

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Relazioni Transatlantiche

n. 04 – luglio/settembre 2010

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

Istituto affari internazionali

LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE

L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa

luglio-settembre 2010

Di

Giordano Merlicco

A cura di

Riccardo Alcaro

L'economia rimane in cima all'agenda di cooperazione transatlantica, ma Stati Uniti e Unione Europea hanno opinioni divergenti su quali debbano essere le politiche per superare la crisi iniziata nel 2008. Gli Usa ritengono essenziale mettere in atto misure per stimolare la crescita. Al contrario l'Ue punta alla riduzione del disavanzo pubblico.

Le questioni di politica internazionale hanno invece fatto registrare una migliore intesa. Ue ed Usa hanno deciso di inasprire i rispettivi regimi di sanzioni contro l'Iran nel tentativo di costringerlo a un negoziato sul suo controverso programma nucleare.

Usa e Ue sono concordi anche sull'esigenza di migliorare i rapporti con la Russia. Americani ed europei ritengono che il riavvicinamento a Mosca rappresenti un obiettivo di lunga durata, che deve proseguire nonostante su singole questioni permangano forti differenze d'opinione.

In Afganistan gli europei continuano a fornire sostegno politico e militare agli Usa, e tuttavia il loro ruolo nella pianificazione strategica della guerra è di fatto nullo e quello nelle operazioni di combattimento molto limitato. Ciò è destinato ad aumentare le difficoltà, anche perché la situazione sul terreno ha registrato un netto incremento delle attività degli insorti e il 2010 è già divenuto l'anno con più caduti tra i militari stranieri che operano in Afganistan.

Usa e Ue sono preoccupati che i negoziati di pace tra Israele e palestinesi, ripresi solo a settembre, si interrompano a causa della questione degli insediamenti israeliani in Cisgiordania. Mentre gli Usa svolgono un ruolo di mediazione centrale, l'Ue non riesce ad assumere un peso politico rilevante, pur fornendo un fondamentale sostegno economico ai palestinesi.

La cooperazione transatlantica in merito ai rapporti con la Turchia è condizionata dalle divergenze sull'integrazione di Ankara nell'Ue. Gli Usa esercitano forti pressioni affinché l'Ue acceleri il processo di adesione. Gli europei sono invece più cauti, anche

perché devono tenere conto dell'opinione pubblica europea, in maggioranza contraria all'ingresso della Turchia.

Nei Balcani Usa e Ue sostengono il consolidamento delle istituzioni del Kosovo. Tuttavia gli europei sono più determinati nell'opera di contrasto alla corruzione, mentre gli Usa mantengono un atteggiamento più indulgente, nel timore di indebolire il fragile governo kosovaro.

Usa e Ue hanno manifestato apprensione per la debolezza del governo della Somalia, che rischia di soccombere di fronte all'avanzata degli islamisti, considerati vicini ad Al-Qaeda. Per evitare che il potere torni nelle mani degli islamisti, Usa e Ue assistono economicamente gli sforzi per la stabilizzazione, tuttavia hanno escluso un coinvolgimento diretto sul territorio.

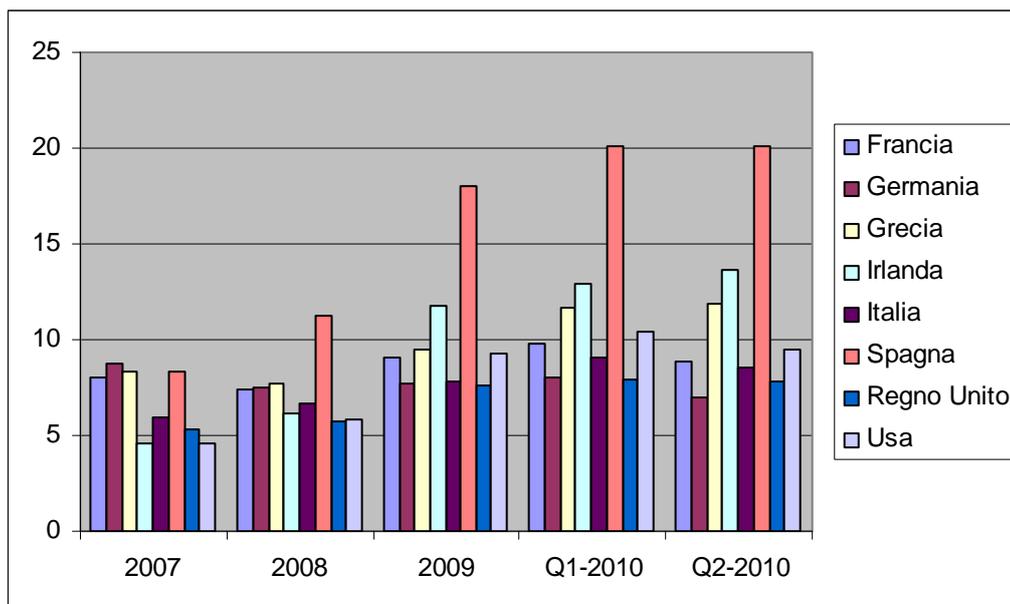
La crisi economica

Usa e Ue divise
dalla crisi
economica

Americani ed europei continuano a seguire politiche differenti per affrontare la crisi economica. In linea di principio, sia gli Usa che i paesi europei ritengono che la crisi richieda una soluzione concertata, anche per evitare il rischio di politiche protezionistiche. Tuttavia le due sponde dell'Atlantico divergono su quali debbano essere le priorità. Le divergenze sono emerse con chiarezza in occasione del G8-G20, che si è tenuto a Toronto alla fine di giugno. L'amministrazione Usa ritiene sia necessario mettere in atto politiche di stimolo ai consumi e alla crescita. Al contrario, i governi europei ritengono prioritario ridurre il disavanzo di bilancio e solo in un secondo tempo stimolare la crescita.

Gli Usa
puntano sulla
crescita...

L'orientamento del governo americano a privilegiare la crescita è fortemente influenzato dall'alto tasso di disoccupazione negli Usa. Nonostante negli ultimi mesi non siano mancati segnali di ripresa, la disoccupazione ha raggiunto il 9,6%, un livello decisamente alto per gli standard americani. Ciò significa che quasi 15 milioni di americani non riescono a trovare lavoro, mentre il livello dei sottoimpiegati è stimato attorno ai 9 milioni. L'economia è diventata la principale preoccupazione dei cittadini americani ed essa influenzerà più di ogni altra questione il comportamento degli elettori in occasione delle prossime elezioni di metà mandato (*mid-term*). L'amministrazione Obama ha di recente proposto un piano per la costruzione e l'ammodernamento di infrastrutture pubbliche. Il piano prevede lo stanziamento di 50 miliardi di dollari in sei anni. Tuttavia esso ha poche possibilità di essere approvato dal Congresso, dove ha suscitato l'opposizione dei parlamentari repubblicani e di parte dei democratici, che, al contrario, sono preoccupati dall'eccessivo livello di disavanzo di bilancio e debito pubblico.



La disoccupazione negli Usa e nei paesi europei

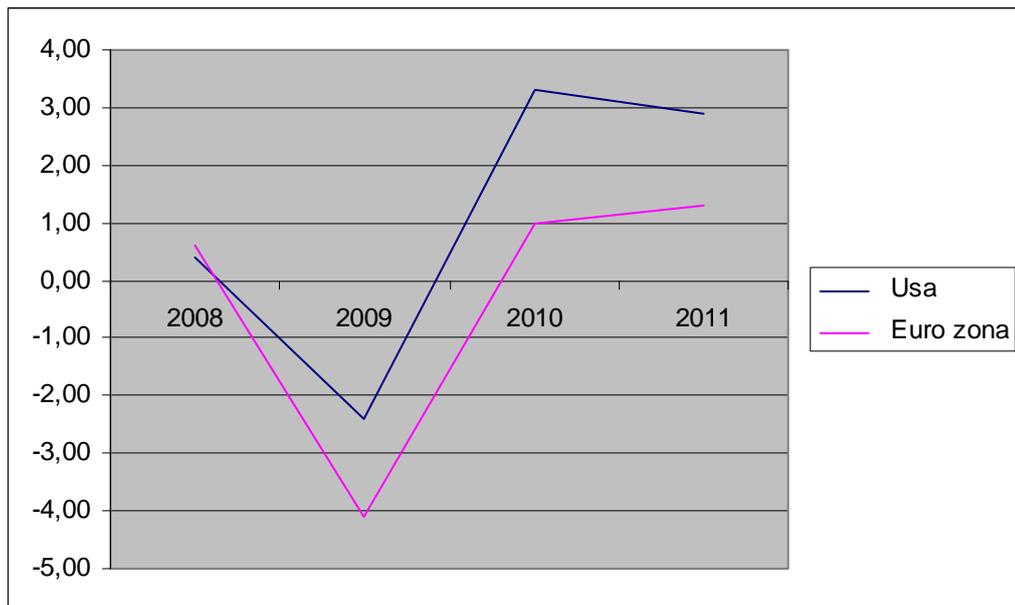
...l'Ue sulla
riduzione del
deficit

I governi europei ritengono che, prima di stimolare la crescita, sia necessario risanare i conti pubblici e ridurre il deficit. Questa politica è condivisa dai maggiori paesi europei e dalla Banca centrale europea (Bce). Secondo il presidente della Bce, Jean-Claude Trichet, la riduzione del debito pubblico e privato è una condizione necessaria perché la crescita sia duratura.

Negli ultimi mesi l'economia dell'eurozona ha mostrato segni di ripresa e i risultati del secondo quarto del 2010 sono stati superiori alle aspettative. Tuttavia, l'eurozona mostra segni di squilibrio tra i paesi che ne fanno parte. I dati sono fortemente influenzati dalla crescita dell'economia tedesca, trainata dalle esportazioni. La Bundesbank, la banca centrale tedesca, stima che nel 2010 l'economia tedesca registrerà una crescita del 3%, un tasso decisamente migliore delle previsioni. I dati di altri paesi dell'eurozona presentano però scenari meno ottimistici. Sia la Bce che il Fondo monetario internazionale ritengono che per la Grecia non sussista più il rischio di insolvenza e che dunque Atene non sarà costretta a ristrutturare il debito pubblico, un'eventualità che avrebbe avuto pesanti conseguenze sulla stabilità dell'euro. Ciononostante, il 2010 sarà un anno di recessione per l'economia greca, con alti livelli di disoccupazione. Spagna, Irlanda e Portogallo sono in condizioni egualmente difficili. Secondo Trichet, i dati macroeconomici mostrano che globalmente l'economia dell'eurozona ha superato lo spettro di una recessione prolungata, ma allo stesso tempo che le disparità tra le economie forti, come quelle di Francia e Germania, e quelle più fragili dei paesi della periferia d'Europa si stanno acuendo.

Gli Stati Uniti non hanno nascosto la loro disapprovazione per il modo in cui l'Europa sta cercando di risolvere la crisi. I responsabili americani, a cominciare dal segretario del tesoro Timothy Geithner, hanno sottolineato l'esigenza di un maggiore

coordinamento tra le politiche economiche dei paesi più sviluppati. Geithner ha più volte ribadito che la crescita della domanda negli Stati Uniti non sarà in grado, da sola, di trainare la ripresa mondiale. Gli americani hanno anche sottolineato che una crescita basata sulle importazioni americane non farebbe che accentuare gli squilibri tra i paesi con un forte deficit commerciale e i paesi con tendenza all'esportazione. In proposito, gli Usa e l'Ue sono stati concordi nel biasimare l'intervento del governo giapponese, che nell'intento di risollevare l'economia ha ridotto il valore dello yen sul dollaro. Gli Usa sono fortemente preoccupati anche dalla politica monetaria di Pechino, nei cui confronti gli Usa mantengono un alto deficit commerciale. Le pressioni americane non hanno prodotto grandi risultati e la moneta cinese si è apprezzata meno dell'1% negli ultimi mesi



Stime di crescita del Pil degli Usa e dei paesi dell'eurozona

L'Ue lavora alla riforma della regolamentazione finanziaria

L'Ue è dell'idea che per evitare il ripetersi di crisi come quella del 2008-09 sia necessario rafforzare i controlli sulla finanza. Secondo i governi europei la deregolamentazione dei mercati finanziari, combinata alla disparità tra le varie norme nazionali, è stata uno dei fattori che hanno aggravato la crisi finanziaria. Il Consiglio Ecofin ha approvato, con l'accordo del Parlamento europeo, la creazione di organi europei di supervisione, che dovrebbero diventare operativi dall'inizio del 2011. Le autorità europee di supervisione si suddividono in tre rami, ciascuno incaricato di controllare uno dei seguenti settori: banche, assicurazioni e mercato finanziario. Le autorità comunitarie non si sostituiranno alle autorità nazionali nel controllo diretto dei mercati e delle compagnie, ma saranno incaricate di elaborare regole e parametri comuni. Solo in caso di emergenza esse potranno intervenire direttamente.

Per gli Usa la questione non è di primaria importanza

Per evitare il rischio di crisi i paesi europei ritengono che i controlli sulla finanza vadano implementati anche a livelli internazionale. Gli Usa non sono contrari, tuttavia considerano la questione di secondaria importanza. Il presidente francese, Nicolas Sarkozy, ha più volte proposto di riformare le istituzioni finanziarie globali e di

introdurre una tassa sulle transazioni finanziarie, che secondo il ministro francese delle finanze, Christine Lagarde, potrebbe offrire fondi utili ad affrontare problemi globali, come il cambiamento climatico. La proposta francese ha ottenuto il consenso della Germania, tuttavia altri paesi sono meno entusiasti. Le autorità Usa e britanniche hanno mostrato scetticismo in proposito, anche in ragione dell'importanza che il settore finanziario riveste nei rispettivi paesi. Il governo francese, che da novembre presiederà il G20, ha dichiarato di voler portare la sua proposta sulla riforma della finanza al centro del dibattito. Sarkozy ha inoltre proposto di invitare la Cina alle riunioni del G7 dell'economia.

Usa ed Ue
divisi sulla
riforma delle
istituzioni
finanziarie
internazionali

La necessità di modificare i massimi organi della *governance* mondiale è stata più volte sottolineata dai paesi emergenti. In linea di principio, sia gli Usa sia l'Ue hanno accettato di concedere maggiore spazio alle economie emergenti. Gli Usa hanno proposto di ridurre il numero dei rappresentanti europei nel comitato esecutivo del Fondo monetario internazionale. Hanno appoggiato anche l'idea, inizialmente proposta dai paesi emergenti, di scegliere il direttore dell'Fmi esclusivamente su criteri di merito, ponendo fine alla consuetudine di assegnare a un europeo la direzione dell'Fmi (mentre ai vertici della Banca mondiale viene nominato per prassi un americano). Entrambe le proposte ridurrebbero l'influenza europea e non sono quindi state accolte con entusiasmo sul Vecchio Continente. Al centro del dibattito sulla riforma dell'Fmi c'è anche la questione delle 'quote' dei singoli paesi, dalle quali dipende l'entità del voto ponderato. Così come sono assegnate oggi, le quote di fatto consentono ad alcuni paesi di valersi di un potere di veto, in ragione del sistema di votazione che richiede maggioranze dell'85% per l'adozione delle decisioni più importanti. Recentemente il ministro delle finanze della Germania, Wolfgang Schäuble, ha proposto di abbassare il quorum della maggioranza qualificata, per evitare che un singolo paese o un piccolo gruppo di paesi possa bloccare le decisioni. La proposta è diretta implicitamente a ridurre l'influenza degli Stati Uniti, il cui voto ponderato (17%) è appena sufficiente per opporre il veto. I paesi Ue, che collettivamente valgono oltre il 32% dei voti, continuerebbero invece a beneficiare di un potere di veto 'mascherato', a patto che votino in blocco. Per il momento gli altri stati europei non hanno aderito alla proposta tedesca, che con ogni probabilità non verrà condivisa dagli Usa.



Andamento dollaro/euro

Fonte: Banca centrale europea

La disputa sul programma nucleare iraniano

Usa e Ue
inaspriscono le
sanzioni contro
l'Iran

Stati Uniti ed Unione Europea concordano sulla necessità di impedire che l'Iran si doti di capacità nucleari militari. Teheran continua a ribadire che il suo programma nucleare ha obiettivi puramente civili e di non essere interessata alla bomba atomica. Tuttavia questa tesi non convince i governi occidentali. Per indurre il governo iraniano a porre il programma nucleare sotto maggiore vigilanza internazionale e a sospenderne le attività più sensibili gli Usa e l'Ue hanno prima spinto per l'adozione di nuove sanzioni in sede Onu e poi messo a punto un insieme di misure su base unilaterale.

Le sanzioni Onu

La risoluzione 1929 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, approvata in giugno, inasprisce le sanzioni contro l'Iran imposte dall'Onu tra il 2006 e il 2008. La risoluzione 1929 è il frutto di intense trattative tra Usa e Ue da una parte e Russia e Cina, entrambe membri con diritto di veto del Consiglio di Sicurezza, dall'altra. Sia la Russia sia la Cina hanno buone relazioni commerciali con l'Iran e si sono opposte all'imposizione di misure che non fossero specificatamente tarate sul programma nucleare e missilistico. Ciononostante, la risoluzione 1929 ha rappresentato un elemento decisivo per offrire copertura politica all'imposizione di sanzioni unilaterali più stringenti da parte di Usa e Ue.

Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu sull'Iran

Risoluzione 1696

adottata il 31 luglio 2006 sotto l'art. 40 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (ammonimento sul possibile ricorso a misure punitive da parte del Consiglio di sicurezza in casi in cui il Consiglio ritenga a rischio la pace e la sicurezza internazionali)

- chiede la sospensione delle attività legate all'arricchimento dell'uranio e separazione del plutonio
- esorta l'Iran ad intensificare la cooperazione con l'Aiea
- dà solenne approvazione all'offerta di cooperazione economica, dialogo politico e assistenza nucleare civile avanzata da Francia, Germania e Gran Bretagna con l'appoggio di Usa, Cina e Russia, in cambio dell'adeguamento da parte dell'Iran alle richieste dell'Onu

Risoluzione 1737

adottata il 23 dicembre 2006 sotto l'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)

- interdice l'esportazione in Iran di materiali e tecnologie legate all'arricchimento e alla produzione di acqua pesante (un elemento funzionale alla produzione di plutonio), nonché alla costruzione di missili balistici*
- richiede il congelamento dei titoli finanziari detenuti all'estero da alcune persone fisiche e giuridiche coinvolte nel programma nucleare iraniano
- invita gli stati a informare uno speciale comitato del Consiglio di Sicurezza (creato dalla risoluzione stessa) dell'ingresso nei loro territori di personalità iraniane coinvolte nelle attività nucleari

*Sono escluse le forniture russe per il reattore nucleare di Bushehr, che la Russia sta completando per conto dell'Iran.

Risoluzione 1747

adottata il 24 marzo 2007 sotto l'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)

- estende la lista di persone fisiche e giuridiche soggette a sanzioni e vigilanza
- interdice l'importazioni di armi dall'Iran
- richiede di esercitare particolare vigilanza sul trasferimento all'Iran di armamenti pesanti
- richiede di esercitare particolare vigilanza sulle attività estere di banche iraniane, in particolare la Banca Sepah e alcuni istituti gestiti dal Corpo di guardie rivoluzionarie dell'Iran (*i pasdaran*)
- richiede la sospensione di nuovi crediti o altre forme di finanziamento o assistenza al governo dell'Iran (ad eccezione di misure umanitarie)

Risoluzione 1803

adottata il 3 marzo 2008 sotto l'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)

- estende la lista di persone fisiche e giuridiche soggette a sanzioni e vigilanza
- invita a ridurre la concessione di crediti alle esportazioni ad aziende con affari in Iran che potrebbero contribuire al finanziamento delle attività nucleari o missilistiche dell'Iran
- include nella lista delle banche iraniane le cui attività estere sono sotto esame la Banca Saderat e la Banca Melli
- invita a ispezionare carichi diretti in Iran sospettati di trasportare materiale o tecnologie che potrebbero essere impiegate nei programmi nucleare e missilistico dell'Iran

Risoluzione 1835

adottata il 27 settembre 2008

- prende nota delle dichiarazioni dei ministri degli esteri dei paesi del P5+1 riguardo allo sforzo diplomatico sulla questione
- riafferma l'impegno ad una soluzione negoziata nel quadro del P5+1
- richiede all'Iran di conformarsi senza ulteriori ritardi alle risoluzioni precedenti ed alle richieste dell'Aiea

Risoluzione 1929

adottata il 9 giugno 2010 sotto l'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)

- proibisce all'Iran di intraprendere ogni tipo di attività legata alla produzione di missili balistici, nonché di investire all'estero nel settore nucleare (compresa l'estrazione dell'uranio) e in quello missilistico
- espande la lista di prodotti di potenziale applicazione nei settori nucleare e missilistico soggetti ad embargo (l'Iran non può ne importarli né esportarli)
- impone un embargo sulla vendita all'Iran di sistemi d'arma pesante (carri armati, mezzi corazzati da combattimento, pezzi d'artiglieria di grosso calibro, aerei da combattimento, elicotteri d'assalto, navi da guerra, missili o sistemi missilistici), proibisce di fornire all'Iran assistenza per la produzione o manutenzione di tali sistemi d'arma, e richiede vigilanza sulla vendita all'Iran di altri sistemi d'arma
- impone agli stati membri dell'Onu di ispezionare i carichi sospetti di trasportare materiale proibito in Iran sul loro territorio, li invita a cooperare in caso di ispezioni in acque internazionali, a sequestrare i prodotti proibiti, e proibisce loro di fornire ogni tipo di assistenza (anche fornitura di acqua) ai carichi sospetti
- richiede agli stati di esercitare vigilanza sulle attività delle compagnie iraniane preposte al trasporto merci via mare (le *Iran Shipping Lines*) e aria, e congela i titoli detenuti all'estero di tre compagnie delle *Iran Shipping Lines*

- proibisce ogni servizio finanziario con l'Iran – compresi i contratti di assicurazione e controassicurazione – che potrebbe finanziare i programmi nucleari e balistico
- proibisce ogni tipo di relazione interbancaria con le banche iraniane qualora ci sia il sospetto che queste siano collegate ad attività di proliferazione
- ordina di esercitare vigilanza sulle relazioni con compagnie legate al Corpo dei guardiani della rivoluzione islamica e congela i titoli di quindici di tali compagnie
- espande la lista di individui e società soggetti a restrizione finanziarie e la lista di individui a cui negare il visto
- istituisce un panel di membri Onu per monitorare l'attuazione delle sanzioni

Le sanzioni Usa

Il *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act*, approvato dal Congresso americano a fine giugno, autorizza il presidente ad imporre sanzioni che restringano l'accesso al mercato americano delle compagnie e delle banche che intrattengano rapporti economici con Teheran nel settore energetico e dei prodotti petroliferi raffinati o che abbiano rapporti con il Corpo dei guardiani della rivoluzione, la potente organizzazione paramilitare che controlla un'ampia fetta dell'economia iraniana (nonché il programma nucleare). Washington ha inoltre sanzionato le compagnie internazionali che hanno rapporti con persone fisiche o enti iraniani che, secondo gli Usa, sono coinvolte nel programma nucleare iraniano, o nel sostegno al terrorismo internazionale. Le sanzioni non avranno impatto sul commercio tra Usa e Iran, di fatto sotto embargo dalla metà degli anni Novanta. L'obiettivo principale delle sanzioni americane è un altro: disincentivare i rapporti tra l'Iran e paesi terzi, precludendo l'accesso al mercato statunitense alle compagnie di tutto il mondo che fanno affari con l'Iran.

Le sanzioni Ue

Diverso è il discorso per quanto riguarda le sanzioni Ue, dal momento che le compagnie europee mantenevano corposi interessi nel settore energetico iraniano (gli scambi con paesi europei come Italia, Francia e Germania rappresentano una quota importante del commercio estero iraniano). Le sanzioni approvate in luglio dal Consiglio Ue prendono di mira innanzitutto il settore energetico. Le compagnie europee non potranno operare nuovi investimenti nel comparto delle attività energetiche iraniane (petrolio e gas). Inoltre, le imprese europee non potranno fornire attrezzature e trasferire tecnologie che potrebbero essere usate a fini militari o nel settore energetico iraniano, una misura molto dura se si considera la cronica mancanza di tecnologie e *know how* che affligge le industrie petrolchimiche iraniane.

Le sanzioni europee prevedono anche il congelamento dei titoli detenuti all'estero dalle persone inserite in una 'lista nera' che comprende quasi duecento persone fisiche e giuridiche coinvolte nel programma nucleare, o legate al Corpo dei guardiani della rivoluzione. Sul territorio dell'Ue non potranno essere aperte nuove filiali di banche iraniane, né potranno essere avviate nuove relazioni tra istituti di credito europei e iraniani. Vengono inoltre rafforzati i controlli sulle navi iraniane sospette e vengono

congelati i beni della marina mercantile iraniana (*Islamic Republic of Iran Shipping Lines*).

Le sanzioni europee avranno un impatto importante sull'economia iraniana. Compagnie come l'italiana Eni, la francese Total e l'anglo-olandese Shell avevano già ridotto la loro presenza in Iran e sono sotto pressione perché rinuncino del tutto alle loro attività in Iran. Ciò priverebbe Teheran della tecnologia e del personale qualificato necessario ad ammodernare il proprio comparto energetico. Occorre in proposito ricordare che, nonostante l'Iran sia uno dei maggiori produttori al mondo di gas e petrolio, la scarsa capacità di raffinazione delle industrie iraniane obbliga Teheran a importare circa un terzo dei prodotti petroliferi raffinati che consuma.

Le sanzioni di
paesi terzi

L'Iran ha già registrato maggiori difficoltà nell'esportare petrolio nonostante ciò non rientri nel campo d'applicazione delle sanzioni, perché numerose banche internazionali si sono rifiutate di fornire copertura assicurativa alle compagnie iraniane e di svolgere transazioni finanziarie con Teheran, nel timore di vedersi proibito l'accesso al mercato europeo e a quello americano. Inoltre americani ed europei sono riusciti a convincere altri paesi a imporre sanzioni unilaterali contro Teheran, tra cui Giappone e Corea del Sud, entrambi importanti partner commerciali dell'Iran.

Le pressioni euro-americane hanno avuto meno successo con paesi come Turchia e Cina. In particolare esiste il fondato timore che la dipartita delle compagnie europee possa spianare la strada alla penetrazione cinese, anche in ragione del bisogno di Pechino di rifornirsi di petrolio. Pechino è già presente in Iran con la compagnia Sinopec e la Compagnia petrolifera nazionale cinese (Cnpc). Tuttavia nell'immediato e prossimo futuro le compagnie cinesi non dovrebbero essere in grado di controbilanciare gli effetti delle sanzioni europee ed americane sulla produzione petrolifera iraniana, poiché non offrono (ancora) standard tecnologici e di expertise paragonabili a quelli occidentali.

Le relazioni con la Russia

Usa e Ue
confermano la
tendenza a
migliorare i
rapporti con la
Russia

Negli ultimi mesi è andata consolidandosi la tendenza degli Stati Uniti e dell'Unione Europea a cercare di stabilire relazioni costruttive con la Russia, aumentando la cooperazione nei settori di interesse comune e tentando di ridurre i contrasti nelle questioni che il Cremlino considera di interesse prioritario. La collaborazione della Russia è molto importante, se non decisiva, per affrontare con efficacia le crisi internazionali che più preoccupano l'amministrazione Obama.

I paesi dell'Unione Europea hanno accolto favorevolmente il cambiamento della politica americana. Le occasioni di confronto tra Usa e Russia negli ultimi anni della presidenza di George W. Bush avevano infatti avuto pesanti ricadute sulla compattezza interna dell'Ue, che si è spesso trovata divisa tra coloro che auspicavano una politica riconciliatrice con Mosca e quanti, invece, invocavano con gli Usa la linea dura. Recentemente perfino i paesi europei che più faticavano a trovare un *modus vivendi* con la Russia, come la Polonia, sembrano essersi orientati verso un atteggiamento più pragmatico. A riprova del miglioramento dei rapporti russo-polacchi, il gigante russo

dell'energia Gazprom ha recentemente siglato un accordo con la compagnia polacca Pgnig, per prolungare le forniture russe a Varsavia e assicurare il transito del gas russo destinato all'Europa occidentale.

Permangono
divergenze sullo
scudo antimissile

Permangono comunque varie questioni che vedono la Russia schierata su posizioni diverse, quando non opposte, rispetto a Usa ed Ue. Una delle questioni più controverse è legata al sistema di difesa missilistica americana. Lo scudo antimissile era fortemente voluto dall'amministrazione Bush, i cui piani prevedevano il dispiegamento di missili intercettori in Polonia e un sistema radar da installare nella Repubblica Ceca. Obama si è invece orientato verso una versione più flessibile dello scudo, che fa perno sul sistema navale *Aegis*. I missili intercettori sarebbero lanciati da navi operanti nel Baltico, nel Mediterraneo e a largo della Gran Bretagna. Il sistema prevede anche lo schieramento di missili nell'Europa orientale (Polonia e Romania), pur trattandosi di missili di gittata inferiore rispetto a quelli previsti da Bush.



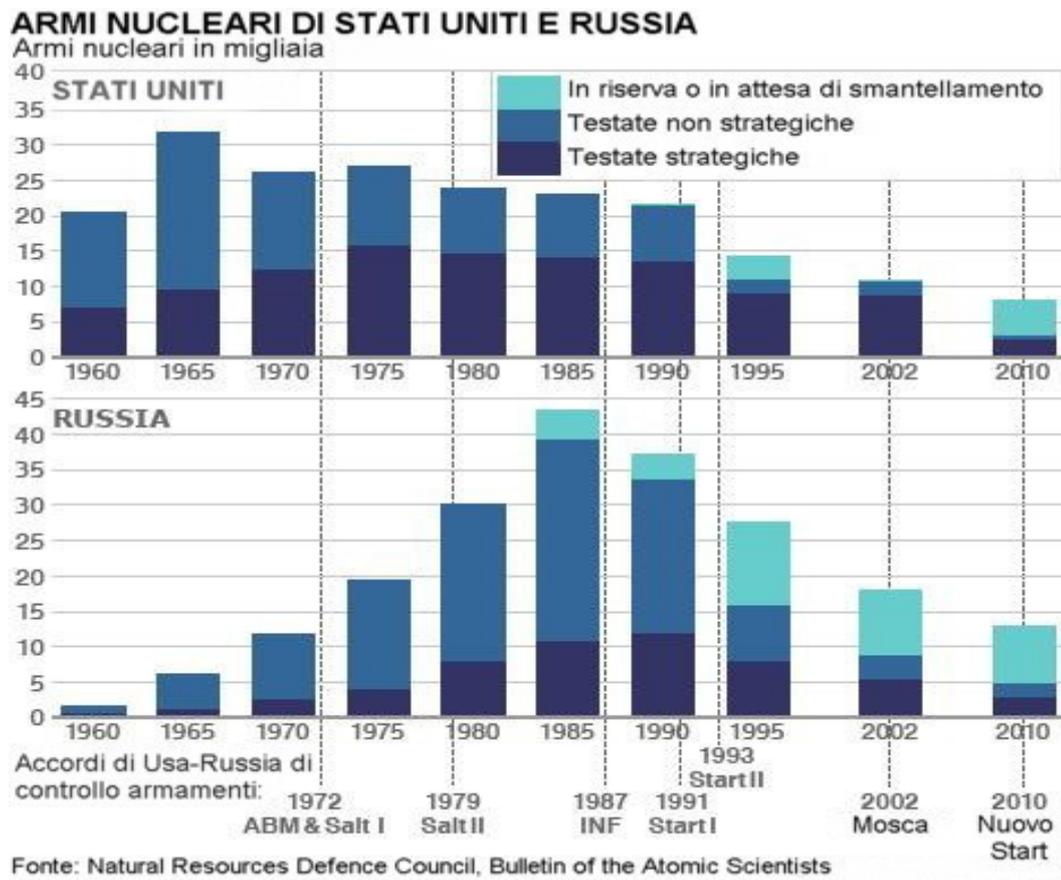
Lo scudo antimissile Usa secondo il piano Obama. È basato sul sistema d'arma navale *Aegis* nel Mediterraneo, a largo della Gran Bretagna e possibilmente nel Mar Baltico; e su componenti terrestri in Europa centro-orientale, inclusa una batteria di intercettori SM-3 in Polonia e una in Romania. Lo schieramento è previsto in quattro fasi: 2011 (componente marina e sistema radar in Europa), 2015, 2018 e 2020 (incremento/miglioramento componente marina e intercettori in Europa). Il sistema è pensato prevalentemente per contenere la minaccia di missili balistici a raggio medio e intermedio (rispettivamente 1000-3500 km e 3500-5000 km di gittata).

Fonte: BBC World Service, Congressional Budget Office.

I cambiamenti introdotti da Obama allo scudo antimissile hanno alleviato ma non dissipato i timori russi. Notando le scarse differenze rispetto al precedente progetto dell'amministrazione Bush, il premier Vladimir Putin ha accusato gli Usa di voler "ingannare" i russi. La Russia è preoccupata che lo scudo antimissile possa minare il

suo deterrente nucleare e rompere così l'equilibrio strategico in Europa. Il governo russo ha minacciato che potrebbe ritirarsi dal nuovo Trattato sulla limitazione degli armamenti strategici (c.d. nuovo Start), firmato in aprile da Obama e dal presidente russo Dimitri Medvedev.

Lo scudo antimissile rimane un argomento di dibattito anche tra europei e americani. Washington ha negoziato a livello bilaterale con i singoli paesi coinvolti nel sistema, anche in ragione della riluttanza di alcuni paesi europei, che avrebbe reso più lungo e complesso un negoziato in ambito Nato. Il segretario generale della Nato, Anders Fogh Rasmussen, si è però dichiarato favorevole alla realizzazione dello scudo attraverso l'Alleanza Atlantica. Secondo Rasmussen, questo sarebbe l'unico modo per evitare l'insorgere di fattori di divisione tra alleati e per proporre un approccio comune dei paesi della Nato nei confronti della Russia. Per stemperare l'opposizione russa allo scudo, Rasmussen, che ha fatto del miglioramento delle relazioni con la Russia una delle sue priorità, ha anche rilanciato l'ipotesi di invitare la Russia a partecipare al progetto di difesa missilistica. L'ipotesi al momento non sembra aver trovato grande consenso presso il governo russo.



Una fonte di continuo contrasto tra la Russia da una parte e gli Usa e l'Ue dall'altra sono i rapporti con le ex repubbliche sovietiche in Europa orientale (Bielorussia, Moldavia e Ucraina) e nel Caucaso (Armenia, Azerbaigian e Georgia). In particolare l'ipotesi di integrare nella Nato paesi come la Georgia e l'Ucraina ha suscitato la

strenua opposizione di Mosca, che considera tale scenario una minaccia alla sua sicurezza.

L'Ucraina rinuncia
alla Nato...

Nell'ultimo periodo le tensioni sulla collocazione geopolitica dell'Ucraina sono decisamente diminuite. Sotto l'impulso del nuovo presidente ucraino, Viktor Yanukovich, i rapporti tra Mosca e Kiev sono migliorati, permettendo tra l'altro la firma di un accordo per il rinnovo alla marina russa della concessione della base navale di Sebastopoli, in Crimea, fino al 2043. In luglio il parlamento ucraino ha approvato una legge che vieta al paese di aderire ad alleanze militari. Conseguentemente l'obiettivo di aderire alla Nato non rientra più ufficialmente nella politica di sicurezza e difesa ucraina. Coerentemente con la sua scelta di rimanere fuori dai blocchi militari, Kiev ha scartato le offerte di partecipare all'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva, che raccoglie attorno alla Russia diversi paesi ex-sovietici (Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghisia, Uzbekistan e Tagikistan).

La rinuncia all'adesione alla Nato non significa che il governo ucraino abbia intenzione di interrompere i rapporti di cooperazione con l'Alleanza Atlantica. Kiev ha confermato la partecipazione ucraina alle missioni internazionali guidate dalla Nato in Afghanistan, Iraq e Kosovo. Anche le esercitazioni congiunte tra Nato e Ucraina sono state confermate e, in luglio, si sono svolte le manovre *Sea Breeze 2010*, che hanno visto militari ucraini operare congiuntamente con gli Usa e altri paesi Nato in acque territoriali ucraine.

...ma non all'Ue

Il governo ucraino ha confermato la volontà di aderire all'Ue. Il presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, ha accolto con favore il miglioramento dei rapporti russo-ucraini, considerandolo uno sviluppo che agevolerà anche i rapporti tra l'Ue e la Russia. La riconciliazione russo-ucraina rappresenta un fattore positivo per la sicurezza dei rifornimenti del gas russo all'Europa, dato che i dissidi tra Kiev e Mosca avevano provocato varie 'guerre del gas', il cui effetto collaterale era l'interruzione, o la riduzione, delle forniture destinate ai paesi europei. Attualmente Ue e Ucraina stanno negoziando un accordo per la creazione di un'area di libero scambio, che potrebbe entrare in vigore già dal 2011. Nonostante non abbia nascosto perplessità sull'avvicinamento di Kiev all'Ue, la Russia non vede tale scenario con l'avversione con cui considera l'adesione ucraina alla Nato. In ogni caso l'Ue non ha mai concesso una chiara prospettiva di integrazione all'Ucraina.

La Georgia
resta motivo di
divisione

La Georgia continua invece ad essere un argomento di dissidio tra Russia e Occidente. Il segretario di stato americano, Hillary Rodham Clinton, si è recata a Tbilisi per confermare il sostegno politico ed economico degli Usa al governo filo-occidentale georgiano. Clinton ha assicurato che la distensione in atto tra Washington e Mosca non pregiudicherà i rapporti tra gli Usa e la Georgia. Il segretario di stato ha duramente criticato la Russia per l'intervento militare del 2008 e per la "perdurante occupazione del territorio georgiano", offrendo il supporto americano per riportare sotto il controllo del governo di Tbilisi le repubbliche separatiste dell'Abcasia e dell'Ossezia del Sud.



La Georgia e le regioni separatiste dell'Abcasia e dell'Ossezia del Sud. Mosca ha riconosciuto l'indipendenza delle due repubbliche, tuttavia non è riuscita a ottenere un numero significativo di riconoscimenti internazionali.

Da parte sua, la Russia ha accusato i paesi Nato di riarmare e addestrare l'esercito georgiano, incoraggiando il revanscismo di Tbilisi. In agosto il governo russo ha annunciato il dispiegamento in Abcasia di un sistema di difesa antiaerea dotato di missili terra-aria S-300, cui si aggiungono altre armi anti-aeree schierate in Ossezia del Sud. La Russia ha così rinforzato la sua presenza militare nelle regioni separatiste della Georgia. Ciò ha provocato la protesta di Usa e Ue, che ritengono che Mosca stia violando l'armistizio siglato nel 2008 da Medvedev e l'allora presidente Ue, il presidente francese Sarkozy. Anche il segretario generale della Nato Rasmussen ha ribadito che per la Nato l'integrità territoriale della Georgia resta essenziale. Da parte sua, il Consiglio europeo ha prorogato di un altro anno il mandato della missione di polizia dell'Ue in Georgia (*EU monitoring mission - Georgia*).

Prove di intesa
sull'Iran

Russia e Occidente sembrano aver trovato una maggiore intesa, anche se certo non una perfetta convergenza, su come arginare le ambizioni nucleari dell'Iran. Mosca non si è opposta alle sanzioni contro Teheran in sede Onu, ma ha duramente criticato le misure unilaterali adottate dagli Usa e dall'Ue. La Russia continua ad avere buone relazioni commerciali con l'Iran e i tecnici russi aiutano da diversi anni gli iraniani nella realizzazione della centrale nucleare di Bushehr. In agosto i russi hanno iniziato a fornire combustibile nucleare e la centrale di Bushehr potrebbe iniziare a produrre energia entro la fine del 2010. Gli Stati Uniti e l'Europa non sono preoccupati di questa collaborazione russo-iraniana, poiché l'uranio fornito dai russi agli iraniani non è adatto alla produzione di armamenti nucleari. Inoltre, a norma dell'accordo di cooperazione russo-iraniano, dopo essere stato usato per la produzione di energia, l'uranio viene riportato in Russia. Europei e americani erano ben più preoccupati dall'ipotesi che la Russia desse seguito ad un accordo preliminare con l'Iran per la

vendita di sofisticati sistemi di difesa antiaerea. Hanno pertanto accolto con grande favore la decisione del presidente Medvedev di bloccare questo accordo. I missili terra-aria sarebbero stati con ogni probabilità schierati a difesa delle infrastrutture nucleari iraniane.

La guerra in Afghanistan

Gli europei assenti
dalla
pianificazione
strategica

La guerra in Afghanistan non ha registrato grandi cambiamenti dal punto di vista della cooperazione transatlantica. Gli europei continuano a sostenere politicamente e militarmente la missione a guida Nato *International Assistance Security Force* (Isaf), che tuttavia è fermamente sotto il controllo e la direzione strategica degli Stati Uniti.

Nel corso degli ultimi mesi si è notevolmente intensificata l'attività di guerriglia dei talebani e per le truppe della Nato il 2010 è già diventato l'anno più sanguinoso dall'inizio della guerra. Un riscontro sul peggioramento della sicurezza in Afghanistan emerge anche dall'ultimo rapporto preparato dal segretario generale dell'Onu, Ban Ki-Moon, per l'Assemblea generale. Il documento mostra che negli ultimi mesi il numero complessivo degli attacchi è cresciuto del 69%. Ban ha espresso preoccupazione per il numero crescente delle vittime civili. Gli Usa si erano impegnati a ridurre al minimo le vittime civili delle loro operazioni, tuttavia non si sono registrati grandi risultati in proposito.

Anno	Usa	Totale coalizione
2001	12	12
2002	49	69
2003	48	57
2004	52	60
2005	99	131
2006	98	191
2007	117	232
2008	155	295
2009	317	521
2010 (fino a settembre)	364	556
Totale	1311	2124

I caduti della missione internazionale per anno. Dal grafico emerge chiaramente che le attività degli insorti afgani sono in netto aumento.

Fonte: iCasualties.org

I caduti della coalizione internazionale divisi per paese			
Australia	21	Nato	6
Belgio	1	Norvegia	9
Canada	152	Nuova Zelanda	1

Repubblica Ceca	3	Olanda	24
Danimarca	37	Polonia	21
Estonia	8	Portogallo	2
Finlandia	1	Romania	17
Francia	49	Spagna	30
Georgia	5	Svezia	4
Germania	42	Corea del Sud	1
Giordania	1	Turchia	2
Italia	29	UK	339
Lettonia	3	Ungheria	4
Lituania	1	Usa	1311

Fonte: iCasualties.org

Cresce la pressione su Obama per una strategia di uscita

Il presidente americano Obama sembra orientato a rispettare la scadenza del 2011, che lui stesso aveva indicato, per iniziare il ritiro delle truppe. I risultati dei *Transatlantic Trends**, un sondaggio che rileva le tendenze dell'opinione pubblica negli Usa e in una dozzina di paesi europei, mostrano che la percentuale di cittadini americani favorevoli al ritiro o alla riduzione del contingente è nettamente in crescita. Obama deve inoltre affrontare le pressioni provenienti dal Partito democratico. D'altra parte, per il comandante delle forze sul terreno, l'americano David Petraeus, l'inizio del ritiro dovrebbe essere legato esclusivamente al raggiungimento di risultati sul territorio. Il generale americano ha precisato che la strategia di contrasto alla guerriglia, per essere efficace, ha bisogno di tempo e che l'aumento dei militari americani (c.d. *surge* deciso da Obama lo scorso dicembre) è stato completato solo in agosto, quando sono arrivati le ultime unità dei circa 30.000 soldati previsti.

Con ogni probabilità l'Isaf continuerà ad operare anche dopo il 2011

Per poter ridurre i contingenti militari Nato è essenziale assicurare le capacità afgane. Gli Usa puntano ad aumentare gli effettivi delle forze afgane fino a un totale di circa 300.000 unità. L'obiettivo dichiarato è raggiungere questa cifra per l'ottobre 2011, in previsione dell'inizio del ritiro delle truppe Usa. Tuttavia è altamente improbabile che per quella data l'esercito afgano sarà in grado di assumersi la responsabilità del controllo del territorio. È molto probabile quindi che le forze dell'Isaf continueranno ad operare in Afghanistan anche dopo il 2011, impegnandosi quantomeno nell'opera di formazione del personale di sicurezza locale. L'esercito afgano resterà a lungo dipendente dal sostegno di Usa e Ue anche dal punto di vista finanziario. Il costo dell'esercito afgano, a pieni effettivi, è stimato attorno ai 6 miliardi di dollari annui, una cifra insostenibile per il governo afgano.

* *Transatlantic Trends 2010. Principali Risultati*, www.gmfus.org/trends/doc/2010_Italian_Key.pdf.

Debole incidenza
dell'Ue

Nonostante diversi paesi membri offrano un importante contributo in termini di uomini e mezzi all'Isaf, l'Ue come tale recita una parte minore in Afghanistan. La programmazione della strategia bellica rimane saldamente nelle mani degli Usa, che prescindono spesso anche dalla Nato. L'Ue fornisce assistenza finanziaria e sostegno ai programmi di sviluppo civili, tuttavia anche le priorità della ricostruzione vengono generalmente indicate dagli Usa, che mantengono maggiore influenza anche sul governo afgano. L'Ue fa anche fatica ad adeguarsi alla scelta americana di considerare Afghanistan e Pakistan come un unico teatro strategico, soprattutto perché l'influenza europea sul Pakistan è molto modesta.

Le difficoltà europee trovano in parte spiegazione nello scarso sostegno dell'opinione pubblica alla missione in Afghanistan. Stando ai *Transatlantic Trends*, ben il 61% dell'opinione pubblica europea è in favore del ritiro o della riduzione delle truppe. Ciò non sembra per ora avere persuaso i governi europei dell'opportunità politica di procedere ad un ritiro immediato. A conferma di ciò, il ritiro dell'esercito olandese, completato in agosto, non ha prodotto l'effetto 'domino' che molti temevano. Tuttavia, ad eccezione del Regno Unito, i contingenti europei continuano ad offrire uno scarso contributo alle operazioni di combattimento, con grave disappunto dei vertici politici e militari degli Usa.

Permangono i
fattori di divisione
tra Usa, Ue e
autorità afgane

Usa e Ue inoltre sono molto preoccupati dei ritardi nell'opera di consolidamento delle istituzioni afgane. Lo svolgimento delle elezioni legislative, in settembre, è stato accompagnato da brogli e violenze, anche se le irregolarità non hanno toccato i livelli delle elezioni presidenziali dello scorso anno. Il presidente afgano, Hamid Karzai, ha respinto le accuse da parte americana ed europea di non fare abbastanza per combattere la corruzione e gli abusi. Inoltre ha più volte criticato le vittime civili provocate dai militari dell'Isaf. Karzai ha accusato soprattutto le compagnie straniere di sicurezza privata, tentando senza successo di ridurre la loro presenza sul territorio afgano.

Sui difficili rapporti tra Usa ed europei da una parte e governo afgano dall'altra pesa anche la decisione riguardo alla misura in cui sia opportuno negoziare con i talebani e gli altri gruppi che si oppongono alla forza multinazionale. Per Karzai la riconciliazione è l'unico modo per porre termine allo stato di guerra che dura da fine 2001. L'alto rappresentante per la politica estera comune dell'Ue, Catherine Ashton, ha offerto la disponibilità dell'Ue a sostenere il reintegro dei guerriglieri che rinunciano alle armi e rispettano la costituzione afgana. Per diversi alti funzionari europei il dialogo con gli insorti è ormai un'esigenza militare oltre che politica, visto che non ci sono prospettive di debellare in breve tempo la guerriglia. Gli Usa non hanno escluso l'ipotesi del dialogo, tuttavia sembrano orientati ad aprire alla riconciliazione solo dopo aver inferto duri colpi agli insorti. Inoltre gli Usa hanno imposto sanzioni economiche contro i clan sospettati di aiutare la guerriglia, una scelta che riduce le possibilità di dialogo e che è stata per questo biasimata dalle autorità afgane, che al contrario avevano chiesto a Washington di rimuovere dalla lista nera perfino i massimi dirigenti talebani, inclusa la loro guida spirituale, il mullah Omar.

Preoccupazione
per l'instabilità del
Pakistan

Gli Usa e l'Ue continuano a seguire la situazione del Pakistan, un paese chiave per la stabilizzazione dell'Afganistan. Gli insorti afgani possono contare su una serie di rifugi o 'santuari' in territorio pachistano in cui pianificano le operazioni militari contro le truppe straniere e le autorità di Kabul. Gli Usa e i loro partner europei, in particolare la Gran Bretagna, continuano a far pressione sul governo pachistano perché raddoppi gli sforzi per ridurre le attività dei talebani e dei loro fiancheggiatori pachistani. D'altro canto, le incursioni di forze Usa e Nato in Pakistan – effettuate soprattutto con i c.d. 'droni', aerei senza pilota manovrati a distanza – sono origine di continue tensioni con il governo e le forze armate pachistane.

Le grandi alluvioni che hanno devastato il Pakistan orientale la scorsa estate hanno offerto a Usa e Ue l'opportunità di migliorare la loro immagine presso i pachistani promettendo assistenza tecnica e finanziaria alla gestione dell'emergenza. Gli Usa hanno inviato aiuti umanitari per un valore di 76 milioni di dollari, mettendo inoltre a disposizione elicotteri e altri mezzi per il salvataggio degli alluvionati. L'Ue ha offerto 70 milioni di euro di aiuti immediati, predisponendo inoltre un piano per un valore di 230 milioni di euro in tre anni. Per incoraggiare la ricostruzione gli europei hanno inoltre aperto il mercato comunitario per i prodotti pachistani, garantendo loro accesso privilegiato.

Il conflitto israelo-palestinese

Usa ed Ue
preoccupati di
un'immediata
interruzione
del negoziato

I paesi europei e soprattutto gli Stati Uniti stanno tentando di salvare i negoziati di pace tra Israele e l'Autorità nazionale palestinese (Anp), che erano ripresi solo ad inizio settembre dopo due anni di interruzione. Le trattative, avviate grazie alla mediazione dell'amministrazione Usa, si sono subito arenate a causa del rifiuto del governo israeliano di estendere la moratoria sull'espansione degli insediamenti in Cisgiordania e la conseguente riluttanza dell'Anp a sedersi al tavolo negoziale.

Gli Usa attori
centrali del
negoziato, l'Ue
secondaria

Gli Stati Uniti sono impegnati in una difficile opera di mediazione nel tentativo di convincere da una parte il governo israeliano ad estendere per almeno sessanta giorni la moratoria e dall'altra l'Anp e i suoi sostenitori arabi a non boicottare il negoziato. L'Ue, che appoggia gli sforzi americani, non riesce tuttavia ad avere un ruolo politico di rilievo. Eppure l'Ue svolge un ruolo di sostegno all'Anp fondamentale. Senza i fondi europei, l'Anp sarebbe non soltanto incapace di mantenere i programmi per lo sviluppo e l'assistenza sociale, ma non riuscirebbe neanche a pagare i salari dei suoi dipendenti. Di recente il presidente della Commissione europea Barroso ha promesso al premier palestinese Salam Fayyad che l'Ue valuterà la possibilità di stanziare 40 milioni di euro in favore dei palestinesi, che si aggiungono ai 20 recentemente sborsati per finanziare programmi di assistenza sociale.

Pessimismo
sull'esito dei
negoziati

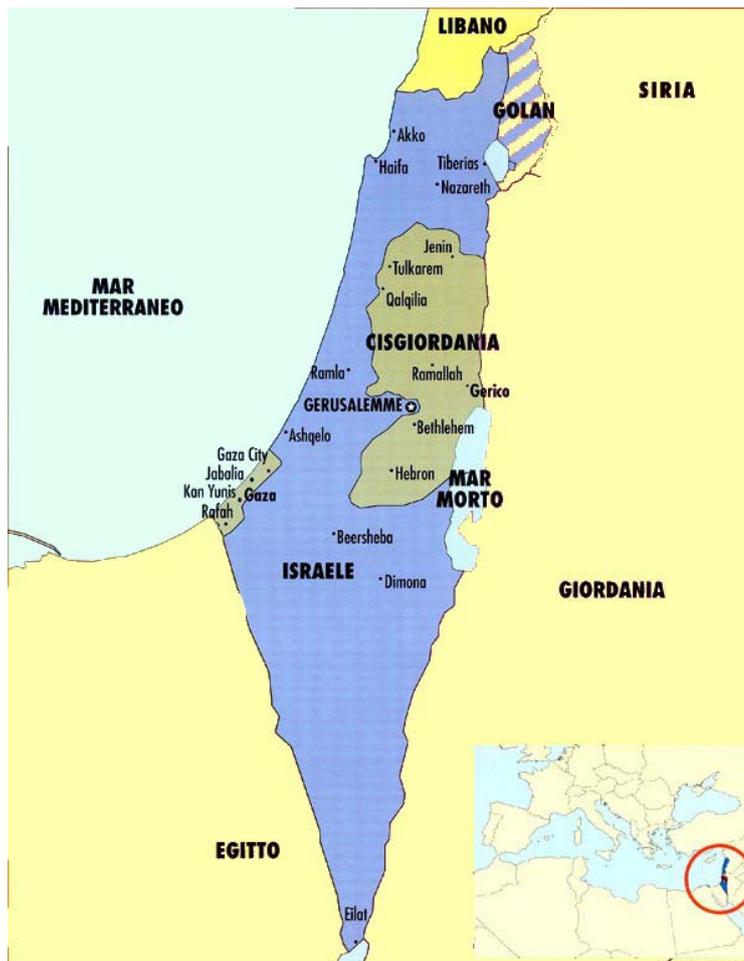
Anche se israeliani e palestinesi trovassero un modo di aggirare la questione degli insediamenti e riprendere il dialogo, c'è grande scetticismo sull'esito delle trattative. Il presidente dell'Anp, Mahmoud Abbas, ha chiesto ad Israele di accettare una soluzione basata sul principio di uno stato indipendente palestinese all'interno dei territori

occupati da Israele nel 1967 – il che vuol dire non soltanto la Cisgiordania e la Striscia di Gaza, ma anche Gerusalemme Est (dove gli insediamenti israeliani non si sono mai arrestati). Abbas ha conseguentemente insistito sul fatto che la proroga al congelamento della costruzione degli insediamenti è una condizione essenziale per evitare l'immediato boicottaggio dei negoziati. Il premier israeliano, Benjamin Netanyahu, ha per ora escluso che la moratoria possa essere prolungata, nonostante le proteste da parte Usa ed Ue. Il premier israeliano ha definito le condizioni che considera essenziali affinché Israele accetti la creazione di uno stato palestinese. I palestinesi dovrebbero riconoscere Israele come stato ebraico e rinunciare al diritto al ritorno per i palestinesi espulsi da Israele nel 1948. Per Netanyahu Israele dovrebbe mantenere anche il controllo delle frontiere dello stato palestinese. Un'altra intrattabile questione riguarda lo status di Gerusalemme, che Israele riconosce come sua indivisa capitale. Per i palestinesi, invece, l'ipotesi di uno stato palestinese senza Gerusalemme Est (abitata in prevalenza da arabi) come capitale è difficilmente accettabile. Stati Uniti e Europa hanno entrambi biasimato l'intransigenza del premier israeliano, tuttavia Washington è restia a prendere esplicitamente le distanze da Israele.

La questione di
Gaza: il blocco
israeliano e la
politica verso
 Hamas

Un altro elemento che induce al pessimismo è la divisione dei palestinesi della Cisgiordania, governati da un'Anp dominata dal partito nazionalista Fatah, e quelli della Striscia di Gaza, sotto il controllo di Hamas, il gruppo armato di ispirazione islamista che Usa e Ue considerano come un'organizzazione terroristica. Mentre Washington condivide il rifiuto del governo israeliano di dialogare con Hamas, molti in Europa ritengono che aprire un canale di comunicazione con il gruppo islamico sia una scelta obbligata. Da parte sua Hamas ha più volte invocato il dialogo diretto con l'Ue e il ministro degli esteri francese, Bernard Kouchner, si è detto disponibile a incontrare rappresentanti del movimento islamico, purché dietro richiesta dell'Anp.

Un'ulteriore fonte di divergenze transatlantiche è il blocco alla circolazione di persone e merci che Israele mantiene su Gaza. L'alto rappresentante per la politica estera europea Ashton ha definito insufficiente l'alleggerimento del blocco deciso di recente da Israele. Ashton ha visitato Gaza in luglio, senza tuttavia incontrare esponenti di Hamas. Per permettere ad Israele di ridurre la pressione su Gaza, senza per questo dover rinunciare alle sue esigenze di sicurezza, l'Ue ha offerto di inviare forze di polizia ai punti di transito con Gaza (la missione Ue di controllo del transito di Rafah, tra Gaza ed Egitto, ha di fatto smesso di essere operativa dopo l'attacco israeliano contro Gaza del 2008-2009). Gli Usa sono invece molto più sensibili alle preoccupazioni israeliane sulla sicurezza e hanno biasimato con minore enfasi il blocco di Gaza.



Mappa di Israele e dei territori occupati nel 1967. L'area del Golan rientra nei confini internazionalmente riconosciuti della Siria ma è occupata da Israele.

Le relazioni con la Turchia

Usa e Ue
approvano le
riforme
costituzionali
turche

Stati Uniti e Unione Europea hanno accolto con favore il risultato del referendum costituzionale turco che modifica la costituzione varata sotto regime militare nel 1982. La riforma, tra le altre cose, ha rafforzato il sistema di tutele dei diritti umani e libertà civili (per esempio istituendo un difensore civico) e ridotto alcuni privilegi delle potenti forze armate (tra cui l'impossibilità per una corte civile di processare un militare). Stati Uniti e Ue considerano le riforme costituzionali un rafforzamento del sistema democratico e dello stato di diritto. Dal punto di vista europeo le riforme, fortemente promosse dal premier Recep Tayyip Erdogan, rispondono anche al bisogno di adeguare la legislazione turca ai parametri europei.

La valutazione positiva dell'esito del referendum è servita ad americani ed europei per ridurre le tensioni con il governo turco, con il quale sono entrati in contrasto ripetutamente negli ultimi mesi. Alla base delle divergenze sta l'intenzione della Turchia di costruirsi un profilo di politica estera autonomo dall'Occidente nella regione del suo vicinato, in particolare in Medio Oriente e nel Golfo.

Preoccupazione di Usa e Ue per il peggioramento delle relazioni tra Turchia e Israele...

Il governo turco si è fortemente impegnato in un tentativo di mediazione tra Israele e i suoi rivali arabi – siriani e palestinesi in particolare – ed è pertanto fortemente critico dell’atteggiamento di Israele, che considera eccessivamente intransigente. Le tensioni tra i due paesi sono salite alle stelle lo scorso giugno dopo che le forze israeliane hanno ucciso nove attivisti filo-palestinesi turchi che stavano tentando di forzare il blocco navale di Gaza. Per protesta il governo turco ha interrotto le esercitazioni militari congiunte con l’esercito israeliano e ha interdetto lo spazio aereo turco ai velivoli militari israeliani. Tuttavia la cooperazione militare non è stata sospesa del tutto, né sono stati cancellati i contratti bilaterali per la fornitura di armamenti. I rapporti commerciali non hanno subito gravi danni, anche perché gli israeliani tendono ad operare nel mercato turco attraverso la creazione di compagnie miste.

Le tensioni con Israele hanno destato la viva preoccupazione degli Usa, che vedono con timore la possibilità che Israele perda l’unico vero governo amico nella regione. Ad acuire i timori di Washington contribuisce anche il miglioramento delle relazioni della Turchia con la Siria e l’Iran, entrambi paesi ostili a Tel Aviv. L’amministrazione americana è giunta a minacciare di non fornire all’esercito turco armamenti ad alto livello tecnologico. La Turchia aveva richiesto agli Usa aerei militari senza pilota, capaci di compiere missioni di ricognizione e di attacco contro i guerriglieri curdi. La Turchia aveva richiesto tali armamenti anche in previsione del ritiro dall’Iraq dell’esercito americano, evento che potrebbe aumentare le attività dei militanti curdi che trovano rifugio nell’Iraq settentrionale.

... e per il miglioramento dei rapporti tra Turchia e Iran

Usa e Ue vedono con apprensione anche i rapporti tra la Turchia e l’Iran. La Turchia è stata, insieme al Brasile, l’unico paese del Consiglio di sicurezza dell’Onu a opporsi alle sanzioni contro l’Iran. Il governo turco si è impegnato a rispettare le sanzioni Onu (non quelle Usa ed Ue), ma si è rifiutata categoricamente di prendere altri provvedimenti. Al contrario, ha promesso di adoperarsi per aumentare l’intercambio commerciale, che già registra una tendenza positiva.

Si raffredda il favore dei turchi verso America ed Europa

Alla luce di questi recenti contrasti, non sorprende che i *Transatlantic Trends* abbiano rilevato un netto raffreddamento dei cittadini turchi nei confronti di America ed Europa (anche se è il caso di notare che il sondaggio in Turchia è stato condotto nella settimana successiva all’uccisione degli attivisti turchi filo-palestinesi). L’integrazione nell’Ue non è più in cima alle priorità dei cittadini turchi: solo il 38% la considera come un fatto positivo. Si tratta di un dato molto significativo se si pensa che, solo nel 2004, la percentuale dei turchi favorevoli all’ingresso in Europa era il 73%. Anche il sostegno alla partecipazione alla Nato è in calo, visto che solo il 30% la ritiene indispensabile alla sicurezza della Turchia. È invece in crescita la percentuale dei turchi che vedrebbero di buon occhio una politica di più stretta cooperazione con i paesi arabi.

Polemiche tra Usa e Ue sull’integrazione della Turchia nell’Ue

Nonostante il diminuito consenso popolare, il governo di Ankara continua a considerare l’adesione all’Ue un obiettivo fondamentale. Il ministro degli esteri Ahmet Davutoglu ha affermato che essa è “il più importante obiettivo strategico della Turchia”, premurandosi di specificare che la lentezza del negoziato d’adesione non può

essere attribuita al governo turco. Alla fine di giugno è stato aperto il tredicesimo capitolo di negoziato tra la Turchia e l'Ue, un progresso che è stato salutato dalla Commissione europea come la dimostrazione che la prospettiva di integrazione della Turchia è ancora aperta. Tuttavia diverse azioni del governo turco continuano ad ostacolare il processo di avvicinamento all'Ue, in particolare il rifiuto di aprire il proprio territorio al traffico proveniente dalla parte meridionale di Cipro, che è uno stato membro dell'Ue e anche l'unico riconosciuto dalla comunità internazionale.

L'integrazione europea della Turchia rimane una fonte di contrasti tra Usa e Ue. Le esternazioni da parte del governo americano a favore di una rapida integrazione della Turchia nell'Unione sono fonte di grandissima irritazione in diversi paesi europei, in particolare la Francia. Gli europei notano come gli Stati Uniti considerino l'adesione turca esclusivamente in termini geopolitici a loro favorevoli – a Washington si è persuasi che l'adesione della Turchia avrebbe un enorme valore simbolico e ancorerebbe definitivamente la Turchia all'Occidente. Per gli europei, invece, la questione è molto più complessa, dal momento che implica la modifica degli assetti interni all'Ue, inclusa la distribuzione del bilancio comunitario, e si ripercuote direttamente sul legame tra istituzioni europee e opinione pubblica, che è a maggioranza contraria all'ingresso della Turchia. Secondo i *Transatlantic Trends*, solo il 23% degli europei è favorevole all'ingresso della Turchia. La questione è controversa anche a livello dei governi. Quelli di Francia e Germania si oppongono all'adesione, mentre Gran Bretagna, Italia e Spagna sono a favore.

I Balcani

Usa e Ue
accolgono con
favore il parere
della Corte
internazionale
di giustizia

Europei e americani hanno accolto con soddisfazione il parere della Corte internazionale di giustizia, che ha affermato che la dichiarazione di indipendenza del Kosovo dalla Serbia non è in contrasto con le norme del diritto internazionale. Il Kosovo, abitato per oltre il 90% da albanesi, si è unilateralmente staccato dalla Serbia nel febbraio 2008. Sebbene il parere della Corte internazionale di giustizia non sia giuridicamente vincolante, esso ha suscitato forti reazioni contrastanti. Diversi paesi hanno espresso il timore che altri movimenti separatisti, nei Balcani e in altre parti del mondo, guarderanno al caso kosovaro come a un incoraggiante precedente. La Serbia ha annunciato che continuerà la battaglia diplomatica per mantenere la sovranità sul Kosovo, pur escludendo il ricorso a operazioni militari. Le speranze degli Usa e di molti paesi europei che il parere positivo della Corte potesse funzionare da stimolo per un maggiore riconoscimento internazionale del Kosovo sono però andate deluse. Dopo la pronuncia della Corte solo l'Honduras ha allacciato rapporti formali col Kosovo. Al momento sono ben di più gli stati che non riconoscono il Kosovo rispetto a quelli che lo riconoscono, e la stessa Ue è divisa.

Paesi dell'Ue che non riconoscono il Kosovo	Paesi membri dell'Onu che non riconoscono l'indipendenza del Kosovo	Paesi membri dell'Onu che riconoscono l'indipendenza del Kosovo
Cipro Grecia Romania Slovacchia Spagna	122	70

Migliorano comunque i rapporti tra Serbia e Ue

I rapporti tra Ue e Serbia sono migliorati nonostante il problema del Kosovo. La Serbia aveva programmato di presentare una risoluzione di condanna della secessione unilaterale del Kosovo all'Assemblea Generale dell'Onu. L'Ue è riuscita a convincere la Serbia a presentare una risoluzione congiunta dal tono decisamente più moderato e priva di espressione controverse (come quella che definiva il Kosovo "parte integrante" della Serbia). Il testo della risoluzione, approvata all'unanimità, invita le due parti a riprendere il negoziato con la mediazione dell'Ue. Si è trattato di un importante risultato per l'Ue.

Divergenze tra Usa e Ue sul modo di affrontare la corruzione...

Usa e Ue continuano a seguire da vicino la situazione in Kosovo, preoccupati anche dagli alti livelli di corruzione e dagli scarsi successi ottenuti nell'ormai decennale opera di *state-building*. Sul terreno continuano ad operare la missione della Nato Kfor, responsabile della sicurezza, e la missione Ue di assistenza amministrativa, giudiziaria e di polizia 'Eulex Kosovo'. I funzionari europei non hanno esitato a prendere di mira esponenti di primo piano: il personale di Eulex ha arrestato per corruzione il governatore della Banca centrale, Hashim Rexhepi. In proposito c'è stato più di un disaccordo tra Ue e Usa. Gli Stati Uniti temono che una rigida applicazione di standard anti-corruzione troppo elevati rischi di indebolire gli sforzi di consolidamento delle istituzioni kosovare.

Contributo dei singoli paesi Nato alla missione KFOR (Totale 9923)			
Albania	2	Norvegia	6
Belgio	99	Olanda	10
Bulgaria	10	Paesi non membri della Nato	1767
Canada	5	Polonia	227
Croazia	20	Portogallo	279
Repubblica Ceca	321	Romania	145
Danimarca	188	Slovacchia	146
Estonia	1	Slovenia	387
Francia	807	Spagna	3
Germania	1507	Turchia	465
Grecia	366	U. K.	5
Italia	1409	Ungheria	241
Lussemburgo	29	Usa	1480

Fonte: Nato

...e la
questione del
Kosovo del
nord

Usa e Ue mantengono opzioni diverse anche in merito alla questione del Kosovo settentrionale, un territorio a netta maggioranza serba che sfugge al controllo delle autorità di Pristina. Gli Usa sono inclini ad appoggiare una politica più muscolare volta ad estendere al nord il controllo del territorio da parte delle autorità kosovare e chiudere conseguentemente le istituzioni parallele serbe. Al contrario, l'Ue mantiene un atteggiamento molto prudente in proposito, cosciente che l'acuirsi delle tensioni locali provocherebbe un netto peggioramento dei rapporti con la Serbia, con possibili ricadute sull'intera regione.



L'attuale composizione etnica del Kosovo

La Somalia

Usa e Ue
preoccupati
per il conflitto
in Somalia

Negli ultimi mesi americani ed europei hanno seguito con apprensione l'evolversi del conflitto in Somalia. Lo stato di virtuale anarchia e la povertà rendono il territorio somalo un rifugio per attività di ogni tipo, dal terrorismo alla pirateria. Dopo l'intervento dell'esercito etiopico, che nel 2006 ha rovesciato il governo delle Corti islamiche, è stato formato un governo federale di transizione, appoggiato dall'Ue, dagli Usa e dall'Unione Africana (Ua). Per mantenere la stabilità e impedire il ritorno degli

islamisti al potere l'Ua mantiene in Somalia un contingente militare di circa 6.000 uomini (Amisom), i cui costi sono in gran parte coperti da Usa e Ue. Il governo di transizione somalo non è però riuscito a superare le divisioni interne ed è indebolito anche dalle tendenze separatiste di varie regioni. Di conseguenza il governo non è riuscito a migliorare la situazione interna della Somalia e la sua autorità sul paese rimane in buona misura formale. Al contrario gli islamisti si sono riorganizzati e hanno riconquistato diverse regioni. Gli islamisti somali sono ideologicamente vicini ad Al-Qaeda, e si ritiene che essi mantengano stretti contatti con l'organizzazione fondata da Osama Bin Laden.

Escluso un coinvolgimento diretto di Usa e Ue in Somalia

Europei e americani temono che il territorio somalo possa divenire un centro di incubazione del terrorismo internazionale. Per sostenere il governo di transizione l'Ue ha avviato una missione di addestramento dell'esercito e delle forze di polizia somale (*EU training mission- Somalia*). Anche il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti contribuisce con istruttori alla formazione dei militari somali. Inoltre, a fronte del peggioramento delle condizioni di sicurezza, in settembre la Commissione europea ha stanziato altri 47 milioni di euro per sostenere la missione dell'Ua. Contemporaneamente gli Usa hanno richiesto all'Ua di aumentare il numero dei militari impegnati in Somalia, offrendo in cambio di contribuire alla missione con maggiori finanziamenti.

In ogni caso Usa e paesi europei hanno escluso di intervenire direttamente in Somalia. Nato ed Ue sono comunque impegnate al largo delle coste somale per contrastare le attività di pirateria che minacciano la sicurezza delle imbarcazioni che transitano nel Golfo di Aden. Contro la pirateria sono attive la missione europea EUNAVFOR Somalia (operazione *Atalanta*) e la missione della Nato *Ocean Shield*. Per combattere la pirateria al largo delle acque somale esiste inoltre la *Combined Task Force 150* (Ctf-150), un gruppo di intervento multinazionale, che vede le forze della Nato operare in maniera congiunta con paesi esterni all'Alleanza Atlantica.

Appendice I

Il dibattito di politica estera nel Congresso degli Stati Uniti

Di
Stephanie Locatelli

A cura di
Riccardo Alcaro

Durante l'estate si sono svolte al Congresso una serie di audizioni su importanti questioni di politica estera come la guerra in Afghanistan, l'attuazione della nuova legge sulle sanzioni contro l'Iran, e il trattato russo-americano di riduzione delle armi nucleari (il nuovo Start), in attesa di ratifica da parte del Senato.

In concreto, però, s'è fatto poco, anche perché molti membri del Congresso si sono concentrati sulle elezioni di metà mandato, in programma per il prossimo 2 novembre. L'appuntamento elettorale si è rivelato un ostacolo per i lavori parlamentari, soprattutto perché i democratici, che hanno la maggioranza ma sono in difficoltà nei sondaggi, rifuggono da qualsiasi azione che potrebbe generare una reazione negativa da parte degli elettori.

La votazione sugli stanziamenti per l'anno fiscale 2011, che inizia il 1 ottobre 2010, non è stata portata a compimento. Mentre il Senato è stato in grado di approvare dieci dei tredici obbligatori disegni di legge di spesa, la Camera, dove la maggioranza democratica è in serio pericolo, non è andata al di là di due. Ciò ha avuto dirette ripercussioni sulla politica estera, dato che il Dipartimento di Stato, le forze militari e gli aiuti ai paesi terzi dipendono dagli stanziamenti del Congresso.

La crescente impopolarità delle guerre in Afghanistan e Iraq e lo scandalo 'Wiki Leaks' non hanno però impedito al Congresso di stanziare 37 miliardi di dollari per continuare a finanziare le operazioni.

La Camera ha anche approvato una legge che introduce delle contromisure contro i paesi che influenzano il tasso di cambio della loro moneta con il dollaro in modo improprio, recando danno alla bilancia commerciale Usa. La legge è rivolta contro la Cina, che il Congresso ritiene mantenga artificialmente basso il tasso di cambio renminbi-dollaro. Tuttavia, non sembra plausibile per ora che il Congresso voglia aprire una guerra commerciale con Pechino. Difficile quindi che il Senato voti la misura, e ancora più difficile che Obama non si opponga.

La Camera ha approvato una misura preventiva per proibire ai paesi considerati 'sponsor' di attività terroristiche di avvalersi delle funzioni di lobbisti (che negli Stati

Uniti sono regolarmente registrati), e ha anche esteso un divieto sulle importazioni dal Myanmar citando preoccupazioni sui diritti umani. La Camera ha anche iniziato a considerare una revisione del sistema di aiuti esteri.

Il Senato ha ratificato due nuovi trattati fiscali – con Malta e la Nuova Zelanda – destinati a prevenire l'evasione fiscale e modernizzare le relazioni finanziarie.

Composizione del Congresso americano

Senato (100 Membri)	Democratici	Repubblicani	Indipendenti
	57	41	2

*NB- Gli indipendenti votano normalmente come democratici.

** Alle elezioni **il Senato si rinnova solo per un terzo**. Quest'anno saranno in ballo 37 dei 100 seggi, 34 dei quali per il regolare esaurimento del mandato, 3 invece perché vacanti a causa del pensionamento o del decesso dei precedenti detentori. Questi ultimi seggi verranno occupati per un periodo più breve dei normali sei anni di carica dei senatori.

Camera (435 Membri)	Democratici	Repubblicani	Seggi Vacanti
	255	178	2

*NB- I due seggi vacanti derivano dalle dimissioni di due rappresentanti, uno democratico e uno repubblicano, e saranno assegnati durante le elezioni congressuali che si terranno il 2 novembre 2010.

** Alle elezioni **la Camera si rinnova per intero**.

Gli stanziamenti per la guerra in Afghanistan e lo scandalo Wiki Leaks

Rifinanziate le operazioni in Iraq e Afghanistan

Il 17 luglio 2010, la Camera dei rappresentanti ha approvato un disegno di legge con cui si stanziavano 37 miliardi di dollari in spese per continuare a finanziare le operazioni in Iraq e Afghanistan con 308 voti a favore e 114 contro. Il disegno di legge era stato approvato senza difficoltà al Senato la settimana prima, ma venendo a seguito dello 'scandalo Wiki Leaks', ci si aspettava che la Camera avrebbe avuto più difficoltà ad approvare la misura.

Modesto l'impatto dello scandalo Wikileaks

Wiki Leaks, un'organizzazione internazionale che pubblica contributi anonimi e documenti secretati, nel luglio scorso ha reso pubblici 92.000 documenti riservati relativi alla guerra in Afghanistan (2004-2009), passandoli al quotidiano britannico *The Guardian*, a quello americano *The New York Times* e al settimanale tedesco *Der Spiegel*. I rapporti, la maggioranza dei quali sono stati redatti da soldati americani e agenti dei servizi segreti, offrono una visione dettagliata delle operazioni militari americane in Afghanistan. Ogni relazione contiene ora e posizione geografica precisa di eventi considerati rilevanti dall'esercito degli Stati Uniti, compresi casi di vittime civili, attacchi missilistici dei nemici, "fuoco amico" e casi di forze afgane che si

attaccano a vicenda. Forse la rivelazione più sorprendente è quella che suggerisce che l'ex capo dell'agenzia di spionaggio militare del Pakistan, l'Inter-Service Intelligence (Isti), avrebbe fiancheggiato attivamente i gruppi impegnati contro le forze internazionali a guida Usa. Anche se lo scandalo Wiki Leaks è stato paragonato alla fuga di notizie nota come i *Pentagon Papers* del 1971, che rivelarono le operazioni segrete degli Stati Uniti in Cambogia durante la guerra del Vietnam, l'Amministrazione Obama ha insistito sul fatto che i documenti non rivelano nessuna informazione che contrasta con la versione dei fatti offerta dal governo.

Ciò nonostante, la fuga di notizie ha alimentato un nuovo dibattito sulla guerra e sulla questione dell'efficacia della strategia anti-insurrezione di Obama. Il voto alla Camera ha messo in mostra le divisioni della maggioranza democratica: 148 democratici e 160 repubblicani hanno votato a favore del disegno di legge, mentre 102 democratici e 12 repubblicani si sono opposti. Molti voti negativi nel campo democratico dipendono più che altro dalla decisione dei leader del partito di eliminare dalla legge una serie di stanziamenti volti a finanziare progetti di sostegno all'economia (non è insolito negli Usa che nei provvedimenti di finanziamento delle missioni siano inseriti stanziamenti per questioni del tutto scollegate). Tuttavia alcuni democratici che hanno votato contro hanno dichiarato che i documenti resi noti da Wiki Leaks avrebbero influito sulla loro decisione.

Cresce
l'insoddisfazione
per lo stallo in
Afghanistan

Il 14 luglio 2010 la Commissione esteri del Senato ha tenuto un'audizione sulla guerra in Afghanistan, intitolata "Afghanistan: *Governance* e strategia civile". L'audizione era una risposta alle osservazioni di alcuni senatori, tra cui John Kerry (Democratico, Massachusetts) e Richard Lugar (Repubblicano, Indiana), rispettivamente presidente e membro anziano dell'opposizione della Commissione affari esteri del Senato. Kerry e Lugar hanno lamentato il fatto che la missione manca di chiarezza per quanto riguarda gli obiettivi e la strategia finale di uscita. Richard Holbrooke, inviato speciale di Obama per l'Afghanistan e il Pakistan, ha testimoniato in difesa dell'approccio dell'Amministrazione, indicando alcuni progressi come il miglioramento dell'agricoltura e della rete elettrica. Holbrooke ha anche difeso gli sforzi del presidente afgano Hamid Karzai di convincere i talebani a sedersi al tavolo delle trattative, nel tentativo di trovare una soluzione politica al conflitto. Holbrooke ha anche ricordato che l'invio, deciso da Obama lo scorso dicembre, di oltre 30.000 soldati americani aggiuntivi – il cosiddetto *surge* – è stato accompagnato da un aumento di tre volte degli operatori umanitari civili.

I senatori di entrambi i partiti hanno espresso la loro preoccupazione sull'obiettivo di Obama di cominciare il ritiro delle truppe nel mese di luglio 2011. Secondo il senatore Jim DeMint (R-South Carolina), la scadenza è un segnale che gli Usa non sono veramente impegnati per la vittoria in Afghanistan. Holbrooke ha risposto ricordando che la data di luglio 2011 avrebbe segnato solo l'inizio del ritiro delle truppe, e che tale azione era necessaria per incentivare il governo afgano a farsi carico della propria sicurezza.

Il dibattito sugli stanziamenti per la politica estera Usa per l'anno fiscale 2011

Non ancora approvati gli stanziamenti federali per l'anno fiscale 2011

Nonostante l'anno fiscale negli Usa sia cominciato il 1 ottobre, il Congresso non è riuscito ad approvare i disegni di legge di spesa obbligatori, e probabilmente non avrà modo di farlo fino a dopo le elezioni di metà mandato il prossimo 2 novembre. Mentre dieci dei tredici disegni di legge sugli stanziamenti per il finanziamento del governo federale sono stati approvati dalla Commissione stanziamenti del Senato, solo due sono stati approvati dalla Camera dei rappresentanti. Il Congresso dovrà quindi ricorrere ad un espediente – le cosiddette 'risoluzioni continue' (*continuing resolutions*) – per finanziare il governo federale, fino a quando i nuovi stanziamenti non verranno regolarmente approvati. Val la pena di ricordare che secondo le regole costituzionali Camera e Senato devono approvare lo stesso testo perché quest'ultimo diventi legge.

La sottocommissione competente della Camera approva 52,7 miliardi per il Dipartimento di Stato

In termini di spesa complessiva sulle attività estere degli Stati Uniti, i membri della Camera hanno discusso un disegno di legge che fornirebbe 52,7 miliardi di dollari in fondi discrezionali, circa 4 miliardi di dollari meno di quanto richiesto dal presidente, ma 4 miliardi di dollari in più di quanto stanziato per l'anno fiscale 2010. Il disegno di legge offrirebbe anche 11,8 miliardi di dollari per le operazioni estere e 1,7 miliardi di dollari per l'assistenza estera.¹ In questi settori, la Sottocommissione sulle operazioni stato-estero della Commissione per gli stanziamenti della Camera, che sovrintende al finanziamento del Dipartimento di Stato, ha adottato emendamenti avanzati dai repubblicani, tra cui una proposta che vieta l'utilizzo dei fondi per trasferire sospetti terroristi dal centro di detenzione di Guantanamo ad un altro paese, a meno che il Segretario di Stato non abbia certificato che la nazione ricevente soddisfi determinati requisiti.

Alla Camera trattenuto l'aiuto non umanitario all'Afghanistan

La Sottocommissione sulle operazioni stato-estero della Commissione per gli stanziamenti della Camera ha approvato un disegno di legge di spesa che esclude i 3,9 miliardi di dollari in aiuti non umanitari per l'Afghanistan richiesti dal Presidente Obama. I membri della Camera si sono giustificati con l'apparente mancanza di volontà di combattere la corruzione da parte del governo afgano. I soldi rimangono nel disegno di legge, ma non sono destinati ad alcuno scopo specifico. Nita Lowey (D-New York), presidente della Sottocommissione, ha annunciato che non approverà un altro centesimo di aiuti all'Afghanistan, fino a quando la questione della corruzione non sarà affrontata in profondità. Il disegno di legge ordina all'ispettore generale per la ricostruzione dell'Afghanistan di istituire una task force di verifica dei conti per combattere la corruzione. Lowey e il principale esponente repubblicano della Sottocommissione, Kay Granger (Texas), hanno anche chiesto al Government Accountability Office (Gao), l'ufficio congressuale di controllo, supervisione e

¹ Le operazioni estere includono programmi dell'Usaid, assistenza bilaterale economica, i finanziamenti per agenzie indipendenti come Peace Corps e il Millennium Challenge Corporation, l'assistenza tecnica del Dipartimento del Tesoro e la ristrutturazione del debito, assistenza alla sicurezza internazionale (comprese le operazioni di peacekeeping, l'istruzione e l'addestramento militare internazionale, e il finanziamento militare straniero), l'assistenza economica multilaterale alle organizzazioni internazionali e istituzioni finanziarie internazionali, e l'assistenza di esportazione e investimenti.

investigazione delle attività del governo federale, di controllare le somme spese dal Dipartimento di Stato e dall'Agencia americana per lo sviluppo internazionale (Usaid) per gli aiuti in Afghanistan negli anni fiscali 2008-2010. La revisione dovrebbe riguardare eventuali sprechi, truffe e abusi dei fondi stanziati, nonché le modalità per il trasferimento di aiuti e per la lotta contro la corruzione. Lowey non ha comunque dichiarato in modo inequivocabile quali sarebbero le conseguenze di un'analisi negativa.

Il 28 luglio 2010, su ordine dell'onorevole Lowey, la Sottocommissione ha tenuto un'audizione per esaminare l'assistenza degli Stati Uniti all'Afghanistan. L'ambasciatore Richard Holbrooke, Rappresentante Speciale per l'Afghanistan e il Pakistan, ha testimoniato che sin dal suo insediamento l'Amministrazione Obama si è sforzata di affrontare la questione della corruzione delle istituzioni afgane. Il direttore di Usaid, Rajiv Shah, ha dichiarato nel corso della stessa audizione che lo stanziamento degli aiuti è necessario per integrare il *surge*, cioè l'aumento di effettivi ordinato da Obama nel dicembre 2009, e ha sottolineato gli sforzi della sua agenzia nei campi di monitoraggio, valutazione, e controllo.

Il disegno di legge ora attende il passaggio alla Commissione stanziamenti della Camera. Il 29 luglio 2010, la versione del Senato di questo disegno di legge, il *Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act 2011*, è stata ufficialmente messa nel calendario del Senato. Ciò nonostante, nessuna azione è prevista né da parte della Camera né da parte del Senato fino a dopo le elezioni di metà mandato.

La commissione competente del Senato approva 54,2 miliardi per il Dipartimento di Stato

Il 29 luglio 2010, la Commissione stanziamenti del Senato ha adottato un provvedimento che stanziava 54,2 miliardi di dollari in spese per il Dipartimento di Stato e in programmi di assistenza all'estero, con un voto (18 favorevoli e 12 contrari) che ha ricalcato rigorosamente le linee di demarcazione di partito. Il disegno di legge alloca 54,2 miliardi di dollari in finanziamenti discrezionali, una cifra che rappresenta un aumento di circa 5 miliardi di dollari sullo stanziamento attuale. Nonostante questo, lo stanziamento è di 2,6 miliardi di dollari inferiore a quanto richiesto da Obama. Insieme al finanziamento discrezionale, ci sono anche 159 milioni di dollari in finanziamenti obbligatori, per un totale di circa 1,4 miliardi di dollari in più rispetto a quanto stanziato dalla Camera.

Gli aiuti all'Afghanistan inclusi nel *bill* della commissione del Senato

Gli stanziamenti includono 17,3 miliardi di dollari per le operazioni del Dipartimento di Stato, 23,3 miliardi di dollari per aiuti economici bilaterali, e 9,2 miliardi di dollari in assistenza alla sicurezza. A differenza della sua controparte alla Camera, la Commissione stanziamenti del Senato ha previsto 2,6 miliardi di dollari di assistenza per l'Afghanistan, oltre a 2,5 miliardi di dollari per il Pakistan e 529 milioni di dollari per l'Iraq. Il disegno di legge approvato dalla Commissione è stato messo in calendario per una votazione del Senato in seduta plenaria, ma il voto deve ancora essere espresso.

Il dibattito sulla ratifica del nuovo Start

Per la ratifica del nuovo Start necessari 67 senatori

Il Senato, a cui la Costituzione riserva il potere di ratificare i trattati internazionali, ha dibattuto ampiamente il nuovo accordo russo-americano di riduzione delle testate nucleari strategiche noto come 'nuovo Start'. Per la ratifica è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del Senato, quindi 67 in tutto.

Il 15 luglio 2010 la Commissione affari esteri del Senato ha tenuto un'audizione sul nuovo Trattato Start intitolato "Il mantenimento di un arsenale nucleare sicuro ed efficace", che si è concentrata su come garantire che le armi messe in deposito in base al trattato siano adeguatamente mantenute. Le principali persone audite sono stati i direttori dei tre laboratori nucleari americani (i *nuclear lab*), responsabili della manutenzione dell'arsenale atomico USA.

La ratifica è ancora incerta

L'audizione è stata l'ultima di una serie di oltre venti audizioni sul nuovo trattato Start durante l'estate. Nonostante l'elevato numero di appuntamenti, un gruppo di senatori repubblicani lamenta ancora che le loro preoccupazioni non sarebbero state superate. Le attenzioni dei repubblicani si concentrano sulla modernizzazione dell'arsenale nucleare e sul sistema di difesa anti-missili balistici. Il senatore Jon Kyl (R-Arizona) ha detto che non prenderà in considerazione un voto di approvazione del trattato, fino a quando queste questioni non saranno chiarite dalla Casa Bianca.

I repubblicani vogliono garanzie su laboratori nucleari e difesa antimissile

La preoccupazione dei repubblicani che il nuovo Start comporti vincoli allo sviluppo del sistema di difesa antimissile può essere facilmente risolta inserendo nella risoluzione di ratifica un paragrafo che interpreti il riferimento alle difese antibalistiche, contenuto nel preambolo del trattato, come rigorosamente non vincolante (ciò che è in linea con la lettera del trattato stesso). La questione dei finanziamenti per l'ammodernamento dell'arsenale potrebbe rivelarsi più problematica, in quanto i repubblicani insistono sull'aumento degli stanziamenti per l'ammodernamento delle armi nucleari già nell'anno fiscale 2012, mentre l'Amministrazione Obama vorrebbe riservarsi maggiori margini di manovra.

Obama vorrebbe che il trattato fosse approvato entro la fine dell'anno. Questo, tuttavia, non è certo. Il presidente della Commissione affari esteri del Senato, Kerry, ha rinviato il voto della commissione sul trattato che doveva aver luogo prima della pausa estiva, nel tentativo di costruire un largo consenso bipartisan. In parte il tentativo è riuscito, perché a settembre la Commissione affari esteri ha approvato il trattato con i voti di un pugno di repubblicani. Tuttavia ciò non garantisce che, una volta in plenaria, il nuovo Start ottenga i 67 voti necessari alla sua ratifica.

Le contromisure contro la politica valutaria cinese

La Camera vota provvedimento di rappresaglia contro la politica valutaria cinese

Il 29 settembre 2010 la Camera ha approvato con 348 voti favorevoli e 79 contrari il *Currency Reform for Fair Trade Act*, che autorizza il dipartimento del commercio ad imporre dazi sulle importazioni da paesi con monete sottovalutate. Il provvedimento è chiaramente volto a controbilanciare la politica valutaria della Cina, che secondo il Congresso (e molti altri) mantiene artificialmente basso il tasso di cambio dollaro-

renminbi, per favorire le sue esportazioni. L'azione della Camera scaturisce dal mancato adempimento, da parte del governo cinese, della promessa di far fluttuare maggiormente il tasso di cambio dollaro-renminbi.

Il responsabile del tesoro Geithner contrario a "guerre valutarie"

In risposta al passaggio del disegno di legge della Camera, la Cina ha abbassato ancora il valore della sua moneta. Il segretario del tesoro, Timothy Geithner, ha dichiarato che gli Stati Uniti non hanno intenzione di essere coinvolti in una guerra commerciale né valutaria con la Cina. La cautela di Geithner è anche dovuta al fatto che la Cina potrebbe provocare un ulteriore deprezzamento del dollaro, immettendo sul mercato parte delle sue immense riserve di buoni del tesoro Usa.

Nell'attuale clima di crisi economica, l'idea che la sottovalutazione della moneta cinese contribuisca al declino del settore manifatturiero statunitense – rendendo le esportazioni cinesi verso gli Stati Uniti più economiche e le importazioni cinesi dagli Stati Uniti più care – ha messo radici profonde nell'establishment americano. Nonostante le stime della sopravvalutazione del renminbi varino sensibilmente, uno studio recente del Peterson Institute of International Economics sostiene che il renminbi sia sottovalutato rispetto al dollaro di circa il 24%.

Improbabile l'approvazione del Senato

Il disegno di legge ora si sposta al Senato. Esso può contare sul sostegno di molti senatori, tra cui Chuck Schumer (D-New York), per anzianità il terzo esponente del Partito democratico al Senato. Altri senatori, tuttavia, temono ritorsioni dalla Cina e guardano con preoccupazione al disegno di legge votato dalla Camera.

Obama potrebbe arrivare a opporre il veto

Obama ha discusso la questione con il premier cinese Wen Jiabao in una riunione alle Nazioni Unite la settimana prima del voto. Il premier cinese ha sostenuto che una rivalutazione del renminbi di oltre il 20% – come vorrebbe il Congresso – porterebbe alla bancarotta delle società cinesi e a grandi tensioni sociali nel paese. Il presidente Obama ha citato la sottovalutazione del renminbi come un fattore negativo per la bilancia commerciale degli Stati Uniti, ma è improbabile che sia disposto a far passare la legge. Se il Senato dovesse infine approvarla – ciò che per ora non sembra probabile – il presidente potrebbe apporre il veto.

La revisione degli aiuti esteri

Il Congresso avvia la riforma degli aiuti esteri

Il Congresso sta lavorando alla riforma della strategia Usa per l'assistenza estera, un tema di particolare importanza per l'Amministrazione Obama. Nella sua prima Strategia di sicurezza nazionale, infatti, il presidente Obama ha sottolineato l'importanza di una revisione degli strumenti di aiuto ai paesi terzi.

Il 15 luglio il presidente della Commissione affari esteri della Camera Berman (D-California) ha pubblicato una bozza preliminare del *Global Partnership Act* del 2010, una riforma di vasta portata del *Foreign Assistance Act* del 1961, l'ultima legislazione che affronta il processo attraverso il quale viene concessa l'assistenza estera.

Anche il Senato è stato coinvolto nel dibattito. Già nel luglio 2009 il presidente della Commissione relazioni estere del Senato Kerry (D- Massachusetts) e il membro anziano del partito di minoranza della commissione Lugar (R-Indiana), insieme ai senatori Robert Menendez (D-New Jersey) e Bob Corker (R-Tennessee) avevano introdotto il loro disegno di legge – il *Foreign Assistance Revitalization and Accountability Act* – volto a riformare il processo degli aiuti esteri. Il disegno di legge è stato sottoposto all’esame della Sottocommissione per le relazioni estere, la quale ne ha disposto il trasferimento al Senato in plenaria. Nonostante il disegno di legge sia stato messo in calendario il 2 febbraio scorso, il Senato non ha ancora trovato il tempo di discuterlo.

Il progetto di riforma mira a ridefinire gli obiettivi generali e le finalità degli aiuti americani all’estero, nonché i principi che dovrebbero guidarli. Il disegno di legge contiene un dispositivo per facilitare la cooperazione tra l’Amministrazione, responsabile della gestione degli aiuti, e il Congresso, cui compete l’approvazione dei fondi. La proposta è che il presidente fornisca informazioni più dettagliate per quanto riguarda i suoi piani di aiuti esteri e dei programmi di verifica dei risultati, mentre il Congresso si impegnerebbe a ridurre il numero di riserve e condizioni apposte all’uso dei fondi per gli aiuti esteri.

Il disegno di legge contiene proposte specifiche destinate a rendere l’approccio degli Stati Uniti agli aiuti esteri più coerente e strategico. Per esempio, la legge mira a istituire una “Strategia Usa per lo sviluppo globale”, preparata e riesaminata ogni quattro anni da un Comitato interministeriale per la politica di sviluppo. La strategia investirebbe anche il processo di supervisione degli aiuti da parte del Congresso. Piuttosto che obbligare il Congresso a rivedere un numero enorme di progetti, il disegno di legge limiterebbe il ruolo del Congresso a una serie di analisi periodiche di paesi specifici e dei loro rispettivi programmi. Il disegno di legge razionalizzerebbe inoltre la struttura di gestione, ora molto confusa, dando al direttore dell’Agenzia per lo sviluppo Usa, la già citata Usaid, piena autorità di gestione e controllo.

Tempi lunghi per
l’approvazione
della riforma

Qualora i democratici conservassero la maggioranza alla Camera nelle elezioni di metà mandato, Berman ha espresso fiducia che il suo disegno di legge potrebbe essere approvato il prossimo anno. Un ritardo importante, tuttavia, affligge questo programma. Prima di procedere oltre la fase preliminare, Berman vorrebbe che l’Amministrazione offrisse il suo contributo diretto alla definizione della riforma. L’Amministrazione tuttavia si trova nel mezzo di due importanti processi di revisione degli strumenti di politica estera: La Revisione quadriennale della diplomazia e dello sviluppo, gestita dal Dipartimento di Stato, e una revisione degli aiuti esteri da parte del Consiglio di sicurezza nazionale. Fino a quando entrambi questi processi non saranno giunti a compimento, è improbabile che l’Amministrazione possa dedicare tempo ad esaminare la riforma degli aiuti esteri discussa dal Congresso.

Le sanzioni contro l’Iran

Il 29 luglio 2010 la Commissione sulla supervisione e la riforma del governo della Camera ha tenuto un’audizione intitolata “l’applicazione delle sanzioni contro l’Iran”. La Commissione ha discusso del modo migliore per scoraggiare le imprese straniere dal

fare affari con l'Iran, fintanto che quest'ultimo "continua a lavorare sullo sviluppo di armi nucleari e a sostenere il terrorismo". È opportuno sottolineare come il linguaggio usato dal Congresso implichi come dato di fatto un programma di armamento nucleare iraniano, del quale al momento non esistono che prove indiziarie (a destare la preoccupazione internazionale è più che altro la capacità dell'Iran di arricchire l'uranio, un complesso procedimento industriale che, per quanto legale, è molto sensibile perché convertibile ad usi bellici).

Durante l'audizione, sette membri del Congresso, provenienti da entrambi i partiti, hanno espresso preoccupazione che la Cina non si stia conformando a questa politica, pertanto costituendo una minaccia per il regime delle sanzioni.

Creato gruppo bipartisan per l'attuazione delle sanzioni contro l'Iran

Il presidente della Commissione affari esteri della Camera Howard Berman (D-California) e il membro repubblicano più anziano della stessa Commissione, Ileana Ros-Lehtinen (Florida), hanno annunciato la formazione di un Gruppo di Lavoro bipartisan sull'attuazione delle sanzioni contro l'Iran, composto da 23 democratici e 18 repubblicani. Il gruppo di lavoro ha lo scopo di "contribuire a garantire che le sanzioni statunitensi e internazionali contro l'Iran siano pienamente attuate, allo scopo di indurre l'Iran a terminare tutte le attività che contribuiscono alla ricerca di una capacità nucleare". A tal fine, i membri del gruppo di lavoro si incontreranno con i funzionari dell'Amministrazione Obama, gli ambasciatori stranieri, ed altri esperti.

Il divieto di 'lobbying' negli Usa da parte degli stati che sostengono organizzazioni terroristiche

Vietato il lobbying a favore di Cuba, Iran, Siria e Sudan

All'inizio di luglio la Camera ha approvato (408 voti a favore e 4 contrari) una legge che vieta a tutti i paesi elencati dal Dipartimento di Stato come "sostenitori del terrorismo" di assumere lobbisti negli Stati Uniti nel tentativo di influenzare il Congresso. Negli Stati Uniti le attività di lobbying vengono svolte alla luce del sole, ed esiste un registro ufficiale di 'lobbisti' assunti da determinati gruppi di interesse per far valere le proprie posizioni in Campidoglio.

Attualmente ci sono quattro paesi sulla lista di stati che sponsorizzano il terrorismo: Cuba, Iran, Siria e Sudan. Di questi quattro, l'Iran è l'unico che ha un lobbista attualmente registrato. Inoltre, solo Sudan e Siria hanno ambasciate attive negli Stati Uniti, mentre Cuba e Iran operano attraverso 'sezioni di interessi' attive all'interno di sedi diplomatiche di paesi terzi (quella iraniana per esempio è all'interno del consolato pachistano). Per questo motivo, il disegno di legge è visto più come una misura preventiva, nel caso in cui uno di questi paesi dovesse tentare di influenzare il Congresso in futuro.

Rinnovo dell'embargo sulle importazioni da Myanmar (Birmania)

Rinnovato l'embargo commerciale contro il Myanmar

Il 14 luglio 2010 la Camera ha deciso a stragrande maggioranza di rinnovare per un anno il divieto sulle importazioni da Myanmar (l'ex Birmania), a causa della continua

repressione delle più elementari libertà politiche da parte della giunta militare al potere (la Camera ha esplicitamente menzionato il processo farsa con cui un tribunale birmano ha condannato la leader dell'opposizione democratica, Aung San Suu Kyi, a 18 mesi di detenzione). La risoluzione estende fino a luglio 2011 il divieto di importazione imposto inizialmente dal *Burmese Freedom and Democracy Act* del 2003.

Il Senato ha approvato una misura simile (99 voti a favore e uno contro). Nel 2003, prima che le sanzioni entrassero in vigore, le importazioni Usa dal Myanmar, principalmente di prodotti tessili, avevano un valore di 275,7 milioni di dollari. La nuova normativa vieta l'importazione di "ogni articolo prodotto, estratto, fabbricato, coltivato, o assemblato in Myanmar", a meno che il presidente non certifichi che il paese soddisfi alcune condizioni, tra cui l'avvio di un autentico processo di riforma in senso democratico e l'assistenza nella lotta contro il contrabbando internazionale di droga. Nonostante il fatto che il divieto di importazione sia in vigore da sette anni, la Birmania è stata in grado di esportare milioni di dollari in pietre preziose verso gli Stati Uniti, nascondendo la loro origine. Esportazioni birmane di rubini e giada valgono una cifra stimata intorno ai 300 milioni di dollari.

Le convenzioni fiscali con Malta e la Nuova Zelanda

L'accordo con
Malta teso a
ridurre l'evasione
fiscale negli Usa

Il 15 luglio il Senato ha ratificato il *Malta-US Double Taxation Treaty*, firmato l'8 agosto 2008. Il trattato è stato redatto secondo le linee guida del Modello di convenzione fiscale dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), e mira a promuovere il commercio e l'investimento tra gli Stati Uniti e Malta. Il trattato è specificatamente diretto a rafforzare gli sforzi di entrambi i paesi per prevenire quella forma particolare di evasione fiscale nota come *treaty shopping*, in base al quale le convenzioni fiscali tra due paesi, in cui la pressione fiscale sia molto diversa, vengono sfruttate in modo improprio per pagare le tasse in base al regime più favorevole. Ad esempio, nel nuovo trattato ci sono clausole che consentono all'Internal Revenue Service (Irs), l'agenzia delle entrate degli Stati Uniti, di ottenere informazioni sui conti bancari a Malta di persone che non sono né cittadini statunitensi né cittadini maltesi (se l'agenzia ha dei motivi ragionevoli per sospettare che il conto contiene soldi che avrebbero dovuto essere segnalati alle autorità fiscali degli Stati Uniti). Prima della ratifica del trattato non c'era alcun accordo sulle imposte sul reddito in vigore tra gli Stati Uniti e Malta. Le autorità Usa avevano denunciato il precedente trattato nel 1997, perché persuase che avesse trasformato Malta in un "paradiso fiscale". Dopo la conclusione del nuovo trattato, Malta ha dovuto modificare la propria legislazione fiscale per offrire garanzie agli Usa.

Approvato anche
nuovo accordo con
la Nuova Zelanda

Il Senato ha inoltre ratificato un protocollo al trattato fiscale esistente tra gli Stati Uniti e la Nuova Zelanda, firmato nel dicembre 2008, che aggiorna il trattato del 1982. Esso contiene importanti clausole sui dividendi, gli interessi, i diritti d'autore, la tassazione dei redditi da servizi personali, le clausole anti-abuso, e lo scambio di informazioni a fini fiscali.

Appendice II

Gli Usa verso le elezioni di metà mandato: l'impatto sulla politica estera di Obama

di Emiliano Alessandri

A poco più di un anno e mezzo dall'insediamento di Barack Obama alla Casa Bianca, il cammino del partito democratico appare tutto in salita. Il 2 novembre si terranno le elezioni di metà mandato (mid-term, dette così perché cadono a metà di un mandato presidenziale), in cui il Senato si rinnoverà per un terzo e la Camera dei rappresentanti per intero. La breve stagione della grande maggioranza del partito democratico sembra volgere al termine. I sondaggi più recenti danno il partito repubblicano in netto vantaggio (con una forbice in alcuni casi di sette punti). Questo divario di consenso si tradurrà molto probabilmente in un nuovo equilibrio all'interno del Congresso. Un cambio di maggioranza – anche in una sola delle camere – è destinato ad avere un impatto sulla politica estera di Obama.

Il partito di Obama verso la debacle?

Le elezioni congressuali solitamente si decidono negli Stati Uniti a livello dei singoli collegi elettorali: contano infatti in modo preponderante le istanze del distretto, le personalità dei partiti e dei candidati locali. Ogni stato fa caso a sé, tanto che si usa dire che vi sono in realtà almeno cento partiti negli Usa: uno democratico e uno repubblicano per ognuno dei cinquanta stati.

Crisi economica,
delusione della
sinistra e attivismo
del 'tea party' le
ragioni della
probabile sconfitta
dei democratici

E tuttavia è innegabile che sull'esito delle elezioni di *mid-term* pesi la valutazione da parte dell'elettorato sia sul presidente sia sul partito di maggioranza al Congresso. I democratici scontano una diffusa insoddisfazione causata dagli effetti della crisi che, a ragione o a torto, vengono loro imputati. Sui democratici pesano anche la delusione dell'elettorato di sinistra, che aveva visto in Obama la possibilità di un rinnovamento radicale in senso progressista della politica americana, e il grande attivismo dell'opposizione conservatrice, in particolar modo delle sue frange più a destra. In numerose primarie del partito repubblicano hanno prevalso candidati ultraconservatori del 'tea party', un movimento populistico di protesta nato nel 2009 e ora corteggiato da figure di spicco del partito repubblicano come l'ex candidata alla vice-presidenza Sarah Palin. Anche se alcuni ritengono che l'estremismo di alcuni rappresentanti del 'tea party' possa spaventare l'elettorato indipendente o moderato e quindi alla fine favorire i democratici, l'opinione prevalente è che il partito di Obama andrà incontro a una sonora sconfitta. È probabile che almeno una delle due camere – segnatamente la Camera dei rappresentanti, che si rinnova per intero, mentre il Senato solo per un terzo – sarà conquistata dai repubblicani.

Il Congresso può influenzare fortemente l'azione del presidente

Ci si interroga quindi su come cambierebbero, in questa eventualità (e a maggior ragione se i democratici perdessero il controllo anche del Senato), il programma e l'azione politica dell'Amministrazione Obama nella seconda metà del mandato presidenziale. Anche se l'Amministrazione Usa non è legata alla maggioranza congressuale da un rapporto di fiducia, come avviene nei sistemi parlamentari, non può certo prescindere. Perfino nei casi in cui il presidente può fare a meno di una legge del Congresso per avviare una politica, prima o poi deve ottenere il suo consenso per poter accedere ai fondi necessari ad attuarla.

In politica estera, può negargli il finanziamento delle sue politiche...

Nell'ambito della politica estera, il ruolo del Congresso è limitato, ma significativo. Il Senato detiene una serie di prerogative fondamentali, dalla conferma degli ambasciatori alla ratifica dei trattati internazionali. La Camera dei rappresentanti può decidere di non concedere, o interrompere, il finanziamento di specifici programmi, come quelli di aiuto economico o di sostegno alla ricostruzione in paesi in cui gli Usa sono impegnati in missioni internazionali, per non parlare dell'assistenza in campo militare e di sicurezza (gli aiuti economici e militari al Pakistan, per esempio, sono stati al centro di accesi dibattiti congressuali negli ultimi mesi).

...e metterlo sotto pressione con risoluzioni non vincolanti

Anche se non vincolanti, inoltre, le risoluzioni del Congresso possono avere un impatto diretto sulle relazioni internazionali degli Stati Uniti. Recentemente si è sfiorata la crisi diplomatica tra Usa e Turchia a causa dell'approvazione, da parte della commissione affari esteri della Camera dei rappresentanti, di una risoluzione di condanna del 'genocidio armeno' (è un esempio di come il legislatore Usa sia spesso fortemente condizionato dalle istanze delle diaspore anche là dove esse sono in palese contrasto con gli sforzi della diplomazia – l'Armenia è da tempo impegnata in un incerto ma costruttivo dialogo con la Turchia che Washington incoraggia).

La domanda se l'Amministrazione Obama sia destinata ad incontrare crescenti difficoltà nel caso di un cambio degli equilibri politici interni al Congresso è dunque più che legittima. Anche se molto dipenderà dalle caratteristiche specifiche del 'governo diviso' che emergerà dalle elezioni di novembre, già ora è possibile fare alcune riflessioni.

Il Congresso è già bloccato

Il Congresso è in preda a una polarizzazione quasi senza precedenti

Già oggi l'Amministrazione è in difficoltà a far passare i propri provvedimenti al Congresso. Un esempio è il pacchetto di misure contro il cambiamento climatico che si sono infrante – almeno per ora – contro la forte resistenza del Congresso. Le proposte di Obama di fissare un nuovo quadro normativo di riferimento, anche attraverso criteri ambientali sostenuti da precisi vincoli legali, sono stati bloccati dagli 'interessi speciali', a partire da quelli dell'industria, largamente rappresentati in Congresso.

La riforma sanitaria varata la scorsa primavera è certo un risultato storico, eppure nemmeno in questo caso sono mancate numerose defezioni da parte dei democratici.

La legge che è stata approvata, dopo mesi di incerta e confusa discussione, risponde solo in parte alle esigenze di riforma che l'avevano ispirata. Il partito repubblicano, da parte sua, ha votato compatto contro questo e altri provvedimenti, rafforzando l'impressione che, anche dopo l'uscita di scena di Bush, la polarizzazione sia destinata a rimanere un dato costante del contesto partitico Usa.

Al di là dell'esito delle elezioni di novembre, i primi due anni della presidenza Obama hanno ulteriormente evidenziato un problema di fondo: l'incapacità crescente dei vari poteri dello stato di fare sistema, se non in situazioni di emergenza o percepite come tali.

Il Congresso ha dato prova di unità in momenti in cui erano in gioco vitali interessi nazionali, approvando ad esempio ingenti misure di stimolo all'economia nel pieno della crisi economica e finanziaria. Si è anche unito nel fronteggiare alcune emergenze internazionali, come l'Iran o l'Afghanistan. Ma le divisioni sono prevalse quando si è trattato di definire strategie e politiche di più ampio respiro. Il punto è che il Congresso sembra sempre più incapace di lavorare a una prospettiva di medio e lungo periodo e di contribuire a un'agenda programmatica che non sia dettata dall'emergenza o dall'irruzione di nuove crisi da risolvere.

Divisioni interne e tentazioni isolazioniste

Una seconda riflessione riguarda l'evoluzione politica dei due maggiori partiti. Non è raro che alle elezioni di metà mandato gli equilibri in Congresso cambino in senso sfavorevole all'Amministrazione in carica. La luna di miele post-elezione presidenziale si interrompe anche per Clinton nel 1994, così come per Bush nel 2006 durante il suo secondo mandato. Ma oggi ci sono tensioni crescenti all'interno dello stesso partito democratico, tra l'Amministrazione e i membri democratici del Congresso, nonché tra la dirigenza del partito e la base. Se i democratici subissero una sconfitta a novembre, queste tensioni potrebbero ulteriormente inasprirsi.

Tra Amministrazione
e democratici al
Congresso crescono
le incomprensioni

Il gioco allo scaricabarile è già cominciato. I democratici in cerca di rielezione o per la prima volta candidati lamentano che, assorbito dal suo compito di 'amministratore', il presidente non stia facendo abbastanza per sostenere politicamente il partito nella competizione elettorale. L'Amministrazione è inoltre accusata, anche dall'interno del partito democratico, di non avere affrontato tempestivamente – cioè in tempi coerenti con quelli del ciclo elettorale – il problema della disoccupazione, su cui si giocherà in gran parte la partita del consenso popolare. Infine, si rimprovera all'Amministrazione di essere insensibile agli umori del pubblico americano, che vorrebbe un ritiro rapido dall'Afghanistan e che gli sforzi e le risorse si concentrassero invece nella risoluzione delle crisi interne, come quella ambientale provocata dall'esplosione della piattaforma petrolifera della BP nel Golfo del Messico.

Dopo la consultazione di novembre, è probabile che alcune di queste tensioni si attenuino. Inoltre, se Obama deciderà di ricandidarsi, come per ora si dà per scontato,

i democratici si unirebbero di nuovo in vista della sua rielezione nel 2012. Ma il rapporto tra l'Amministrazione e i leader democratici al Congresso rimarrà fortemente dialettico, soprattutto su iniziative di politica estera che richiedano sforzi economici importanti.

I repubblicani hanno optato per un'opzione frontale a ogni iniziativa del presidente

In politica estera, l'Amministrazione si è mossa sull'assunto che, quando sono in gioco problemi di vitale interesse nazionale, un eventuale mancato appoggio di una fetta dei democratici sarebbe stato compensato dai repubblicani, più disposti a una convergenza bipartisan in nome della sicurezza nazionale. Questo resta vero in generale, ma sono emersi al contempo segnali preoccupanti di un'evoluzione populista ed isolazionista di segmenti importanti del partito repubblicano. Nella ricerca affannosa del consenso popolare, vari leader repubblicani hanno optato per una critica frontale alla politica estera del governo, accusandola di essere troppo debole su alcuni fronti – come nel caso della mano tesa all'Iran – e troppo interventista e dispendiosa in altri. Qualche mese fa fecero scalpore le dichiarazioni del presidente del Republican National Committee, Michael Steele, secondo le quali quella in Afghanistan non sarebbe una 'guerra per necessità' (*war of necessity*), ma una 'guerra per scelta' (*war of choice*), non motivata da considerazioni oggettive di sicurezza nazionale, e in quanto tale da terminare al più presto.

Difficile valutare la portata della svolta populista dei repubblicani

È difficile al momento prevedere se questa involuzione populista-isolazionista in seno al partito repubblicano continuerà, ma non va sottovalutata, come dimostrano, fra l'altro, le difficoltà emerse nel processo di ratifica del nuovo trattato sulla riduzione degli armamenti strategici ('Nuovo Start') firmato da Obama e dal presidente russo Dmitri Medvedev lo scorso aprile. Nonostante l'Amministrazione abbia ottenuto l'appoggio di figure storiche del campo conservatore, come Henry Kissinger, nonché quello della stragrande maggioranza dell'establishment militare e della sicurezza nazionale, il dibattito al Senato e in altri contesti istituzionali è stato particolarmente rovente e politicizzato. Repubblicani populistici, come l'ex candidato mormone alle presidenziali del 2008, Mitt Romney, hanno accusato l'Amministrazione di mettere a repentaglio la preponderanza militare Usa con pericolose e gratuite concessioni ai russi. È ancora possibile che il trattato sia ratificato prima delle elezioni di novembre, ma il clima in cui si sta svolgendo il suo esame non è certo di buon auspicio per il futuro della collaborazione in politica estera tra l'Amministrazione e il partito repubblicano.

Crescenti vincoli interni

Per Obama è cruciale che gli Usa agiscano in base alle loro risorse

L'Amministrazione si è mostrata fortemente consapevole, più di ogni altra istituzione, dei vincoli cui è sottoposta la proiezione internazionale del paese a causa di alcune debolezze strutturali interne. Nella nuova 'Strategia della sicurezza nazionale' pubblicata a maggio, la Casa Bianca ha esplicitato, mai come prima nella storia moderna degli Stati Uniti, la stretta interdipendenza tra la prosperità economica interna e la capacità del paese di esercitare un'efficace leadership internazionale. Il Segretario di Stato Hillary Clinton, in un discorso recente al Council on Foreign

Relations, si è spinta oltre, sottolineando come il debito stratosferico accumulato dal governo costituisca, di per sé, una minaccia per la sicurezza nazionale. Quale che sia il verdetto di novembre, l'Amministrazione dovrà muoversi nei prossimi anni in un contesto di ristrettezza finanziaria e sarà dunque oggettivamente limitata nella sua capacità di azione. Questo è un dato preoccupante che sollecita in America, ma anche in Europa, una seria riflessione.

Le difficoltà economiche degli Stati Uniti rimettono al centro del dibattito l'importanza delle alleanze e delle istituzioni internazionali, e la connessa questione della ripartizione degli oneri e delle responsabilità. Questa stessa dinamica dovrebbe spingere gli Usa, come in parte già avvenuto negli ultimi due anni, ad un rapporto costruttivo con le potenze emergenti (a cominciare dalla Cina, che Washington vuole ora incoraggiare a un maggior impegno internazionale, anche in aree inedite come il sostegno allo sviluppo). I vincoli finanziari rendono improbabili nuovi interventi militari – una fonte di profitto per alcuni settori dell'industria, ma un salasso per le casse del governo.

È questo il filo sottile su cui l'Amministrazione Obama dovrà cercare di camminare senza perdere l'equilibrio: fare dell'America una "superpotenza frugale" (*frugal superpower*) come l'ha definita Michael Mandelbaum in un articolo recente: un'America, cioè, capace di autoriformarsi, smettendo di vivere al di sopra dei suoi mezzi, ma non meno impegnata nella gestione degli affari internazionali. Quale che sia l'esito delle elezioni di novembre, sarà questa la sfida che Obama dovrà affrontare in politica estera nei prossimi due anni, anche in vista delle presidenziali del 2012.

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

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Focus:

Flussi migratori
Mediterraneo e Medio Oriente
Relazioni Transatlantiche
Sicurezza energetica

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica
SERVIZIO STUDI
Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it
SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI
Tel. 06.67062989 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it