

XIV legislatura

Documentazione per le Delegazioni
presso Assemblee internazionali

**STATI UNITI ED EUROPA: POSSIBILI
OPZIONI PER LA POLITICA AMERICANA**

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Febbraio 2005



servizio affari
internazionali
del Senato



XIV legislatura

Documentazione per le Delegazioni
presso Assemblee internazionali

**STATI UNITI ED EUROPA: POSSIBILI
OPZIONI PER LA POLITICA AMERICANA**

*Sintesi del rapporto realizzato dal Congressional
Research Service degli Stati Uniti*

Sintesi e traduzione a cura di Raffaello Matarazzo
dell'Istituto Affari Internazionali

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Febbraio 2005

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

Simona Petrucci

Marzia Aizpuru

Fax 06 6706_4336

_2989

_3666

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare

Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, OSCE, INCE)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Giovanni Baiocchi

_2679

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Luigi Gianniti

_2891

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 233237384

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

_3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

Stati Uniti ed Europa:

Possibili opzioni per la politica americana

Sintesi del rapporto *The United States and Europe: Possible Options for U.S. Policy*, realizzato da Kristin Archick del Congressional Research Service

*Sintesi e traduzione a cura di Raffaello Matarazzo,
Istituto Affari Internazionali*

Premessa

Il testo che segue è una sintesi in italiano del rapporto *The United States and Europe: Possible Options for U.S. Policy* pubblicato il 28 dicembre 2004 dal *Congressional Research Service*, il centro studi del Congresso americano. Il rapporto presenta cinque possibili opzioni sulla forma che potranno assumere in futuro i rapporti transatlantici, tenendo conto delle trasformazioni avvenute sulla scena globale in seguito alla fine della guerra fredda e agli attentati dell'11 settembre 2001, ma anche alle divisioni emerse a livello transatlantico sull'intervento militare in Iraq. La presentazione di ciascuna opzione è corredata dall'illustrazione delle argomentazioni favorevoli e contrarie che sono state espresse nel dibattito americano di questi ultimi anni.

Le opzioni sono:

- 1: Dare meno importanza all'Europa.
- 2: Mantenere lo *status quo*.
- 3: Coalizioni dei volenterosi
- 4: Divisione del lavoro
- 5: Un nuovo patto

La parte conclusiva del rapporto contiene una valutazione complessiva delle opzioni presentate. Vi si sottolinea come la gran parte degli analisti ritenga che il mantenimento, in qualche forma, del legame politico e strategico euro-americano continuerebbe ad offrire agli Stati Uniti alcuni benefici tangibili e contribuirebbe a sostenere parte della politica estera ed economica americana. La futura forma delle relazioni transatlantiche è più probabile che emerga dalla combinazione di elementi delle diverse opzioni piuttosto che dalla rigida realizzazione di una sola di esse. Le opzioni vengono dunque presentate in chiave orientativa e non dogmatica. L'ultimo paragrafo illustra gli orientamenti generali del Congresso americano in merito alla promozione dei rapporti transatlantici, all'integrazione europea e all'allargamento della Nato e dà un quadro delle sedi nelle quali i membri del Congresso discutono di questioni transatlantiche in modo più o meno regolare.

Introduzione

La lunga storia delle relazioni fra Stati Uniti ed Europa è caratterizzata da molti alti e bassi. La moderna relazione transatlantica è sorta dalle ceneri della seconda guerra mondiale con l'obiettivo di fronteggiare la minaccia sovietica e di promuovere sicurezza e stabilità in Europa. Nato ed Unione Europea - quest'ultima frutto di un processo di integrazione iniziato negli anni cinquanta - sono i due pilastri fondamentali su cui la *partnership* transatlantica si basa ancora oggi. Il Congresso e le amministrazioni degli

Usa hanno sostenuto entrambe le organizzazioni come strumenti per promuovere la democrazia, assicurarsi alleati militari affidabili e forti partner commerciali.

Nonostante il mutamento delle condizioni di sicurezza europee dopo la fine della guerra fredda ed i recenti attriti, molti osservatori ritengono che la sicurezza e la prosperità di Europa e Stati Uniti rimangano strettamente legate. Entrambe le sponde dell'Atlantico devono affrontare una serie di sfide comuni – dalla lotta al terrorismo e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, all'assicurazione della stabilità del mercato finanziario globale – ed hanno pochi altri partner di livello. Stati Uniti ed Europa intrattengono anche le più ampie relazioni commerciali e di investimenti del mondo: ogni anno il flusso di beni, servizi e investimenti esteri che va in entrambe le direzioni supera i duemila miliardi di dollari.

Ciononostante negli ultimi anni le relazioni transatlantiche sono state messe alla prova e numerosi contrasti sono emersi sia nei rapporti commerciali che in politica estera. La crisi sull'Iraq è la più nota, ma la lista dei punti di disaccordo è ampia e variegata. Essa include il conflitto israelo-palestinese, il ruolo delle istituzioni multilaterali e l'uso della forza, la difesa missilistica, il trattamento americano dei prigionieri in Iraq e nella base di Guantanamo, i sussidi alle compagnie aeree, il commercio degli alimenti geneticamente modificati. Questi scontri dipendono in parte dagli attriti fra i leader e da una politica americana percepita in europea come unilaterale, in parte da questioni strutturali – la preferenza accordata ad opzioni differenti per la gestione delle minacce, il dislivello delle capacità difensive, l'evoluzione politica della Ue – che si sono manifestate nel periodo tra la fine della guerra fredda e l'undici settembre. Questi fattori hanno anche spinto americani ed europei a chiedersi se le due sponde dell'Atlantico condividano ancora gli stessi valori ed interessi e se rimangono abbastanza elementi comuni per far funzionare la *partnership* transatlantica.

Questo rapporto offre uno spettro di cinque diverse opzioni su come gli Usa possono impostare i futuri rapporti transatlantici. Queste opzioni vanno viste più come spunti illustrativi che come previsioni esaustive o scelte da compiere in modo netto. Esse forniscono cinque diversi scenari dei futuri rapporti transatlantici prendendo in considerazione innanzi tutto la dimensione politica e strategica dei rapporti fra Usa e Ue.

Opzione 1: Dare meno importanza all'Europa.

Questa opzione rappresenta la fine dell'alleanza transatlantica nella forma attuale benché i rapporti commerciali e finanziari verrebbero preservati. I sostenitori di questo allontanamento politico e strategico non invocano necessariamente un ritorno all'isolazionismo americano o una nuova stagione unilateralista degli Usa. Ritengono piuttosto che gli interessi americani sarebbero tutelati meglio se gli Stati Uniti concentrassero i loro sforzi per sviluppare partenariati strategici con potenze emergenti come la Russia, la Cina e l'India, che potrebbero presto rivelarsi più capaci e meglio attrezzate ad affiancare gli Stati Uniti nelle nuove sfide internazionali come il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa ed i problemi del Grande Medio Oriente. Dalla fine della guerra fredda l'Europa non è più il fronte centrale della sicurezza euro-americana. Allo stesso tempo, però, essa continua a condizionare la libertà d'azione statunitense. Chi propone di dare minor importanza all'Europa ritiene che ciò non impedirebbe comunque agli Usa di lavorare a fianco di alcuni partner europei, come ad esempio gli inglesi, che condividono gli obiettivi americani e sono in

grado di offrire un serio contributo anche in termini militari. La Nato, pur rimanendo in piedi, verrebbe declassata a livello di forum di discussione piuttosto che di sede di decisione politica.

A favore. Un possibile vantaggio di questa opzione consisterebbe, per gli Stati Uniti, nello svincolamento dai condizionamenti del sistema decisionale transatlantico, sia a livello politico che a livello militare Nato. Alcuni analisti affermano, ad esempio, che le pressioni degli europei per ottenere l'autorizzazione dell'Onu all'uso della forza in Iraq sono state la causa di un inutile ritardo nell'intervento del 2003. Per di più, molti funzionari americani sono sempre più frustrati dalle lentezze della Nato, dove le procedure decisionali basate sul consenso sono viste come un impedimento ad azioni rapide. Non considerare più gli europei come primo automatico partner su cui puntare permetterebbe dunque agli Stati Uniti una maggiore libertà di azione nell'affrontare i problemi globali, considerato anche che potenziali partner come la Russia o la Cina potrebbero avere minori scrupoli rispetto all'uso della forza militare. Altri suggeriscono che se gli americani dessero meno peso agli alleati europei, questi ultimi dovrebbero assumersi maggiori responsabilità per garantire la propria sicurezza e avrebbero un forte incentivo a migliorare le proprie capacità difensive.

Contro. I contrari a quest'opzione obiettano che gli europei sono gli alleati con i quali è più praticabile cooperare per affrontare le sfide globali e regionali. I vantaggi derivanti dalla struttura istituzionale dell'alleanza e la consolidata prassi di cooperazione politica e militare sono elementi che non dovrebbero essere sottovalutati e che potrebbero non essere necessariamente riprodotti altrove, specialmente con paesi che non condividono lo stesso impegno americano per la libertà, per il rispetto dei diritti umani e per lo Stato di diritto. Un allineamento degli Stati Uniti a paesi che non abbiano una grande reputazione in tema di rispetto dei diritti umani potrebbe erodere ulteriormente la credibilità americana in aree del mondo, come il Medio Oriente, dove essa è necessaria al raggiungimento degli obiettivi strategici americani. Non è chiaro, inoltre, fino a che punto paesi come Russia o Cina sarebbero partner affidabili o anche soltanto disponibili e, nel caso lo fossero, quali concessioni politiche potrebbero poi chiedere in cambio. Altri critici di questa ipotesi richiamano l'attenzione sulle ripercussioni negative che l'allontanamento politico e strategico degli Usa dall'Europa avrebbe, nel lungo termine, anche sulle relazioni economiche fra le due sponde dell'Atlantico. Questo determinerebbe infatti una crescente sfiducia che renderebbe più complessi gli sforzi per risolvere le dispute commerciali o la cooperazione tra Usa ed Ue nei negoziati commerciali multilaterali. Alcuni temono anche che dando minor peso all'Europa comprometterebbe una stretta cooperazione transatlantica contro il terrorismo, soprattutto per quanto riguarda la condivisione di informazioni di intelligence. Infine, questa opzione spingerebbe probabilmente l'Europa a svilupparsi in contrapposizione agli Stati Uniti.

Opzione 2: Mantenere lo *status quo*.

Secondo questa opzione gli Stati Uniti dovrebbero continuare a barcamenarsi con gli europei e mantenere una *partnership* tesa e non facile. Da entrambe le sponde dell'Atlantico si continuerebbe a proclamare retoricamente l'insostituibilità del legame transatlantico e all'interno della Nato continuerebbe a vigere il metodo decisionale basato sul consenso. Probabilmente però differenze e disaccordi continuerebbero a sussistere.

Pro. L'ipotesi di mantenere le strutture di base dell'Alleanza Atlantica ha il vantaggio di mettere al riparo da future incertezze strategiche, soprattutto quella di una Russia di nuovo forte, e lascia aperta la possibilità per l'Alleanza di trasformarsi, eventualmente, in uno strumento più funzionale per preservare la sicurezza, alleggerendo in tal modo gli oneri che attualmente gravano sugli Stati Uniti. I sostenitori del mantenimento dello *status quo* sottolineano come, nonostante le recenti difficoltà, la *partnership* transatlantica continui a funzionare bene e produca vantaggi tangibili. La Nato ha, ad esempio, assunto la guida della missione Isaf in Afghanistan ed ha fatto in modo che la missione fosse estesa oltre i confini di Kabul e Kunduz, per promuovere la stabilità ed avviare la ricostruzione anche in altre parti del paese. Gli sforzi di coordinamento e rafforzamento legislativo contro il terrorismo sono stati significativi, nonostante le tensioni sull'Iraq. La cooperazione Ue-Nato sta permettendo all'Unione Europea di assumere un ruolo di maggiore responsabilità per la pace e sicurezza dei Balcani. Il mantenimento dello *status quo* consentirebbe anche ai politici americani di disporre del tempo per compiere scelte più gradualmente e per valutare l'evoluzione della Ue e in che misura i suoi membri siano in grado di colmare la distanza fra aspirazioni e capacità.

Contro. Alcuni analisti ritengono invece che la mera preservazione dello *status quo* comporterebbe inevitabilmente una perdita di tempo e di energie per gestire le dispute fra gli alleati. Questo sottrarrebbe agli americani forze preziose per affrontare le sfide più urgenti che minacciano i loro interessi. Potrebbero sorgere dissidi in ogni momento, e gli sforzi dei leader per evitare scontri e cercare punti di intesa sarebbero costantemente di ostacolo all'azione politica.

Opzione 3: Coalizioni dei volenterosi

Il concetto di "coalizioni dei volenterosi" è oggetto del dibattito transatlantico almeno dalla metà degli anni novanta. I conflitti dei Balcani hanno aperto le porte al dibattito sull'impiego delle forze Nato in operazioni così dette "fuori area" o "non Articolo 5", che non hanno cioè il carattere di missioni di difesa collettiva. Diversi osservatori affermano che l'unanimità non è necessaria per quel tipo di missioni in assenza di una minaccia imminente rispetto alla quale, invece, la dimostrazione di solidarietà all'interno dell'alleanza sarebbe stata cruciale. Da allora, alcuni sostengono che sebbene l'alleanza sia rimasta vincolata alla regola decisionale del consenso, ciò non obbliga tutti gli Stati membri a contribuire militarmente ad una data operazione Nato, e che perciò le "coalizioni dei volenterosi" nella pratica già esistono.

L'amministrazione Bush ha affermato che le operazioni militari della Nato dovrebbero essere condotte prevalentemente da "coalizioni dei volenterosi", il che consentirebbe agli Stati Uniti di intraprendere azioni con gli alleati che abbiano la stessa percezione delle minacce e dispongano dei mezzi per contrastarle. La formalizzazione di questa opzione all'interno dell'Alleanza potrebbe implicare il cambiamento delle procedure decisionali dell'Alleanza stessa e l'abbandono del metodo decisionale basato sul consenso. Più in generale un approccio basato sulle "coalizioni dei volenterosi" significherebbe essenzialmente che gli Stati Uniti ed i loro partner europei coopererebbero dove possibile e si limiterebbero semplicemente a prendere atto che su alcune questioni non c'è accordo.

Pro. Quelli a favore ritengono che questa scelta sgonfierebbe le polemiche transatlantiche e affrancherebbe gli Stati Uniti dai vincoli posti dagli europei sulle questioni sulle quali non si riesce a raggiungere un accordo. La consapevolezza che le

differenze su alcuni problemi internazionali sono inconciliabili eviterebbe risentimenti e animosità. Procederebbe invece senza intoppi la cooperazione nelle attività di contrasto alle comuni minacce agli interessi americani ed europei. A livello Nato questa opzione permetterebbe agli Stati Uniti di avvalersi dell'assistenza di quei paesi europei che abbiano sufficienti capacità operative e siano disposti a impiegarle, sollevando così gli Stati Uniti da alcuni oneri di sicurezza, anche se non da tutti. Quelli a favore ritengono questa opzione la più realistica ed efficace soprattutto alla luce del dislivello fra le capacità militari degli americani e quelle degli europei e della incapacità europea di impiegare un significativo numero di forze rapidamente. Le "coalizioni dei volenterosi" fornirebbero ai singoli paesi europei maggiore libertà di unirsi agli Stati Uniti e, di conseguenza, ridurrebbero la possibilità della costituzione di un 'blocco UE' all'interno della Nato.

Contro. Gli scettici ritengono che questa opzione non favorirebbe l'emergere di una coerente strategia transatlantica per la gestione dell'intero spettro delle sfide globali, e potrebbe alimentare la rivalità fra Usa e Ue. Inoltre essi ritengono che questa opzione potrebbe essere interpretata come un tentativo americano di dividere ed indebolire l'Europa, perché gli americani cercherebbero inevitabilmente di portare alcuni Stati membri dell'Ue dalla loro parte. Alcuni affermano che questo è esattamente quello che è accaduto nel caso dell'Iraq, che ha diviso gli Stati europei fra favorevoli e contrari a Washington, e che è questa una delle ragioni che hanno reso così profonde le divisioni sull'Iraq. Da questo punto di vista il perseguimento delle "coalizioni dei volenterosi" potrebbe accrescere, anziché diminuire, le tensioni transatlantiche.

A livello della Nato alcuni americani e molti europei ritengono che questa opzione decreterebbe la fine del processo decisionale basato sul consenso. Di conseguenza minerebbe la solidarietà dell'alleanza, indebolendo il consolidato principio della pari dignità di tutti i membri e metterebbe in discussione l'idea che l'alleanza è qualcosa in più della mera somma delle sue parti. In effetti il consenso dell'alleanza dà una certa legittimazione internazionale ad una politica, soprattutto quando implica l'uso della forza armata. La preoccupazione è che ciò possa, a lungo termine, indebolire il legame transatlantico e dividere la sicurezza nord-americana da quella europea. Inoltre l'approccio delle "coalizioni dei volenterosi" potrebbe non fornire sufficienti stimoli agli europei per accrescere in modo significativo le proprie capacità militari, perché essi sarebbero riluttanti a diventare una "cassetta degli attrezzi" che gli Stati Uniti usano a loro piacimento.

Opzione 4: Divisione del lavoro

Come nel caso delle "coalizioni dei volenterosi", questa opzione è stata per diverso tempo al centro di un animato dibattito fra le due sponde dell'Atlantico. Essa prende maggiormente in considerazione la dimensione militare e di sicurezza della *partnership* transatlantica. Di questa opzione esistono diverse varianti, anche se la maggior parte pone la relazione Nato-Ue al centro di ogni divisione del lavoro. Alcuni analisti hanno proposto una divisione del lavoro basata fondamentalmente su criteri geografici: gli alleati europei e/o l'Ue si farebbero carico essenzialmente del mantenimento della sicurezza all'interno dell'Europa e alla sua periferia, inclusa l'area dei Balcani, e della gestione di piccole crisi nel Maghreb o in Africa. Gli Stati Uniti assumerebbero la responsabilità della gestione delle crisi in altre parti del pianeta, specialmente nel Golfo Persico e in Asia. Nell'ambito di questa divisione geografica, l'Europa e gli Usa si troverebbero d'accordo a conferire più responsabilità alla prima

per la gestione delle crisi nello spazio geografico coperto dalla Nato, includendovi anche la Russia e il Caucaso.

Le difficoltà di tracciare linee di divisione geografica così nette hanno indotto molti a preferire, invece, una divisione funzionale. Gli europei o l'Ue si concentrerebbero su attività come l'assistenza umanitaria, la gestione delle crisi, la ricostruzione civile, mentre gli Stati Uniti e gli alleati con maggiori capacità militari, come Francia e Gran Bretagna, potrebbero affrontare attività di combattimento più impegnative ed operazioni di *peace-enforcement*. Nella letteratura sulla sicurezza si possono trovare peraltro posizioni a favore di una divisione del lavoro che combini insieme elementi geografici e funzionali.

Pro. I favorevoli a quest'opzione sostengono che una divisione funzionale del lavoro nella pratica già esiste. Le forze americane si assumono la gran parte dei compiti militari più impegnativi. Finora le missioni militari dell'Ue si sono concentrate su operazioni di stabilità e umanitarie meno impegnative. Inoltre, data l'ampia gamma di strumenti politici e militari di cui dispone, l'Ue è molto meglio attrezzata ad affrontare compiti di *peace-keeping* e di ricostruzione di quanto non lo sia l'esercito americano. Sapendo che Stati Uniti ed Europa hanno capacità differenti, questa opzione consentirebbe di sfruttare al meglio i rispettivi vantaggi all'interno di una strategia più coordinata. Quelli a favore sostengono che questa opzione è più percorribile perché accrescerebbe l'assunzione di responsabilità da parte europea e ridurrebbe l'irreale aspettativa americana di un significativo miglioramento delle capacità militari europee, soprattutto alla luce delle prospettive di incremento non rilevante delle spese militari europee a breve termine ed il già ampio dislivello fra capacità europee ed americane. Se diminuissero le aspettative americane riguardo alle capacità europee, soprattutto per quanto riguarda i conflitti ad alta intensità, verrebbe meno una fonte di costanti attriti fra Usa e Ue, il che contribuirebbe a preservare la *partnership* transatlantica. La Nato continuerebbe a svolgere una funzione di simbolo della solidarietà fra alleati e di garanzia ultima per l'Europa. La Nato potrebbe anche essere usata per gestire la divisione del lavoro fra gli europei e/o tra l'Ue e gli Stati Uniti.

Contro. Piuttosto che accrescere la divisione di responsabilità fra le due sponde dell'Atlantico, i critici di questa opzione ritengono che una divisione funzionale del lavoro istituzionalizzerebbe le disuguaglianze, perché alle forze americane verrebbero lasciati i compiti più pericolosi e difficili dal punto di vista militare. Essi ritengono che quest'ipotesi in ultima istanza minerebbe la solidarietà tra gli alleati poiché i soldati americani verrebbero costantemente utilizzati per missioni pericolose, mentre alle forze europee spetterebbero compiti relativamente più facili e meno rischiosi, legati alla stabilizzazione e alla ricostruzione. Inoltre questa opzione ha scarse probabilità di incentivare gli europei a rafforzare le loro capacità difensive. Se invece si seguisse una divisione del lavoro su base geografica in cui l'Europa avesse, come responsabilità primaria, il mantenimento della propria sicurezza, i contrari a questa opzione ritengono che ciò sarebbe solo funzionale al rafforzamento interno dell'Europa e che incoraggerebbe una rinuncia da parte europea a contribuire alla sicurezza globale. Infine i contrari a questa opzione ritengono che una divisione militare del lavoro fra Europa e Usa, sia essa geografica o funzionale, non consentirebbe una strategia coordinata per la gestione dei problemi globali. Dal loro punto di vista, questa ipotesi non contribuirebbe a colmare le divergenze politiche fra le due sponde dell'Atlantico su una serie di questioni, come il processo di pace in Medio Oriente o l'Iran, né ridurrebbe la distanza fra europei e americani sul tema dell'uso della forza.

Opzione 5: Un nuovo patto.

Come nel caso delle due opzioni precedenti, la definizione di un nuovo patto strategico per le relazioni transatlantiche è stata proposta da insigni atlantisti per molti anni. Inizialmente ciò veniva proposto con l'obiettivo di mantenere l'alleanza, e specialmente la Nato, 'in attività dopo la fine della minaccia sovietica. Con il riemergere degli attriti fra americani ed europei sono state recentemente avanzate diverse varianti di questa opzione. La maggior parte di queste colloca la relazione fra Ue e Nato al centro di una *partnership* rinegoziata ed auspica una più equa condivisione di responsabilità. Viene richiamata la necessità di un impegno americano per un'Europa forte e coesa e di un impegno europeo per sviluppare l'Ue come partner e non come rivale degli Stati Uniti; di un impegno americano a dare agli alleati europei un più ampio ruolo decisionale, in cambio di un impegno europeo per assicurare la pace e la sicurezza oltre i confini dell'Europa; di una maggiore disponibilità europea ad accettare il fatto che le soluzioni multilaterali spesso richiedono una credibile minaccia dell'uso della forza, in cambio del riconoscimento da parte degli americani dei benefici che il multilateralismo potrebbe portare in termini di legittimazione internazionale delle politiche statunitensi.

Coloro che sperano in un nuovo patto ritengono che, affinché funzioni politicamente, esso affronti alcune delle questioni più controverse, come, ad esempio, l'Iraq; il conflitto israelo-palestinese; gli sforzi per arginare l'Islam radicale e trasformare il Grande Medio Oriente; l'Iran; lo status di una serie di organismi e trattati internazionali come le Nazioni Unite, il Protocollo di Kyoto, il Tribunale penale internazionale. Per condividere più pienamente compiti e responsabilità dal punto di vista militare, molti ritengono che il nuovo accordo debba anche includere il rafforzamento delle capacità di difesa europee, specialmente per compiti più impegnativi e un più ampio riconoscimento da parte americana del fatto che disporre di capacità per la ricostruzione dopo i conflitti non è meno importante di avere capacità di gestione delle crisi. Un analista ha sintetizzato la sua visione di un nuovo patto di sicurezza transatlantica come uno "in cui gli americani imparano il *peace-keeping* e gli europei si riequipaggiano per combattere"¹. Un "nuovo patto" estremamente ambizioso potrebbe anche cercare di definire nuove disposizioni istituzionali per i rapporti commerciali. Potrebbe essere promossa la creazione di un Accordo di libero scambio transatlantico, con il doppio obiettivo di contenere le dispute commerciali e sostenere la cooperazione politica euro-americana.

Pro. I favorevoli a questa opzione affermano che in questo modo si costruirebbe una più forte *partnership* transatlantica, in grado di servire meglio gli interessi politici e di sicurezza americani e di proteggere le strette relazioni economiche. Questo nuovo patto implicherebbe anche un dialogo strategico euro-atlantico ad ampio spettro, che garantirebbe una maggiore complementarità, se non una comunanza, di politiche ed una diminuzione delle frizioni. Quelli a favore ritengono che questa opzione assicurerebbe una più equa attribuzione di responsabilità, incoraggerebbe gli europei ad acquisire più consistenti capacità militari e scoraggerebbe lo sviluppo della rivalità euro-americana. Essi ritengono che agli europei non dovrebbe essere richiesto di eguagliare le capacità militari americane – obiettivo che appare sempre più come irrealizzabile – ma di agire di più per proprio conto che con le forze americane.

¹ Julian Lindley-French: "The Ties That Bind," *Nato Review*, Autunno 2003

Contro. I critici avanzano dubbi sulle reali possibilità di trovare un'intesa politica su un nuovo patto di questo tipo e di attuarlo concretamente. Questa opzione richiederebbe che gli Stati Uniti rinunciassero ad una certa autorità all'interno dell'alleanza; inoltre essa imporrebbe agli americani alcuni compromessi su questioni particolarmente importanti per l'Europa, come il cambiamento climatico o il diritto internazionale, ed un loro rinnovato impegno ad attenersi alle soluzioni multilaterali e alle istituzioni internazionali. Alcuni analisti dubitano, tuttavia, che gli Stati Uniti sarebbero ricompensati per tali concessioni, che potrebbero vincolarne le politiche e rallentare il processo decisionale. Secondo loro, l'Europa rimarrà incapace di investire per la difesa più risorse di quanto non faccia oggi. Essi ritengono inoltre che l'Ue resterebbe scettica in merito alla volontà americana di tener fede al patto, e potrebbe vederlo come un tentativo di ridimensionamento delle ambizioni europee da parte degli Usa. Altri notano infine che il raggiungimento di una soluzione con l'"Europa" su temi come l'Iraq è improbabile a causa delle differenze che già esistono fra gli stessi europei.

Valutazione delle possibili opzioni.

Come notato in precedenza, le opzioni esaminate mirano soprattutto ad agevolare la riflessione sulla forma futura da dare al legame transatlantico. Ogni opzione comporta vantaggi e svantaggi per gli Stati Uniti. Tuttavia la gran parte degli analisti suggerisce che il mantenimento in qualche forma del legame politico e strategico euro-americano, continuerebbe ad offrire agli Stati Uniti alcuni benefici tangibili e contribuirebbe almeno a sostenere parte della politica estera ed economica americana. Tutte le opzioni, con la possibile eccezione di quella favorevole al mantenimento dello "status quo", richiederebbero un serio e costante dialogo e consultazione. Ciò varrebbe anche per l'opzione 1: "Dare minor importanza all'Europa", che richiederebbe uno sforzo per evitare che ogni presa di distanza politica si rifletta negativamente sui rapporti economici e commerciali.

In realtà la forma che le relazioni transatlantiche assumeranno in futuro emergerà più probabilmente dalla combinazione di due fra le opzioni considerate. Ad esempio, la molteplicità di sfide che Stati Uniti ed Europa si trovano ad affrontare nel campo della sicurezza indica che nessuno dei due è in grado di fare tutto e che dovrà per forza esserci una qualche forma di divisione del lavoro, soprattutto alla luce delle attuali differenze in termini di capacità militari. Allo stesso tempo fattori politici ed ambizioni su entrambe le sponde dell'Atlantico impediscono una netta divisione del lavoro, perché né gli Stati Uniti né l'Europa sono disposti a rinunciare, anche solo in parte, ai loro interessi nel campo della sicurezza. Questi fattori potrebbero spingere verso il raggiungimento di un nuovo accordo a livello politico – che implichi un riaffermazione della solidarietà euro-americana nell'affrontare le sfide globali e regionali, ed una elaborazione di politiche comuni su questioni come l'Iran o il processo di pace in Medio Oriente – mentre una divisione del lavoro può essere praticata e gestita sulla base delle esigenze che, caso per caso, emergono su missioni specifiche. È anche possibile che ogni singola opzione possa evolvere nel tempo o che differenti opzioni possano rendersi possibili o risultare idonee su questa o quella specifica questione che l'alleanza si trova a fronteggiare.

Questioni per il Congresso americano.

Le relazioni economiche e di sicurezza euro-americane costituiscono da lungo tempo un'area di interesse per il Congresso. Molti membri del Congresso condividono l'obiettivo perseguito dalle diverse amministrazioni americane di un'"Europa unita e libera". Le preoccupazioni del Congresso si sono sempre concentrate su quanto gli europei fossero realmente capaci di condividere con gli Stati Uniti gli impegni per la sicurezza. I membri del Congresso sono stati molto favorevoli ai due più recenti allargamenti della Nato nel 1998 e nel 2003, come mezzo per promuovere la stabilità europea e per sostenere la democrazia in Europa centrale e orientale. Essi hanno accolto positivamente l'allargamento della Ue del primo maggio 2004. Il Congresso si è attivamente impegnato per l'evoluzione dei rapporti Nato-Ue, ed ha sostenuto l'ambizione dell'Unione europea di realizzare un braccio difensivo per migliorare le proprie capacità di difesa, a patto che il progetto europeo rimanga legato alla Nato. I membri del Congresso hanno anche incoraggiato gli sforzi dell'Ue per rafforzare le sue capacità antiterroristiche e per migliorare la cooperazione giudiziaria e di polizia con gli Stati Uniti dopo l'11 settembre. Le questioni legate ai rapporti economici e commerciali fra Usa e Ue – come i sussidi alle compagnie aeree, i prodotti alimentari geneticamente modificati, la politica agricola comune dell'Ue, il commercio elettronico e la privacy sui dati, i regolamenti di armonizzazione e le politiche sulla concorrenza – hanno spesso richiamato l'attenzione dei legislatori americani.

I seguito alla crisi dell'Iraq, alcuni membri del Congresso hanno iniziato ad interessarsi al futuro dei rapporti transatlantici. Audizioni su questo tema si sono tenute nel 2003 e nel 2004. Il 5 novembre 2003, la Camera dei Rappresentanti ha approvato la risoluzione 390 (presentata il 2 ottobre dal relatore Doug Bereuter) che riconosce come il legame transatlantico mantenga tutta la sua importanza e riafferma la necessità di un costante ed efficace dialogo fra Stati Uniti ed Europa; l'11 maggio 2004, la Camera ha approvato la risoluzione 577 (presentata il 25 marzo 2004 dal relatore Doug Bereuter) che celebrava il cinquantesimo anniversario delle relazioni euro-americane ed incoraggiava a rafforzare il dialogo strategico e la cooperazione internazionale fra Europa e Stati Uniti.

Nell'esaminare ogni riorganizzazione di una certa portata dei rapporti transatlantici, il Congresso sarà interessato ad assicurare che tra Europa e Stati Uniti si sviluppino strette e costanti relazioni economiche e che la cooperazione contro il terrorismo faccia passi in avanti. I membri del Congresso vorrebbero anche garanzie del fatto che tutti gli sforzi volti a rafforzare la *partnership* transatlantica, specialmente quelli che comportano compromessi politici per gli Stati Uniti, portino ad un potenziamento delle capacità militari europee e a un rafforzato impegno europeo a lavorare con gli Stati Uniti per affrontare le sfide globali. Molti membri del Congresso, desiderano che ogni eventuale "nuovo accordo" contenga un riconoscimento da parte europea che il consenso transatlantico costituisce una sufficiente fonte di "legittimazione" e che un mandato delle Nazioni Unite non è una *conditio sine qua non* per agire. Il Congresso si opporrà probabilmente ad ogni tentativo di sottoporre i soldati americani alla giurisdizione del Tribunale penale internazionale.

I membri del Congresso possono contribuire al dibattito transatlantico sul futuro delle relazioni fra Europa e Stati Uniti discutendo con le loro controparti europee all'interno dell'Assemblea parlamentare della Nato, dell'Assemblea parlamentare dell'Osce, dello U.S. Congress-European Parliament Transatlantic Legislator's Dialogue. Inoltre diversi gruppi di contatto del Congresso si occupano dei rapporti fra

Usa e Ue e di altri aspetti delle relazioni transatlantiche: il gruppo di contatto francese, il gruppo di contatto su Europa centrale e orientale, il gruppo di contatto sulla Turchia e sugli americani di origine turca. Membri del Senato e della Camera dei Rappresentanti sono attivi anche nella Commissione Sicurezza e Cooperazione in Europa, che controlla il rispetto degli impegni politici e di quelli relativi ai diritti umani nell'ambito dell'Osce. Questi forum possono fornire utili opportunità per rafforzare il dialogo transatlantico sullo stato delle relazioni euro-americane, sui punti di convergenza o divergenza degli interessi euro-americani, e su quale direzione si dovrebbe seguire in futuro per continuare a promuovere la sicurezza e la prosperità su entrambe le sponde dell'Atlantico.