi dei rapporti fra Stati Uniti e Iran. La sfera dei rapporti con i Paesi della regione è una di quelle in cui l'amministrazione Trump si è più distaccata dalla linea di quella che l'ha preceduta. La critica all'accordo sul nucleare siglato nel 2015 (JCPOA - Joint Comprehensive Plan Of Action) è stata uno dei cavalli di battaglia del Presidente nel corso della campagna elettorale del 2016¹ ed è rimasto al centro dell'attenzione sino alla formalizzazione del ritiro statunitense dall'accordo stesso (8 maggio 2018) e la reintroduzione delle sanzioni contro Teheran (5 novembre 2018)². Questa linea politica è stata criticata dall'Unione Europea (UE), che del JCPOA è stata uno di promotori e che ne rimane uno dei suoi principali sostenitori, e da diversi Stati membri, oltre che da Russia e Cina, anch'esse firmatarie dell'accordo. L'introduzione da parte di Washington di sanzioni secondarie contro i soggetti terzi che intrattengano rapporti economici con Teheran è un'altra causa di frizione, anche alla luce delle divergenze commerciali che esistono fra due sponde dell'Atlantico. Sullo sfondo si collocano, infine, le riserve di vari Paesi europei per quella che appare la linea filo-saudita adottata dall'amministrazione, linea che ha portato, nei mesi scorsi, a ripetuti scontri fra il Presidente e il Congresso.

In questa prospettiva, gli eventi della rivalità fra Iran e Arabia Saudita hanno, quindi, ricadute importanti sul rapporto transatlantico. Il Golfo è uno snodo centrale per la sicurezza energetica del Vecchio continente, più ancora che per i volumi d'importazione (nel 2017, le importazioni di petrolio dall'Arabia Saudita coprivano il 6,6% del totale UE, contro il 30,3% di quelle dalla Russia, l'11,4 di quelle della Norvegia, l'8,2 di quelle dall'Iraq e il 7,4 dal Kazakhstan³) per l'impatto che una crisi regionale potrebbe avere sui prezzi globali di fornitura. Le monarchie arabe del Golfo sono, inoltre, un importante partner commerciali dell'UE. I Paesi del Gulf Cooperation Council (GCC) – Bahrein, Kuwait, Oman, Qatar, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti (EAU) – contribuiscono per un quinto all'export UE (pari a circa 100 miliardi di euro nel 2017), mentre l'Unione è, a sua volta, il principale partner commerciale della regione, con un interscambio merci (sempre nel 2017) di 144 miliardi di euro, pari al 15% del commercio globale GCC⁴. La firma del JCPOA aveva avuto inoltre effetti positivi anche sull'interscambio con l'Iran, favorendo sia un aumento dell'import energetico, sia una ripresa più generale degli scambi e degli investimenti⁵. Le tensioni del 2018 hanno, però, impattato in modo importante su questo scenario. Già prima del ritorno in vigore delle sanzioni, le compagnie petrolifere internazionali hanno iniziato ad abbandonare l'Iran e le esportazioni di petrolio (greggio e

¹ https://ballotpedia.org/Donald_Trump_presidential_campaign,_2016/Iran.

² <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/programs/pages/iran.aspx>.

³ <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>.

⁴ D.M. Tenti, *Europe and the Gulf*, "About Energy", 1.4.2019, https://www.aboutenergy.com/en_IT/topics/europe-gulf.shtml.

⁵ Cfr., ad es., C. Adebahr, *Europe and Iran: The Economic and Commercial Dimensions of a Strained Relationship*, IAI Paper 18/24, Istituto Affari Internazionali, Roma, dicembre 2018.

condensato) hanno iniziato a calare bruscamente passando da una media di 2,5 mb/d nel 2017, a una 1,0 mb/d a novembre 2018, assestandosi su 1,5 mb/d nel febbraio 2019, anche per effetto delle deroghe temporanee concesse dall'amministrazione USA a una serie di Paesi fra cui Cina, India, Corea del Sud, Giappone, Turchia, Grecia e Italia⁶.

Ma le linee di faglia sono anche altre. Le economie più dinamiche della penisola arabica – Qatar ed EAU – sono in competizione per il primato regionale. L'embargo imposto a Doha (giugno 2017), il parallelo declino del GCC e la decisione del Qatar di uscire dall'OPEC (Organizzazione dei Paesi esportatori di petrolio – dicembre 2018), ne sono un chiaro sintomo. Il dinamismo saudita – che si è accentuato con l'emergere della figura del principe ereditario Mohammed bin Salman e con il consolidarsi dell'asse con gli USA – non è visto di buon occhio dalle altre monarchie della regione, mentre la volatilità che dal 2014 continua a caratterizzare i prezzi del greggio pone a tutti gli attori la sfida di una diversificazione non semplice da concretizzare. Le tensioni confessionali alimentano lo scontro sottotraccia in Bahrein fra la leadership sunnita e la maggioranza sciita dalla popolazione e sostengono, in un complesso intrico di identità regionali ed etnopolitiche, la guerra in corso in Yemen. A livello globale, Russia e Cina stanno, infine, approfittando del progressivo disimpegno statunitense dalla regione (un processo che, avviato dall'amministrazione Obama, non sembra avere subito rallentamenti con il passaggio all'amministrazione Trump) per rafforzare la loro influenza – la PRC anche attraverso la "Belt and Road Initiative" (BRI), la cui realizzazione offre ampie opportunità ai Paesi affacciati sull'Oceano indiano occidentale⁷ – in un processo che ha l'effetto di accrescere la complessità dell'intero scenario.

La scelta di Washington, rispetto a questo scenario in rapida e talora inattesa evoluzione, è stata una sorta di "ritorno al passato". Il rafforzamento del legame con l'Arabia Saudita, avviato con la visita del Presidente Trump a Riyadh nel maggio 2017 rappresenta – insieme al riavvicinamento a Israele dopo la "freddezza" degli anni di Obama -- uno dei pilastri di questa strategia. Anche se il progetto esposto durante la visita di dare vita a una sorta di "NATO araba" sembra essere ben lungi dalla realizzazione anche a causa della progressiva estraniamento della Turchia, il rapporto di Washington con le autorità saudite, in questi anni, si è via via consolidato sollevando i timori sia di molti Paesi europei, sia di una parte del Congresso. La scomparsa del giornalista dissidente Jamal Khashoggi (ottobre 2018), rispetto alla quale un'indagine della CIA ha evidenziato responsabilità ascrivibili alle autorità di Riyadh, ha accentuato la spaccatura fra amministrazione e legislativo. Fra il novembre e il dicembre 2018, il Senato a maggioranza repubblicana ha approvato due risoluzioni bipartisan, la prima contenente la richiesta rivolta all'amministrazione di interrompere il sostegno offerto alla campagna militare a guida saudita in corso in Yemen, la seconda in cui si afferma di «rit[enere] che il principe ereditario Mohammad Bin Salman [sia] responsabile dell'omicidio» di Khashoggi⁸. Nei mesi successivi, il Congresso ha inoltre approvato una nuova risoluzione in cui si chiede la

⁶ D.R. Jalilvand, *Back to Square One? Iranian Energy after the Re-Imposition of US Sanctions*, Oxford Energy Comment, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, marzo 2019.

⁷ J. Fulton, *The Gulf between the Indo-Pacific and the Belt and Road Initiative*, "Rising Powers Quarterly", vol. 3 (2018), n. 2, pp. 175-193.

⁸ Cfr. *La scomparsa del giornalista saudita Khashoggi e la guerra in Yemen*, "Osservatorio Strategico [CeMiSS]", vol. 20 (2018), n. 3., spec. pp. 58-60.

fine dell'aiuto statunitense alla campagna militare in Yemen (alla quale il Presente ha posto il veto il 16 aprile)⁹ e altre tre in cui si esprime contrarietà alla fornitura di determinate armi e servizi militari all'Arabia Saudita e agli EAU, oltre che a Francia, Spagna, Gran Bretagna e Italia, (alle quali il Presente ha posto il veto lo scorso 24 luglio)¹⁰.

Il braccio di ferro sembra destinato a durare ancora a lungo. L'amministrazione ha rimarcato in più occasioni il legame che esiste fra il sostegno offerto a Riyadh e la necessità di contenere la minaccia iraniana, resa globale (secondo le dichiarazioni del Presidente) dalle aperture a Teheran di Barack Obama e dell'allora Segretario di Stato, Hillary Clinton¹¹. Il 24 maggio 2019, ad esempio, autorizzando le forniture di armi in favore di Arabia Saudita, EAU e Giordania poi finite nel mirino del Congresso, il Segretario di Stato, Mike Pompeo, ha qualificato le tensioni esistenti con l'Iran come un'emergenza nazionale, osservando come «l'attivismo [dell'Iran] rappresenta una minaccia fondamentale per la stabilità del Medio Oriente e la sicurezza degli Stati Uniti in patria e all'estero» e affermando che – in virtù della procedura seguita -- i trasferimenti avrebbero potuto avvenire «il più rapidamente possibile così da scoraggiare l'avventurismo iraniano nel Golfo e in tutto il Medio Oriente»¹². Toni simili sono stati usati dal Presidente Trump nell'annunciare il veto alle risoluzioni, giustificato, oltre che dalla necessità di difendere la «competitività globale» del Paese, da quelle di non danneggiare le «importanti relazioni» che Washington intrattiene e «la credibilità degli Stati Uniti [...] mandando il segnale di essere pronti ad abbandonare i nostri alleati e partner quando le minacce che incombono su di loro stanno aumentando»¹³.

La frattura rispetto alle posizioni europee appare, quindi, profonda. Nei mesi scorsi, l'«affaire Khashoggi» ha influenzato profondamente l'opinione pubblica e i governi in vari Paesi del Vecchio continente. Sommandosi all'ostilità verso il conflitto in Yemen e ai timori per il suo impatto sul piano umanitario, essa ha spinto diversi governi a sospendere le proprie forniture militari a Riyadh e, in taluni casi, a imporre bandi all'ingresso dei funzionari sauditi ritenuti implicati nella scomparsa del giornalista. Lo scenario appare,

⁹ S.J.Res.7 - A joint resolution to direct the removal of United States Armed Forces from hostilities in the Republic of Yemen that have not been authorized by Congress, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-joint-resolution/7>

¹⁰ S.J.Res.36 - A joint resolution providing for congressional disapproval of the proposed transfer to the Kingdom of Saudi Arabia, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Kingdom of Spain, and the Italian Republic of certain defense articles and services, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-joint-resolution/36>; S.J.Res.37 - A joint resolution providing for congressional disapproval of the proposed export to the United Arab Emirates, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the Republic of France of certain defense articles and services, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-joint-resolution/37>; S.J.Res.38 - A joint resolution providing for congressional disapproval of the proposed export to the Kingdom of Saudi Arabia and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of certain defense articles and services, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-joint-resolution/38>.

¹¹ https://ballotpedia.org/Donald_Trump_presidential_campaign,_2016/Iran.

¹² Trump approves \$8bn Saudi weapons sale over Iran tensions, "BBC News", 25.5.2019, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-48404923>; un elenco parziale delle armi e dei servizi inclusi nei ventidue pacchetti di fornitura annunciati da Pompeo è in P. Zengerle, *Defying Congress, Trump sets \$8 billion-plus in weapons sales to Saudi Arabia, UAE*, "Reuters", 24.5.2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-saudi-arms/defying-congress-trump-sets-8-billion-plus-in-weapons-sales-to-saudi-arabia-uae-idUSKCN1SU25R>; poche settimane prima, la stampa aveva rilevato lo stato languente dell'interscambio militare fra Stati Uniti e Arabia Saudita dopo gli accordi firmati nel corso della visita del Presidente Trump a Riyadh; cfr., ad es., D. Flatley - G. Carey, *Saudi Arms Deal Languishes as a Rebuke of Trump and the Kingdom*, "Bloomberg", 24.4.2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-24/saudi-arms-deal-languishes-as-a-rebuke-of-trump-and-the-kingdom>.

¹³ https://ballotpedia.org/Donald_Trump:_Vetoed_legislation; alla stessa pagina si trovano i link agli *statement* completi che hanno accompagnato i diversi veti presidenziali.

tuttavia, variegato. Se diversi Paesi hanno approvato misure più o meno rigide a carico di Riyadh (Paesi Bassi, Germania, Danimarca, Svezia, Norvegia, Danimarca, Grecia), i principali fornitori della monarchia wahhabita (Spagna, Francia, Gran Bretagna e Italia) hanno fatto scelte di più basso profilo, continuando sostanzialmente a onorare i contratti siglati¹⁴, anche se, in alcuni casi, ciò è stato fonte di tensione, come in occasione dell'attracco in Italia del cargo *Bahri Yanbu*, alla metà di maggio. Anche a livello UE, le dichiarazioni riguardo la necessità di individuare una posizione comune nei confronti di Riyadh faticano a trovare una forma concreta. Al di là della situazione di stallo in cui si trovano le istituzioni comuni dopo il voto per il rinnovo del Parlamento europeo, l'adozione di posizioni diverse fra gli Stati membri si sta traducendo, infatti, in ricadute su tutta la filiera produttiva e in un conseguente aumento delle tensioni fra i diversi Paesi; in particolare, la moratoria adottata dal governo tedesco lo scorso ottobre e rinnovata a marzo fino al 30 settembre impedisce anche a società non tedesche di vendere i propri prodotti in Arabia Saudita se questi sono stati sviluppati congiuntamente con compagnie tedesche o se contengono componenti a loro volta prodotti o sviluppati da società tedesche.

Le conseguenze di questo stato di cose vanno oltre il caso specifico. Come è stato rilevato: «Per l'industria europea della Difesa, la mossa della Germania solleva timori più profondi. Alcuni dirigenti temono che le partnership transnazionali che hanno aiutato l'industria a prosperare di fronte a budget nazionali limitati e di sviluppare sistemi all'avanguardia come il *Typhoon*, possano essere minate [...] Le future partnership potrebbero essere a rischio. Ci sono piani per sviluppare un drone europeo e Germania e Francia, con Airbus e Dassault, hanno collaborato allo sviluppo di un nuovo velivolo da combattimento, il Future Combat Air System (FCAS). Un altro progetto, per sviluppare e costruire congiuntamente un Main Ground Combat System (MGCS) franco-tedesco, potrebbe essere anch'esso a rischio»¹⁵. La vicenda solleva, inoltre, il tema di che sia responsabile delle decisioni in materia di esportazione nel caso di programmi compartecipati, un problema che sinora non è stato affrontato rispetto al quale una soluzione non sembra possa essere raggiunta in tempi brevi, data la diversità delle posizioni in campo. Come concessione a Gran Bretagna e Francia, il governo tedesco ha accettato – in occasione del rinnovo della moratoria -- di prorogare per altri nove mesi le licenze d'esportazione già siglate per i sistemi sviluppati congiuntamente ai partner della UE, ma si tratta chiaramente di un rimedio provvisorio.

¹⁴ A. Tidey, *Jamal Khashoggi: EU divided over arms sales to Saudi Arabia six months after murder*, "Euronews", 2.4.2019, <https://www.euronews.com/2019/04/02/jamal-khashoggi-eu-divided-over-arms-sales-to-saudi-arabia-six-months-after-murder>. La Corte d'appello di Londra si è tuttavia pronunciata di recente contro la legittimità delle licenze concesse per l'esportazione in Arabia Saudita di armi ed equipaggiamenti militari per un possibile impiego in Yemen, definendo un precedente che potrebbe influenzare non solo la futura posizione britannica ma lo stesso atteggiamento dell'Unione Europea; a questo proposito cfr. K. Beckerle - D. Minogue, *U.K. Court Nixes Saudi Arms Sales – What it Means for the US and Other EU Countries*, "Just Security", 24.6.2019, <https://www.justsecurity.org/64664/u-k-court-nixes-saudi-arms-sales-what-it-means-for-the-us-and-other-eu-countries>, e G. Maletta, *Legal challenges to EU member states' arms exports to Saudi Arabia: Current status and potential implications*, SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute, 28.6.2019, <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2019/legal-challenges-eu-member-states-arms-exports-saudi-arabia-current-status-and-potential>; il testo completo della pronuncia dalla Corte d'appello è all'indirizzo Internet: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2019/06/CAAT-v-Secretary-of-State-and-Others-Open-12-June-2019.pdf>.

¹⁵ S. Pfeifer - D. Keohane - T. Buck, *European defence industry wrongfooted by Saudi weapons ban*, "Financial Times", 2.6.2019, <https://www.ft.com/content/5ba35bd2-7e23-11e9-81d2-f785092ab560>.

Le stesse incertezze emergono nel campo dei rapporti con l'Iran. Dopo la riattivazione delle sanzioni statunitensi, Francia, Germania e Gran Bretagna (E3), partner europei del JCPOA, hanno annunciato l'intenzione di dare vita a uno Special Purpose Vehicle (SPV), ovvero a uno strumento finanziario che – evitando le transazioni in dollari – permettesse di eludere i provvedimenti adottati dall'amministrazione USA contro i soggetti che intrattengono relazioni commerciali con Teheran. Dopo una lunga e complessa gestazione, l'avvio ufficiale dell'SPV (INSTEX - Instrument in Support of Trade Exchanges) è stato annunciato lo scorso 28 giugno, a Vienna, anche se per un numero limitato di transazioni. Al di là di quelli che saranno i risultati che INSTEX potrà conseguire a livello commerciale (risultati su cui esistono già riserve¹⁶), l'impressione è, tuttavia, che l'obiettivo politico per cui lo strumento è stato concepito (rassicurare in maniera efficace le autorità di Teheran del "commitment" europeo all'accordo) non sia stato raggiunto. La scelta iraniana di riprendere (dopo un periodo di moratoria) i programmi d'arricchimento dell'uranio – significativi o meno un'uscita *de facto* del Paese dal JCPOA¹⁷ – è, infatti, un segno chiaro dei problemi che l'Europa incontra nel proporsi come un interlocutore credibile, in questo caso intaccando in modo credibile la strategia di "massima pressione" posta in essere da Washington. Al contrario, se questa strategia dovesse -- «sorprendentemente»¹⁸ -- portare all'apertura di un dialogo diretto fra Washington e l'Iran, il rischio sarebbe quello di un'ulteriore marginalizzazione dell'UE, in questo caso su una *issue* – il JCPOA – che ha rappresentato sino a oggi il suo principale risultato diplomatico e che anche con INSTEX l'Unione ha cercato di preservare a fonte dell'irrigidimento statunitense.

Ancora una volta, le tensioni della regione del Golfo si impongono, quindi, come un banco di prova dei rapporti fra Stati Uniti ed Europa ma con due fattori significativi di variabilità aggiunti: in primo luogo, il già ricordato stallo in cui si trovano le istituzioni comuni dopo il voto per il rinnovo del Parlamento europeo e che limita autonomia e credibilità dell'azione esterna UE, in secondo luogo, l'approssimarsi delle elezioni presidenziali del 2020, che influisce sulle decisioni di Washington spingendo l'amministrazione a irrigidire le sue posizioni e accentuare il confronto con il Congresso.

¹⁶ Cfr., in questo fascicolo, le osservazioni contenute nella sezione "Area tematica".

¹⁷ Sulle diverse interpretazioni della mossa iraniana cfr., per tutti, A. Taylor, *What Iran's uranium enrichment increase actually means*, "The Washington Post", 8.7.2019, https://www.washingtonpost.com/world/2019/07/02/future-iranian-nuclear-deal-could-hinge-one-key-detail/?noredirect=on&utm_term=.e55ab6f04219.

¹⁸ F. Kempe, *There are surprising signs that Trump's maximum pressure on Iran could lead to talks*, "NBC", 27.7.2019, <https://www.cnbc.com/2019/07/26/there-are-surprising-signs-that-trumps-maximum-pressure-on-iran-could-lead-to-talks.html>.

Alla luce di ciò, le traiettorie seguite sulle due sponde dell'Atlantico sembrano quindi destinate a divergere anche in futuro. La scelta della maggioranza dei Paesi europei di non partecipare alla progettata missione navale statunitense a protezione del traffico in transito attraverso lo stretto di Hormuz (*Operation Sentinel*) e di dare vita a una missione parallela non inquadrabile nel sistema della "massima pressione" è solo un esempio in questo senso. Questa iniziativa è stata sostenuta soprattutto dall'ex Segretario agli Esteri britannico Jeremy Hunt con la successiva, cauta adesione di Francia e Germania. Tuttavia, dopo la caduta del gabinetto May, la posizione del successore di Hunt, Dominic Raab, sembra essersi avvicinata maggiormente a quella di Washington, mettendo in tal modo in dubbio la fattibilità stessa di una missione "EU only"¹⁹.

¹⁹ R. Sanchez, *Europeans stall on mission to protect tankers in Gulf after Raab calls for joint patrols with US*, "The Telegraph", 27.7.2019, <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/07/27/europeans-stall-mission-protect-tankers-gulf-raab-calls-joint>.