

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Relazioni Transatlantiche

n. 05 – settembre/dicembre 2010

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE

ottobre-dicembre 2010

Parte I

In primo piano

La combinazione di incentivi e sanzioni resta l'opzione migliore per gestire la controversia nucleare con l'Iran

Di Riccardo Alcaro

Da anni l'Iran continua ad ignorare le richieste dell'Onu di maggiore trasparenza sul suo programma nucleare, che è sospettato avere una segreta e illegale destinazione militare. È pertanto legittimo chiedersi se la combinazione di sanzioni e incentivi con cui i 5+1 (il gruppo di paesi che gestisce la questione nucleare iraniana: Usa, Francia, Gran Bretagna, Germania, Russia e Cina) stanno tentando di indurre il governo iraniano ad un compromesso sia l'approccio più appropriato. Porsi una domanda del genere è tanto più necessario oggi, dal momento che il cambiamento rivoluzionario in corso in Medio Oriente è destinato ad influenzare i calcoli del regime iraniano.

Né dialogo né
sanzioni hanno
arrestato il
programma
nucleare
dell'Iran

Finora dunque né diplomazia né sanzioni sono servite a strappare all'Iran garanzie verificabili della natura solo pacifica del programma nucleare. L'interesse a dialogare che il governo iraniano mostra ad intermittenza sembra avere lo scopo più di guadagnare tempo che di porre le fondamenta di un autentico negoziato. D'altra parte, nemmeno le sanzioni che Onu, Ue ed Usa hanno adottato con crescente determinazione a partire dal 2006 hanno impedito che l'Iran acquisisse conoscenze nucleari chiave, in particolar modo la capacità di arricchire l'uranio (un procedimento necessario a produrre energia che tuttavia può essere convertito ad usi militari con relativa facilità). Ma allora perché perseverare in un approccio che non ha dato i risultati sperati?

Per rispondere a questa domanda è necessario chiedersi se a) il governo iraniano sia determinato a costruirsi la bomba atomica costi quel che costi, e b) se la combinazione di sanzioni e offerta di dialogo – l'approccio del c.d. 'doppio binario' – dia alla comunità internazionale un più ampio margine di influenza sull'Iran di altre opzioni.

Incertezza sullo
scopo finale del
programma
nucleare
iraniano

Non c'è dubbio che l'Iran abbia fatto di tutto per resistere alle pressioni internazionali per maggiori controlli sulle sue attività nucleari. E tuttavia c'è grande incertezza circa qual è il suo reale ultimo obiettivo, se cioè voglia costruirsi davvero una bomba o solo dotarsi delle risorse necessarie a farlo. Nemmeno i falchi iraniani sono pronti a giurare che l'Iran sia deciso a ritirarsi dal Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp), di cui è parte come stato non nucleare, testare un ordigno atomico e

dichiararsi una potenza nucleare. Si tratterebbe di un'inversione di 180 gradi della politica seguita finora dall'Iran, che è volta a conquistare sostegno al suo programma nucleare sia a livello interno sia a livello internazionale liquidando l'accusa di avere ambizioni militari come un complotto occidentale. Se l'Iran dovesse cambiare rotta, non si vede come i suoi per lo più opportunistici difensori potrebbero resistere alle richieste di Usa ed Ue perché lo si isoli sempre più. E d'altra parte l'Iran ha più speranze di strappare concessioni dagli Stati Uniti – in particolare garanzie di sicurezza e riconoscimento del suo ruolo regionale – lasciando intravedere la prospettiva di un accordo piuttosto che chiudendola del tutto. Da questo punto di vista, il programma nucleare è una preziosa carta diplomatica che non sarebbe saggio sprecare con mosse azzardate come la costruzione di un arsenale nucleare clandestino.

Non è possibile escludere che l'Iran possa essere disponibile ad un accordo

Dopo l'ultima ondata di sanzioni che Onu, Usa ed Ue hanno riversato sull'Iran in rapida successione tra giugno e luglio 2010, l'Iran si è detto disponibile a riaprire i contatti con i 5+1, sospesi dall'autunno 2009. L'esperienza insegna che, con ogni probabilità, si tratta dell'ennesimo tentativo degli iraniani di confondere le acque, e infatti dagli incontri tra Iran e 5+1 non è venuto fuori nulla. Tuttavia, se la politica nucleare iraniana dipende dagli equilibri interni al regime, com'è spesso il caso là dove il potere è distribuito in una pluralità di centri come in Iran, il ritorno degli iraniani al tavolo dei negoziati potrebbe essere un segnale del fatto che almeno una fazione interna alla coalizione conservatrice considera possibile un accordo. Il messaggio di fondo potrebbe essere una richiesta di tempo per costruire sufficiente consenso interno per un passo del genere.

Quelli in favore di un compromesso – tra cui molti esperti includono lo stesso presidente Mahmud Ahmadinejad – possono sostenere che tirare la corda ha contribuito ad un maggiore isolamento internazionale dell'Iran, ma non c'è alcuna possibilità che quest'argomento sia sufficiente a far pendere la bilancia a favore di un compromesso, soprattutto nell'incertezza riguardo all'esito del sommovimento politico in corso in Nord Africa e Medio Oriente. Ciò che serve ai fautori dell'accordo è dimostrare che esso porterà vantaggi maggiori e più duraturi di quelli che l'Iran spera di ottenere rifiutandosi di trattare seriamente. Le scelte degli attori internazionali sono dunque un fattore tutt'altro che secondario. E così si torna alla domanda iniziale: è giusto perseverare con l'approccio del 'doppio binario'?

Le sanzioni possono funzionare come parte di una strategia diplomatica più ampia

Nella prospettiva del 'doppio binario', lo scopo delle sanzioni è quello di innalzare i costi dell'intransigenza del governo iraniano, facilitandone la decisione di negoziare. Se è vero che le sanzioni non hanno arrestato lo sviluppo del programma nucleare, bisogna pur sempre riconoscere che l'Iran è più isolato oggi di quanto lo sia mai stato dall'inizio della controversia. A dimostrazione del fatto che l'indifferenza ostentata dal governo iraniano è più apparente che reale, esso ha tentato in ogni modo di evitare le sanzioni Onu – da ultimo attirando Turchia e Brasile in un accordo che aveva solo l'apparenza di una concessione.

L'ondata di misure punitive che si è abbattuta sull'Iran nel corso del 2010 ha certamente dato maggiore credibilità al 'binario' delle sanzioni. Più importante però è rafforzare la credibilità anche dell'altro 'binario', quello della diplomazia. Nelle attuali circostanze è difficile immaginare un *grand bargain*, un grande accordo tra Usa e Iran che metta fine d'un colpo a trent'anni di ostilità reciproca. Più verosimilmente il riavvicinamento irano-americano prenderebbe la forma di un processo graduale verso

un accettabile *modus vivendi*, fondato sulla consapevolezza che una mescolanza di dialogo e competizione – non dissimile da quella che caratterizza i rapporti degli Usa con la Cina o la Russia – offre ad entrambe le parti maggiori vantaggi che l’aperta ostilità.

Inutile insistere sull’arresto dell’arricchimento, meglio puntare sul sistema di verifiche

L’offerta di accordo dei 5+1 guadagnerebbe in credibilità se gli Usa accettassero che l’Iran sviluppi capacità di arricchimento dell’uranio su scala industriale, a patto che ciò avvenga secondo un calendario fissato in accordo con gli ispettori Onu e che l’Iran acconsenta a un regime di ispezioni e verifiche molto più intrusivo dell’attuale. Gli Usa e i loro alleati dovrebbero inoltre dirsi pronti a sospendere o a revocare gradualmente le sanzioni durante la fase di sviluppo controllato del programma d’arricchimento.

L’accordo sul nucleare va cercato a prescindere da chi è al potere a Teheran

La prospettiva di normalizzare i rapporti con un regime clericale oppressivo e autoritario, che tra l’altro non ha esitato a ricorrere alla violenza contro manifestanti che protestavano in favore di maggiori libertà, fa storcere il naso a molti. E tuttavia è necessario prendere atto che la questione nucleare non può che essere affrontata con chi è al potere oggi a Teheran, tanto più che il regime sembra (per ora) in grado di attraversare indenne la tempesta delle proteste popolari. Del resto questo è lo stesso ragionamento seguito dall’amministrazione Bush e dalla Gran Bretagna quando nel 2003-2004 negoziarono con Gheddafi la rinuncia ai programmi di armi di distruzione di massa della Libia in cambio della revoca delle sanzioni e del suo pieno reinserimento nella comunità internazionale. È difficile mettere in discussione la saggezza di questa scelta oggi che Gheddafi potrebbe usare la minaccia dell’uso di armi non convenzionali per assicurare la sopravvivenza al suo regime.

In ultima analisi, dunque, la combinazione di sanzioni e incentivi, opportunamente bilanciati, sembra ancora un’opzione valida per risolvere la controversia nucleare con l’Iran. Ma per decidere se sia effettivamente la *più valida* tra quelle disponibili, bisogna considerare anche le altre.

Non ci sono opzioni migliori del ‘doppio binario’

Affidarsi solo alla diplomazia, rinunciando alle sanzioni, significherebbe di fatto premiare l’intransigenza dell’Iran, minare l’autorità dell’Onu e la credibilità dei 5+1, e rischiare di incoraggiare altri potenziali ‘proliferatori’ ad alzare la posta per ottenere concessioni. D’altra parte, abbandonare del tutto la strada della diplomazia e affidarsi solo alle sanzioni è una scelta altrettanto discutibile. Le sanzioni non possono diventare un surrogato della politica: se non hanno l’effetto sperato, chi le ha imposte si ritrova a corto di opzioni, avendo inoltre contribuito ad invelenire gli animi. A quel punto la tentazione di un intervento risolutore – e cioè un attacco militare – potrebbe diventare irresistibile. Ma con gli americani impantanati in due guerre decennali e il mondo arabo in subbuglio (e l’assunto dello ‘scontro di civiltà’ in crisi), un attacco contro le infrastrutture nucleari iraniane è un azzardo colossale. In più, anche gli stessi alti papaveri del Pentagono sostengono che un attacco potrebbe rallentare, ma non distruggere il programma nucleare iraniano. Date le dubbie prospettive di successo (che sarebbe comunque modesto) e le assai più probabili conseguenze negative – destabilizzazione ulteriore del Golfo, innalzamento del prezzo del petrolio, rafforzamento del consenso del regime e possibile militarizzazione dello stesso, probabile uscita dell’Iran dal Tnp, nuove divisioni internazionali, anche a livello transatlantico – è meglio mettere da parte ogni discorso di guerra. Resta l’opzione del sabotaggio attraverso azioni di intelligence o attacchi cibernetici (come quello del virus Stuxnext, di probabile creazione israelo-americana, che ha infettato diversi centri

nucleari iraniani). Ma qui vale lo stesso discorso delle sanzioni: azioni di sabotaggio da sole difficilmente possono persuadere il governo iraniano a cedere su una questione sensibile come quella nucleare. Tutt'al più possono servire a rendere più attraente per gli iraniani la scelta di tornare al tavolo negoziale.

E così, anche rispetto ad altre opzioni, l'approccio del 'doppio binario' risulta la scelta più opportuna. I 5+1, e gli Usa e i loro alleati in particolare, faranno meglio a perseverarvi se vogliono provare a risolvere la questione nucleare con l'Iran nell'unico modo oggi possibile, persuadendo cioè l'Iran dei vantaggi di un compromesso attraverso un'equilibrata combinazione di pressione e diplomazia.

Parte II

L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa

ottobre-dicembre 2010

Di
Giordano Merlicco

A cura di
Riccardo Alcaro

Riuniti a Lisbona il 19-20 novembre, i leader della Nato hanno approvato un documento di orientamento politico-strategico – il ‘Concetto strategico’ – che definisce il quadro d’azione dell’Alleanza per il prossimo futuro. Pur ribadendo la centralità della difesa collettiva, il nuovo Concetto strategico pone grande enfasi sulla gestione delle crisi e la protezione da nuove minacce come terrorismo e attacchi cibernetici, nonché sulla necessità di rafforzare il partenariato con stati terzi (la Russia in particolare) e altre organizzazioni (in primis l’Unione Europea). La difesa missilistica, a lungo oggetto di controversia, è stata definitivamente inclusa tra i compiti fondamentali dell’Alleanza. L’ostentazione di consenso interalleato non ha tuttavia potuto nascondere del tutto le preoccupazioni degli Stati Uniti circa la riduzione continua e crescente delle spese militari da parte dei paesi europei.

Americani ed europei hanno proseguito la politica distensiva nei confronti della Russia. Il presidente russo Medvedev ha accettato l’invito a recarsi a Lisbona, dove a margine del vertice Nato si è riunito per la prima volta dalla guerra russo-georgiana del 2008 il Consiglio Nato-Russia. La ratifica da parte del Senato Usa dell’accordo di riduzione di testate nucleari ‘New Start’ ha dato ulteriore impulso al miglioramento delle relazioni russo-occidentali. Importanti sono anche gli accordi con cui gli Usa e l’Ue hanno risolto alcune questioni commerciali con la Russia, spianando la strada al suo ingresso nell’Organizzazione mondiale del commercio.

I paesi impegnati nella missione Isaf in Afghanistan, pur ribadendo il loro impegno alla stabilizzazione del paese, hanno cominciato a discutere in concreto una strategia di uscita. La data prevista per completare il ritiro delle truppe combattenti straniere è stata fissata al 2014, ma la scadenza sarà rispettata solo a condizione che le forze afgane siano in grado di esercitare un accettabile livello di controllo del territorio (e in ogni caso è prevista la presenza di istruttori militari anche per gli anni successivi al 2014). Il 2010 è stato l’anno più sanguinoso per i militari dell’Isaf e le crescenti attività della guerriglia talebana e dei gruppi legati ad al-Qaeda hanno acuito le divergenze tra la Nato e il governo di Kabul, riducendo parallelamente il sostegno dell’opinione pubblica americana alla missione (che in Europa è già impopolare da tempo).

L’agenda transatlantica in materia di economia è stata influenzata significativamente dalle polemiche sulle politiche di tasso di cambio. Americani ed europei hanno biasimato la politica valutaria cinese, che accusano da tempo di mantenere il valore del renminbi artificialmente basso. Gli europei non hanno lesinato critiche nemmeno agli Stati Uniti, a cui imputano di impedire l’apprezzamento del

dollaro per favorire l'export. Divergenze transatlantiche sono emerse anche in merito alla riforma delle istituzioni di governance finanziaria, sebbene al vertice del G20 di Seul americani ed europei abbiano infine trovato un accordo sul conferimento di un maggior numero di 'quote' ai paesi emergenti in seno al Fondo monetario internazionale. Gli europei hanno anche acconsentito a cedere due posti nel comitato esecutivo del Fondo.

Prima della grande ondata rivoluzionaria che ha investito il Nord Africa all'inizio del 2011, le principali questioni mediorientali che preoccupavano gli Stati Uniti e l'Unione Europea erano il conflitto israelo-palestinese e le ambizioni nucleari dell'Iran. Americani ed europei non hanno opposto una risposta coordinata al persistente rifiuto del governo israeliano di venire incontro alle loro richieste di una pur modesta moratoria sui piani di costruzione di nuovi insediamenti in Cisgiordania e a Gerusalemme Est. Egualmente inefficaci sembrano per ora le sanzioni adottate da Usa ed Ue per convincere l'Iran a fornire garanzie verificabili della natura solo pacifica del suo controverso programma nucleare. L'Iran continua infatti a respingere ogni richiesta di arrestare le attività nucleari più sensibili come l'arricchimento dell'uranio. Sebbene le sanzioni abbiano contribuito all'isolamento del governo di Teheran, non sono emerse prove che abbiano effettivamente concorso al rallentamento accusato dal programma nucleare dell'Iran.

Il vertice della Nato

In novembre si è svolto a Lisbona il vertice della Nato, nel quale si sono discusse alcune importanti questioni al centro dell'agenda di sicurezza transatlantica. I paesi dell'Alleanza Atlantica hanno approvato il nuovo Concetto strategico, il documento di orientamento politico-strategico che definisce il quadro d'azione della Nato nel prossimo futuro.

Il Concetto strategico fissa le nuove priorità della Nato: difesa collettiva

Il nuovo Concetto strategico – intitolato *Active Engagement, Modern Defence* – riafferma che la difesa collettiva dei paesi membri rimane al centro dei compiti della Nato, come stabilito dall'articolo 5 del Trattato di Washington che ha istituito l'Alleanza. Tuttavia, rispetto al precedente Concetto strategico, che era stato approvato nel 1999, vengono introdotte alcune innovazioni che, si spera, consentiranno alla Nato di adeguarsi al nuovo contesto internazionale e alle diverse sfide che minacciano la sicurezza dei suoi membri.

Gestione delle crisi

Particolare attenzione viene dedicata alla gestione delle crisi. Notando che le aree di crisi possono porre una minaccia diretta alla sicurezza dei paesi membri anche se distanti dalle frontiere della Nato, il Concetto strategico insiste sull'impegno della Nato in attività di prevenzione e gestione delle crisi, di stabilizzazione e di ricostruzione post-conflitto (par. 20). Per svolgere tali compiti viene delineato un approccio complessivo, in base al quale la Nato deve poter essere in grado di coordinarsi con tutti gli attori coinvolti nell'area di crisi – autorità locali, organizzazioni internazionali, organizzazioni non-governative – e gestire in proprio un limitato numero di attività di tipo civile.

Partenariati internazionali

Non sorprende dunque che il Concetto strategico sottolinei l'importanza di istituire partenariati con paesi e organizzazioni che condividono gli obiettivi dell'Alleanza Atlantica. Particolare enfasi viene posta sulla relazione tra la Nato e l'Unione Europea, definita un "partner unico e fondamentale" (par. 32). Tuttavia, mentre viene fissato l'obiettivo di "rafforzare il partenariato strategico" tra le due organizzazioni, persistono

considerevoli difficoltà in proposito, in particolare a causa del fatto che lo scambio di informazioni ufficiali viene ostacolato dalla rivalità tra Turchia (membro Nato, ma non Ue) e Cipro (membro Ue, ma non Nato).

Protezione dei
*global
commons*

Riconoscendo che la minaccia di un attacco convenzionale contro i paesi membri è oggi più teorica che reale, il Concetto strategico pone l'accento sulla difesa dalle nuove minacce come attentati terroristici o attacchi cibernetici. In seguito allo sviluppo delle nuove tecnologie questo tipo di attacchi può infatti causare danni considerevoli alle infrastrutture critiche per la funzionalità delle società alleate, come trasporti, infrastrutture energetiche, per le telecomunicazioni, sanitarie, ecc. (solitamente ci si riferisce alle funzioni a cui queste infrastrutture sono preposte come i 'beni comuni globali', o *global commons*). La protezione di queste infrastrutture critiche sembra pertanto destinata a diventare una componente essenziale della sicurezza internazionale.

Difesa
missilistica

I membri della Nato hanno trovato l'accordo sulla difesa anti-missili balistici, un'importante questione che aveva provocato divergenze tra i vari paesi membri e forti tensioni con la Russia (vedi oltre). Lo sviluppo delle capacità necessarie per difendere i paesi membri da un attacco condotto con missili balistici viene definito dal Concetto strategico un "elemento essenziale" della difesa collettiva. La versione dello scudo antimissile approvata è quella formulata dall'amministrazione Obama che, a differenza del progetto concepito da Bush, ha un maggior livello di flessibilità dal momento che fa perno sul sistema navale Aegis più che su imponenti strutture di terra (il piano Bush prevedeva l'installazione di un potentissimo sistema radar in Repubblica Ceca e di una batteria di missili intercettori in Polonia). I missili intercettori verranno schierati su navi operanti nel Baltico, nel Mediterraneo e nelle acque a largo della Gran Bretagna. Il sistema prevede comunque, in fasi di sviluppo successive, il dispiegamento di sistemi radar e missili intercettori in Europa orientale, ma si tratta di missili di gittata inferiore rispetto a quelli previsti dal piano Bush.



Lo scudo antimissile Usa secondo il piano Obama. La realizzazione del progetto prevede quattro fasi: 2011 (componente marina e sistema radar in Europa), 2015, 2018, 2020 (incremento e miglioramento della componente marina e schieramento dei missili intercettori in Europa).

Fonte: BBC/Congressional Budget Office.

Miglioramento
dei rapporti
con la Russia

Il vertice di Lisbona ha certificato il recente miglioramento nelle relazioni tra la Nato e la Russia, che erano state sospese dal conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008. Il presidente russo Dimitri Medvedev, che è intervenuto di persona al vertice, ha espresso l'intento che le due parti possano sviluppare un "partenariato strategico", mentre il segretario generale della Nato, Anders Fogh Rasmussen, ha salutato la partecipazione di Medvedev al vertice come un "nuovo inizio". La Russia e la Nato hanno concordato di dare nuovo impulso al Consiglio Nato-Russia e rafforzare la cooperazione sull'Afganistan. Mosca si è impegnata a migliorare la formazione e l'equipaggiamento delle forze di sicurezza afgane e ha ribadito il suo assenso al transito nello spazio aereo e nel territorio russi di rifornimenti destinati alle truppe in Afganistan, compresi i materiali letali come armi e munizioni. Negli ultimi tempi la Nato si è avvalsa in misura crescente della possibilità di trasportare attraverso la Russia i materiali destinati all'Isaf, anche perché le linee di rifornimento che passano attraverso il Pakistan sono meno sicure e subiscono frequenti attacchi.

Impegni vaghi
rispetto a
nuovi
allargamenti

A Lisbona la Nato ha ribadito la politica della "porta aperta", prospettando dunque la possibilità che in futuro altri paesi possano aderire all'Alleanza. Il Concetto strategico afferma la disponibilità della Nato a integrare al suo interno tutti i paesi europei che lo desiderino (par. 27). La questione è spinosa soprattutto per il prospettato allargamento alle ex repubbliche sovietiche di Ucraina e Georgia, un'eventualità a cui la Russia si oppone ferocemente. L'Alleanza ha ribadito la volontà di approfondire i rapporti con i due paesi, ma in entrambi i casi sembra superata l'ipotesi di una loro rapida integrazione. Georgia e Ucraina presentano del resto situazioni molto diverse.

Mentre il governo georgiano continua a ribadire la sua volontà di entrar a far parte della Nato, l'attuale governo ucraino ha escluso tale ipotesi, facendo approvare dal parlamento di Kiev una legge che inibisce l'adesione dell'Ucraina ad alleanze o 'blocchi' militari.

Grande preoccupazione Usa per la riduzione dei bilanci per la difesa europei

La questione dei continui tagli alle spese per la difesa da parte dei governi europei ha gettato un'ombra sull'apparente successo del vertice, pur non essendo stata ufficialmente discussa. Da lungo tempo la Nato ha fissato al 2% la quota del Pil che gli stati membri dovrebbero spendere in difesa. Tuttavia sono pochi i governi dell'Alleanza che rispettano questo obiettivo, tanto più ora che la crisi economica ha indotto diversi paesi a ridurre considerevolmente le spese militari. Le autorità Usa hanno espresso preoccupazione in proposito e sia il segretario di stato, Hillary Clinton, che il segretario della difesa, Robert Gates, hanno dichiarato che i tagli sono "eccessivi", esplicitando quindi la preoccupazione degli americani che le misure di austerità possano incidere seriamente sulle capacità militari europee.

La spesa per la difesa in Europa e negli Usa		
(dati relativi al 2009)		
	Europa (26 paesi membri dell'Agenzia europea di difesa)	Usa
Totale spese per la difesa	194 miliardi di euro	498 miliardi di euro
Percentuale del Pil speso per la difesa	1,67%	4,9%
Percentuale delle spese per la difesa sul totale della spesa pubblica	3,3%	11,7%
Spesa per la difesa per capita	392 €	1622 €
Membri della Nato che spendono almeno il 2% del Pil in difesa		
Albania (2%), Francia (2,1%), Grecia (3,1%), Regno Unito (2,7%), Usa (4%).		

Fonte: Agenzia europea di difesa/Nato. I dati relativi all'Europa riguardano i paesi che fanno parte dell'Agenzia europea di difesa (Eda), cui aderiscono tutti i membri dell'Ue ad eccezione della Danimarca. I dati relativi agli Usa non includono le spese per le missioni in Afghanistan e Iraq.

Un'altra questione che ha diviso gli alleati è legata alla presenza di testate nucleari americane sul suolo europeo. Richiamandosi al discorso in cui il presidente Usa Barack Obama ha auspicato un mondo libero da armi atomiche, il governo tedesco si è

Il deterrente
nucleare Nato
resta attivo,
per ora

espresso apertamente a favore del ritiro delle bombe, Guido Westerwelle, ha sostenuto che in tal modo l'Alleanza rafforzerebbe le sue credenziali nell'ambito della non-proliferazione e del disarmo, dal momento che "se le potenze nucleari disarmano, esse saranno molto più credibili nell'insistere che gli altri stati non debbano acquisire armi nucleari". Alla richiesta tedesca si sono associati i Paesi Bassi e il Belgio (che come la Germania ospitano alcune delle bombe), nonché il Lussemburgo e la Norvegia. Non esistono cifre ufficiali sul numero di testate americane presenti in Europa, si stima tuttavia che gli Usa schierino tra le 150 e le 200 bombe atomiche di tipo B61 (bombe a gravità montate su mezzi aerei) in cinque paesi Nato: Belgio, Germania, Paesi Bassi, Italia e Turchia. A differenze dei primi tre, né il governo italiano né quello turco sembrano ritenere il ritiro delle testate nucleari americane una priorità. Il segretario di stato Usa Clinton ha escluso al momento l'ipotesi. Di questo dibattito reca traccia anche il Concetto strategico della Nato, là dove si stabilisce una qualche forma di relazione tra un'eventuale riduzione delle forze nucleari americane presenti in Europa – che sono armi 'di teatro' o non strategiche (pensate cioè per un uso in battaglia e non per colpire grandi obiettivi politici e/o militari) – e l'arsenale di testate della stessa tipologia della Russia, che è ancora nell'ordine delle migliaia (par. 26). Significativamente, comunque, il nuovo Concetto strategico non definisce più le armi nucleari Usa in Europa come "un essenziale legame politico-militare tra membri europei e nord-americani", come invece faceva il precedente Concetto strategico.

Vertice Ue-Usa

Economia,
ambiente e
nuove minacce
nell'agenda di
cooperazione
Usa-Ue

A margine dell'incontro Nato si è tenuto anche un vertice tra Unione Europea e Stati Uniti. L'evento è stato presentato come un passo importante nel dialogo tra le due sponde dell'Atlantico (se non altro perché il vertice precedente era stato annullato in seguito all'indisponibilità a partecipare di Obama). La discussione si è incentrata su tre questioni fondamentali: la crisi economica, le nuove sfide poste dal cambiamento climatico, le nuove minacce alla sicurezza. Per quanto riguarda l'economia, il comunicato congiunto sottolinea sia l'esigenza di stimolare la ripresa e creare posti di lavoro, che l'opportunità di proseguire nelle misure volte al consolidamento fiscale. Tuttavia il comunicato non offre nessuna indicazione precisa su come bilanciare questi obiettivi, che evidentemente non è possibile perseguire in modo simultaneo. Usa ed Ue hanno ribadito la necessità di evitare pratiche protezionistiche e la svalutazione competitiva delle monete. Si sono inoltre impegnati ad agire in maniera coordinata per affrontare congiuntamente le problematiche del cambiamento climatico e dello sviluppo. Un punto rilevante della dichiarazione congiunta riguarda la sicurezza, poiché sulla scorta del nuovo Concetto strategico della Nato vengono contemplate le minacce cibernetiche. Americani ed europei hanno dato vita a un Gruppo di lavoro congiunto sulla sicurezza cibernetica e il crimine cibernetico.

Le relazioni con la Russia

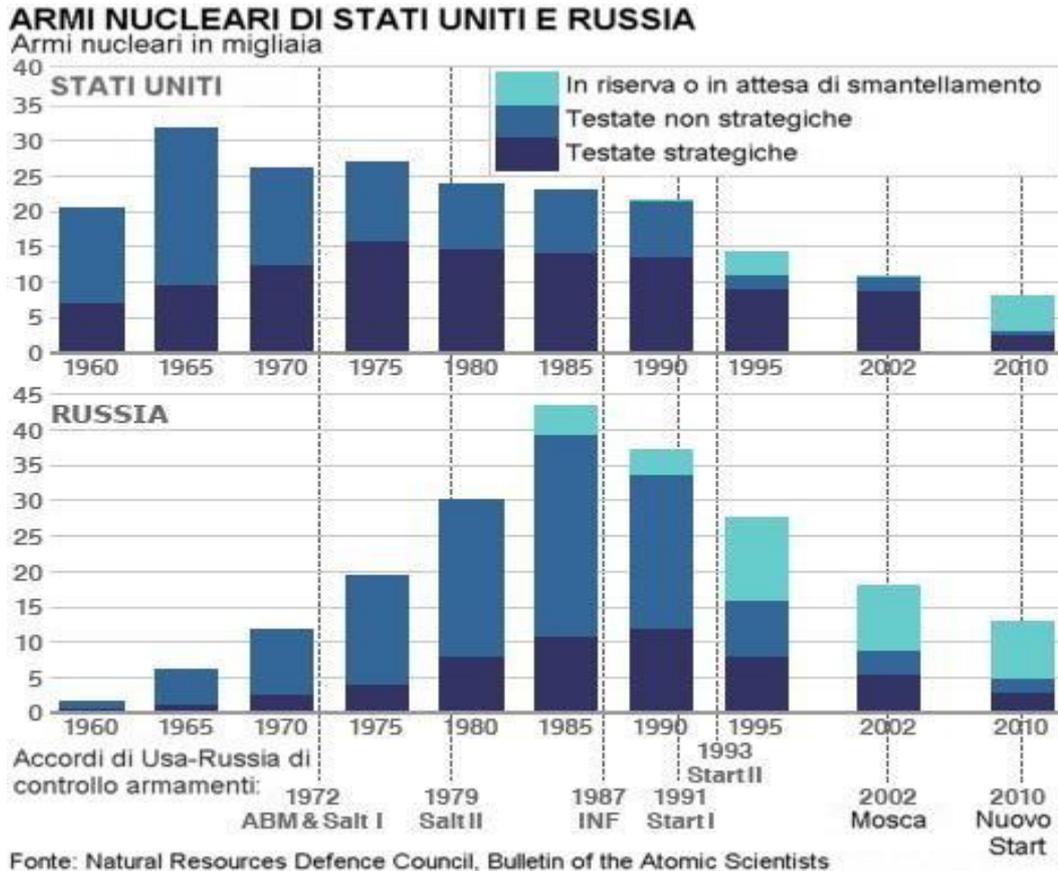
Medvedev
partecipa al
vertice della
Nato

A testimonianza del recente riavvicinamento tra Occidente e Russia, il presidente russo Medvedev è stato invitato a Lisbona per prendere parte alla prima riunione del Consiglio Nato-Russia a partire dalla guerra russo-georgiana dell'agosto 2008. Medvedev ha assicurato la Nato dell'appoggio russo alla missione in Afghanistan, e più in generale ha auspicato che le due parti siano in grado di costruire un autentico

partenariato “tra eguali” in futuro. Nato e Russia hanno trovato una minima convergenza anche in merito alla questione dello scudo antimissile, che pure è stato in passato fonte di enormi tensioni. In parte, il cambio di atteggiamento russo si spiega col fatto che la riformulazione del sistema di difesa antibalistica voluta da Obama, di cui abbiamo già parlato sopra, ha attenuato i timori di Mosca circa la possibilità che lo scudo minacci il deterrente nucleare russo. Per il momento, tuttavia, Medvedev ha escluso che il suo paese possa entrare a far parte del sistema antimissile (come sperato invece, tra gli altri, dal segretario generale della Nato Rasmussen), ma ha concordato con la Nato la partecipazione congiunta di tecnici russi e dei paesi della Nato agli studi di fattibilità volti a determinare il funzionamento dello scudo.

Gli Usa ratificano il nuovo Start

In dicembre il Senato degli Stati Uniti ha ratificato il trattato sulla limitazione degli armamenti strategici, noto come ‘nuovo Start’, firmato in aprile dal presidente russo Medvedev e dal suo omologo Usa Obama. La ratifica del nuovo Start era stata a lungo in dubbio per l’opposizione di molti senatori repubblicani (i trattati internazionali vengono ratificati con una maggioranza dei due terzi del Senato; cfr. Parte III). Il presidente Obama ha dovuto fare alcune concessioni, varando un programma di ammodernamento del complesso nucleare americano per un valore di 85 miliardi di dollari e promettendo di procedere in tempi rapidi nella costruzione del sistema di difesa antimissile in Europa. Gli europei hanno accolto con favore la ratifica del nuovo Start da parte degli Usa, che ha aperto la strada a una rapida russa entrata in vigore del trattato. La Duma, il parlamento russo, aveva infatti condizionato la ratifica del trattato a quella del Senato americano.



Accordo Ue-
Russia per
l'adesione
russa all'Omc

Un evento importante nell'evoluzione dei rapporti tra Russia da una parte e Usa e Ue dall'altra è stato l'accordo tra la Russia e l'Ue con il quale le due parti hanno risolto alcune questioni commerciali. L'accordo dovrebbe spianare la strada all'ingresso della Russia nell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc), anche perché a settembre il governo di Mosca aveva concluso un accordo analogo con gli Usa. Il presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, si è detto fiducioso che la Russia entrerà nell'Omc entro il 2011. Mosca aveva richiesto l'adesione da diverso tempo, ma il regolamento interno dell'Omc prevede che ogni paese membro abbia il diritto di veto. Aderendo all'ingresso nell'Omc la Russia spera di attrarre investimenti esteri per la modernizzazione del paese.

L'impegno in Afganistan

La Nato
ribadisce
l'impegno in
Afganistan

La situazione dell'Afganistan è stata discussa in occasione del vertice della Nato di Lisbona. I paesi membri dell'Alleanza hanno confermato di voler continuare a contribuire all'International Security Assistance Force (Isaf), la missione a guida Nato che opera nel paese, ribadendo che la sicurezza e la stabilità del paese asiatico sono importanti anche per la sicurezza dell'area euro-atlantica. Pur sottolineando l'importanza di trasferire le responsabilità alle autorità locali, la Nato ha però reso chiaro che la transizione deve essere graduale e avvenire in accordo con lo sviluppo degli avvenimenti sul terreno, non in base ad un calendario artificiale fissato a priori. Il trasferimento delle responsabilità al governo afgano non significa del resto la fine della missione, ma piuttosto il passaggio dalle operazioni di combattimento a compiti di supporto, in particolare di addestramento delle forze di sicurezza locali. L'Alleanza punta a ridefinire il ruolo della missione nei prossimi tre anni, con l'obiettivo di far rientrare le truppe combattenti nel 2014. La Nato inoltre appoggia la politica di riconciliazione tra il governo di Kabul e gli insorti, a patto che essi rinuncino alle armi e rispettino la costituzione afgana.

Il 2014 indicato
come data per il
ritiro delle truppe
combattenti

Nonostante l'importante contributo in termini di uomini e di risorse economiche, gli europei continuano ad esercitare un ruolo minore in Afganistan. Sono gli Usa a dettare le tappe della strategia politica e militare della missione. A più di un anno dalla decisione di Obama di inviare trentamila soldati di rinforzo del contingente schierato in territorio afgano (per un totale di centomila soldati Usa), l'amministrazione americana ostenta un cauto ottimismo sull'andamento della guerra. Le autorità militari hanno dichiarato di aver arrestato la crescita delle attività degli insorti, anche se hanno tenuto a precisare che la situazione rimane instabile e che i progressi compiuti sono "fragili e reversibili". In effetti nel 2010 si è registrato un netto incremento di caduti tra i militari del contingente Isaf e tra la popolazione afgana, e le perduranti difficoltà hanno indotto i responsabili americani a trattare con maggiore cautela le date in cui è prevista una riduzione dei militari presenti nel paese asiatico. Obama, che ha indicato luglio 2011 come data per l'inizio del ritiro dei militari dall'Afganistan, sembra propenso a mettere più l'accento sulla data entro la quale le truppe combattenti dovrebbero essere rimpatriate, il 2014. Tuttavia, lo stesso rappresentante civile dell'Alleanza Atlantica a Kabul, Mark Sedwill, ha precisato che la data del 2014 va interpretata più come "un obiettivo [che] non una scadenza", anche perché la

variazione nel numero delle truppe dei paesi della Nato è condizionata alla capacità delle forze di sicurezza afgane di tenere testa agli insorti e mantenere il controllo del territorio.

I caduti della missione internazionale per anno		
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	499	711
Totale	1446	2281

I caduti della coalizione internazionale per paese			
Australia	21	Norvegia	9
Belgio	1	Nuova Zelanda	1
Canada	154	Olanda	25
Repubblica Ceca	3	Polonia	22
Danimarca	39	Portogallo	2
Estonia	8	Romania	17
Finlandia	1	Spagna	30
Francia	52	Svezia	5
Georgia	5	Sud Corea	1
Germania	46	Turchia	2
Giordania	1	UK	348
Italia	34	Ungheria	4
Lettonia	3	Usa	1446
Lituania	1	Totale	2281

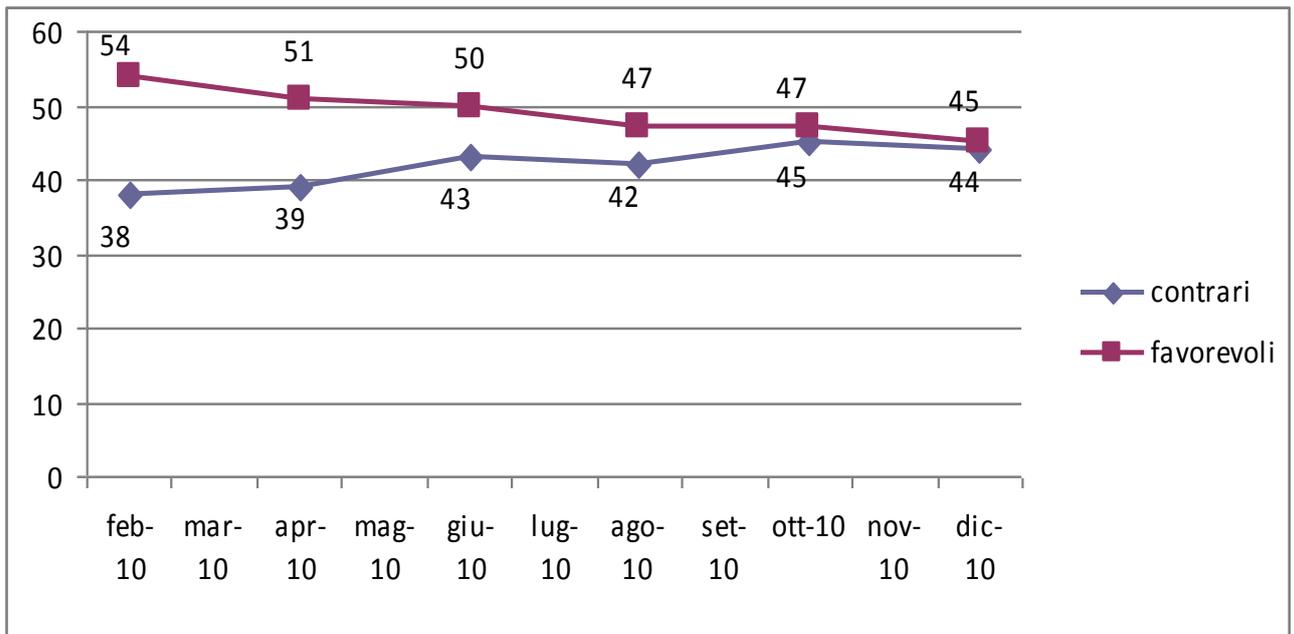
Fonte: iCasualties.org

Le difficoltà militari sono fonte di continue divergenze tra la Nato e il governo di Hamid Karzai. Il presidente afgano si è più volte lamentato delle vittime civili causate dagli attacchi della Nato, biasimando in particolare i raid notturni e gli attacchi con velivoli senza pilota (i 'droni'). I responsabili dell'Isaf hanno però escluso che si possa

Continuano le polemiche tra la Nato e il presidente Karzai

rinunciare a questo tipo di operazioni, che vengono invece condotte sempre più frequentemente, a volte anche oltre il confine col Pakistan, dove i gruppi di Talebani trovano rifugio. Obama ha ammesso che quando Karzai biasima l'Alleanza Atlantica per le vittime civili pone una questione "legittima", ma ha invitato il presidente afgano a tenere in debito conto anche gli interessi dei militari della Nato. Del resto il perdurare delle difficoltà e il crescente numero di vittime tra i militari stranieri hanno fortemente ridotto la popolarità della missione in Afghanistan presso l'opinione pubblica dei paesi coinvolti, inclusi gli Stati Uniti (vedi il grafico sotto). Anche se il ritiro del contingente olandese non ha dato avvio all'effetto domino che alcuni temevano, alcuni governi Nato hanno dato segnali di frustrazione. La Germania, ad esempio, ha espresso l'intenzione di ritirare le proprie forze, possibilmente anche entro il 2011. Il governo di Berlino ha comunque evitato di fissare una data precisa.

Il sostegno dell'opinione pubblica Usa alla missione in Afghanistan nel corso del 2010



Fonte: Angus Reid

Economia

La politica valutaria oggetto di polemiche transatlantiche

L'evoluzione dei tassi di cambio è ormai da tempo una delle più discusse questioni dell'agenda di cooperazione economica transatlantica. Da diverso tempo gli Usa accusano la Cina di mantenere il valore del renminbi, la moneta cinese, ampiamente al di sotto del livello di mercato, impedendone l'apprezzamento sul dollaro e ostacolando la ripresa dell'export Usa. Il presidente della Banca centrale europea (Bce), Jean Claude Trichet, ha a sua volta dichiarato che il renminbi non è in linea con il suo valore di mercato. Gli europei, pur condividendo la posizione americana, hanno tuttavia mantenuto un atteggiamento più morbido nei confronti dei cinesi, mentre non hanno risparmiato critiche nei confronti della politica monetaria americana. Vari governi europei, a cominciare da quello tedesco, ritengono infatti che anche lo stesso dollaro sia sottovalutato rispetto all'euro, a tutto svantaggio delle esportazioni Ue. Ben Bernanke, il presidente della banca centrale americana, la Federal Reserve (Fed), ha

giustificato la politica monetaria Usa sostenendo che stimolare la crescita americana con bassi tassi d'interesse è nell'interesse dell'economia internazionale. Ciò non è servito a dissipare le perplessità europee e il ministro dell'economia tedesco, Wolfgang Schäuble, ha precisato che è "scorretto" da parte degli Usa accusare la Cina di manipolare i tassi di cambio e, contemporaneamente, spingere in basso il valore del dollaro.

I tassi di cambio fonte di tensioni anche all'interno del G20

La questione dei tassi di cambio è stata discussa anche alla riunione dei capi di stato e di governo del G20, che si è svolta a novembre a Seul, in Corea del Sud. La posizione degli Usa ha incontrato l'opposizione scontata della Cina, ma anche quella della Germania e del Giappone. La fraseologia del comunicato ufficiale è dunque il frutto di un compromesso politico. Da una parte esso invoca, come richiesto dagli Usa, una maggiore flessibilità nel mercato dei cambi, in modo da evitare "svalutazioni competitive". Dall'altra parte il comunicato tiene conto della posizione dei paesi critici nei confronti della politica economica americana, là dove richiama i paesi avanzati, la cui moneta è usata come valuta di riserva, a evitare "movimenti incontrollati nei tassi di cambio" ed evitare che l'eccessiva volatilità dei flussi finanziari metta a rischio la stabilità economica dei paesi emergenti.

Usa ed Ue faticano a trovare un'intesa forte sulle politiche fiscali anticrisi

Un'ulteriore frattura tra Usa e Europa si è verificata in seguito alla proposta americana di fissare un tetto percentuale massimo al deficit e al surplus nella bilancia dei pagamenti dei singoli paesi, in modo da livellare gli squilibri del commercio internazionale. La proposta riflette la preoccupazione degli americani sulle prospettive di crescita della loro economia. Nonostante i dati economici abbiano mostrato segnali di ripresa, negli Stati Uniti permangono fattori di debolezza e la disoccupazione nell'ultimo periodo del 2010 si è attestata al di sopra del 9%, un valore molto alto per gli standard americani. La proposta di Washington non ha comunque raccolto consenso all'interno del G20 e la cancelliera tedesca, Angela Merkel, si è detta nettamente contraria. A loro volta gli Usa hanno biasimato quelle che percepiscono come eccessive misure di austerità intraprese dal governo tedesco, auspicando invece iniziative volte a stimolare la domanda interna in Germania. Tale presa di posizione ha peraltro raccolto il consenso della Francia, che attraverso il ministro dell'economia, Christine Lagarde, ha dichiarato che l'eccessiva concentrazione sulle esportazioni da parte della Germania non aiuta la ripresa economica degli altri paesi europei.

Crescita del Pil dei principali paesi europei nel 2010 (percentuale di crescita per trimestre rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente)

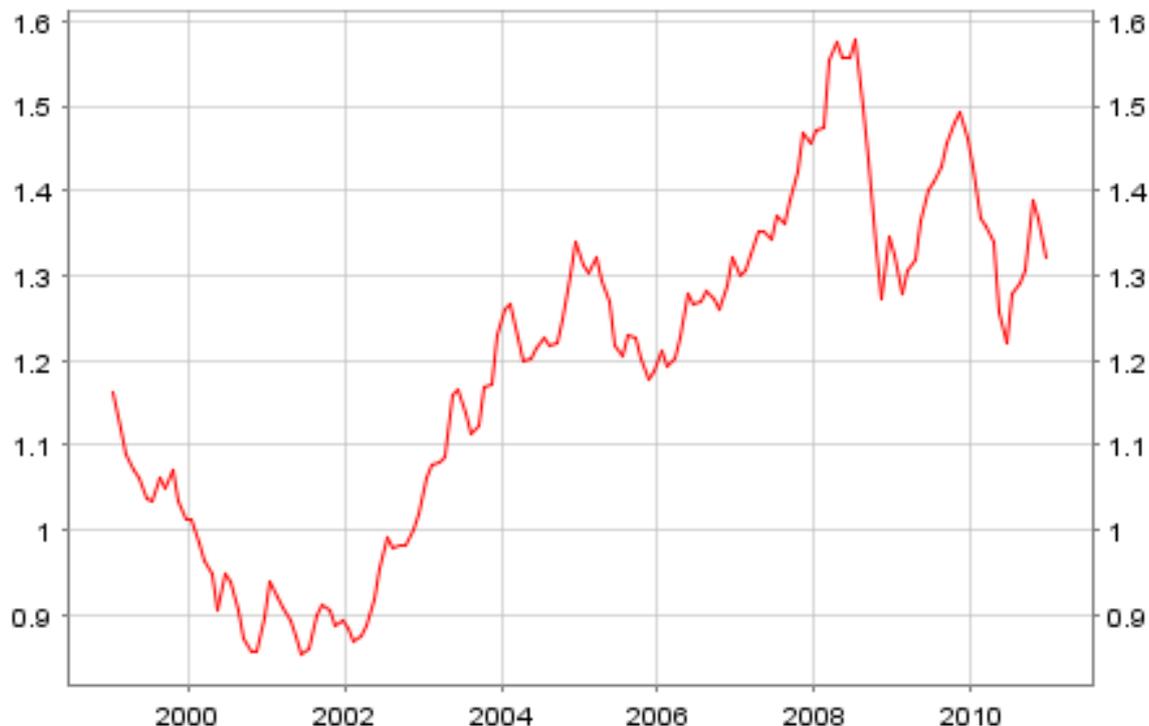
	Q1	Q2	Q3	Q4
Francia	1,2	1,6	1,7	1,5
Germania	2,1	3,9	3,9	4
Italia	0,5	1,3	1,2	1,3
Regno Unito	-0,3	1,6	2,7	1,7
Media Ue 27	0,6	2	2,2	2,1
Usa	2,4	3	3,2	2,8

Fonte: Eurostat

Gli europei cedono due posti nel comitato esecutivo dell'Fmi

In occasione del G20 sono state decise delle importanti modifiche agli organismi della *governance* economica internazionale. Europa e Stati Uniti avevano da tempo concordato che i paesi emergenti dovessero assumere un ruolo di maggiore responsabilità all'interno del Fondo monetario, in modo che il loro crescente peso nell'economia internazionale fosse adeguatamente rispecchiato. Tuttavia americani ed europei erano stati a lungo divisi sul tipo di riforme da attuare, soprattutto perché gli Usa sostenevano la necessità per gli europei di rinunciare ad un certo numero di seggi nel comitato esecutivo del Fondo (composto in totale da 24 membri). Dopo essersi a lungo opposti, a Seul gli europei hanno infine accettato di rinunciare a due seggi. Il G20 ha inoltre approvato la necessità di riformare il sistema delle 'quote' che regola i meccanismi di voto all'interno del comitato esecutivo e che prevede una maggioranza qualificata dell'85% per l'approvazione delle decisioni più importanti. I paesi del G20 si trovati concordi nell'assegnare il 6% in più alle economie emergenti. Tuttavia non hanno fornito indicazioni precise su modalità e tempi di attuazione della riforma. Per ora gli Usa hanno scartato l'ipotesi di dover ridurre la propria quota, che è del 17%, una percentuale che permette loro di essere l'unico paese in grado di esercitare il veto. Anche gli europei dispongono di quote in misura sufficiente a bloccare decisioni indesiderate, a patto tuttavia che votino in maniera uniforme.

Variazione del tasso di cambio di 1 euro per dollaro 1999-2011



Fonte: Banca centrale europea

Il conflitto israelo-palestinese

Stati Uniti ed Unione Europea seguono con attenzione l'evolversi del conflitto tra israeliani e palestinesi, cercando di rimuovere gli ostacoli che impediscono la ripresa del negoziato tra Israele e Autorità nazionale palestinese (Anp). Le trattative tra il governo di Tel Aviv e l'Anp, riprese a settembre con la mediazione degli Usa, si sono ben presto arenate a cause dei piani israeliani di costruzione di colonie ebraiche in Cisgiordania e nella parte araba di Gerusalemme. Usa e Ue sono stati concordi nel criticare la politica degli insediamenti israeliana, anche se gli Usa si sono mostrati più reticenti a prendere apertamente le distanze da Israele. Gli Stati Uniti hanno proposto al governo israeliano un piano di congelamento della costruzione di nuovi insediamenti per un periodo di novanta giorni durante il quale sarebbe dovuto ripartire il negoziato con i palestinesi. Il piano prevedeva il supporto di Washington alla presenza permanente dell'esercito israeliano nella valle del Giordano (al confine orientale della Cisgiordania), la garanzia del veto americano in sede Onu alle risoluzioni critiche con Israele e la fornitura di armi, tra cui venti caccia F35. Per quanto generosa, la proposta non ha incontrato il consenso di Tel Aviv. Il primo ministro, Benjamin Netanyahu, ha escluso la possibilità di congelare la costruzione delle colonie, mentre il ministro degli esteri, Avigdor Lieberman, ha addirittura proposto di espandere ulteriormente il programma di insediamenti.

Il rifiuto del governo israeliano di acconsentire alla moratoria sui nuovi insediamenti ha messo in luce le differenze di posizione tra Stati Uniti ed Ue. Gli Usa hanno tacitamente messo in secondo piano la richiesta di congelare le costruzioni e sono orientati a cercare soluzioni diverse per permettere la ripresa dei colloqui di pace.

Ue e Usa preoccupati dallo stallo dei negoziati di pace

Gli Usa cercano soluzioni alternative per la ripresa del negoziato

Washington sta esplorando la possibilità di intraprendere negoziati indiretti tra israeliani e palestinesi, cercando di concentrare l'attenzione sulle condizioni essenziali che potrebbero permettere la stesura di un accordo quadro. Le prospettive del tentativo Usa rimangono comunque incerte, sia per la difficoltà di far conciliare le divergenti visioni di palestinesi e israeliani sullo status finale, sia perché il presidente dell'Autorità nazionale palestinese (Anp), Mahmoud Abbas, continua a considerare prioritario, per qualsiasi ipotesi di trattativa, il congelamento delle costruzioni ebraiche a Gerusalemme Est e in Cisgiordania.

L'Ue continua a chiedere il congelamento delle colonie israeliane

Diversamente dagli Usa, gli europei continuano a insistere sulla necessità che Israele arresti la costruzione delle colonie. Richiedono inoltre a Tel Aviv di prendere misure che possano migliorare le condizioni di vita dei palestinesi, in particolare attraverso l'alleggerimento del blocco alla circolazione di persone e merci da e per la Striscia di Gaza. Recentemente Israele ha permesso il transito di alcuni prodotti, una misura apprezzata dal rappresentante per la politica estera europea Catherine Ashton, che ha rilanciato invocando "l'apertura incondizionata e immediata dei punti di frontiera per permettere il transito degli aiuti umanitari, delle merci e delle persone". Di fronte all'interruzione dei negoziati di pace i palestinesi hanno ricercato il riconoscimento unilaterale dello stato di Palestina da parte di paesi terzi, appellandosi a tal fine anche all'Unione Europea. I paesi europei hanno per ora respinto la richiesta palestinese, e un comunicato dell'Ue ha ribadito la disponibilità dell'Unione di riconoscere lo stato palestinese solo quando le condizioni saranno mature. Negli ultimi mesi del 2010 diversi stati membri, tra cui Francia e Spagna hanno in ogni caso innalzato lo status giuridico delle rappresentanze diplomatiche palestinesi nelle rispettive capitali da delegazione generale a missione diplomatica. Nonostante l'Ue continui a fornire un importante contributo economico all'Anp, non riesce ad assumere un ruolo significativo dal punto di vista politico e diplomatico, e la sua capacità di influenzare l'evolversi del conflitto israelo-palestinese resta decisamente inferiore rispetto al ruolo esercitato dagli Usa.

La controversia sul programma nucleare dell'Iran

Le sanzioni di Ue e Usa si ripercuotono sull'economia iraniana

Americani ed europei continuano a guardare con preoccupazione al programma nucleare iraniano. L'Iran insiste che il programma ha scopi puramente civili. Tuttavia il fatto che abbia tenuto per molto tempo segrete le sue attività di arricchimento dell'uranio (un procedimento necessario alla produzione di energia elettrica che tuttavia può essere convertito ad usi militari con relativa facilità) e che continui a offrire un insoddisfacente livello di cooperazione con gli ispettori Onu desta allarme sia negli Usa sia in Europa. Al fine di convincere il governo iraniano ad offrire garanzie verificabili della natura solo pacifica del suo programma nucleare, il Consiglio di Sicurezza dell'Onu ha nel corso degli anni adottato una serie di sanzioni, che Usa e Ue hanno integrato con misure aggiuntive. Le sanzioni dell'Onu si concentrano soprattutto sul programma nucleare e quello balistico, mentre le misure Usa e quelle Ue mirano a colpire il settore energetico (non però le esportazioni) e le capacità di raffinamento iraniane, nonché il settore bancario e quello dei trasporti.

Per effetto delle sanzioni, le attività internazionali delle imprese si sono contratte, mentre la marina commerciale ha incontrato grandi difficoltà a siglare contratti di assicurazione e a ricevere i finanziamenti necessari per le sue attività. Per quanto sia

difficile stabilire in che misura le sanzioni abbiano danneggiato l'economia iraniana, gli esperti sono persuasi che un certo impatto si sia effettivamente avuto, se non altro perché il settore energetico iraniano soffre di una grave mancanza di tecnologie e personale qualificato. Fino all'imposizione dell'ultimo round di sanzioni nel giugno-luglio 2010, l'Iran è stato in grado di compensare, almeno parzialmente, tali ritardi erano attraverso la cooperazione con imprese estere (in particolari europee), che però oggi hanno lasciato l'Iran o hanno comunque in programma un netto ridimensionamento dei loro affari nel paese. Di conseguenza il prezzo dei raffinati da petrolio nel mercato interno è cresciuto e il governo di Teheran è stato costretto a tagliare i sussidi pubblici che contenevano il prezzo dei prodotti di base (a detta dei critici delle sanzioni, queste ultime avrebbero quindi offerto al governo iraniano un eccellente pretesto per attuare la riduzione dei sussidi, che è tanto impopolare quanto tuttavia urgente sul piano del contenimento della spesa pubblica). Più difficile invece stabilire l'effetto delle sanzioni sull'avanzamento del programma di arricchimento dell'uranio, che l'Iran continua a portare avanti nonostante le ripetute richieste di arresto da parte del Consiglio di Sicurezza.

Riprendono i contatti con l'Iran

Dopo più di un anno sono ripresi a dicembre i colloqui diretti tra l'Iran e i paesi del gruppo 5+1, che comprende i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'Onu (Usa, Russia, Cina, Francia e Gran Bretagna) più la Germania (il gruppo è anche noto come Ue3+3 dal momento che si è formato per opera dei tre paesi europei). I colloqui si sono tenuti il 7 e l'8 dicembre a Ginevra e si sono conclusi senza altro risultato che la decisione di incontrarsi ancora a Istanbul, nel gennaio 2011. Usa e Ue hanno minacciato di predisporre un nuovo pacchetto di sanzioni nel caso in cui l'Iran non faccia concessioni significative. Da parte sua il capo negoziatore iraniano, Saïd Jalili, ha confermato la volontà del suo paese di mantenere aperti i canali con Usa e Ue, ma ha contemporaneamente affermato che l'Iran non intende discutere l'interruzione del programma di arricchimento dell'uranio.

Rallenta lo sviluppo del programma nucleare iraniano

Nel frattempo il programma nucleare iraniano sembra aver subito rallentamenti. A novembre un importante scienziato nucleare iraniano è rimasto ucciso in un attentato a Teheran, il che porta a tre il numero degli scienziati iraniani uccisi negli ultimi anni in altrettanti attentati (tutti rimasti impuniti). L'Iran ha accusato gli Stati Uniti e Israele di essere i mandanti. Inoltre l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) ha rilevato una sensibile riduzione nel numero delle centrifughe – i macchinari necessari all'arricchimento dell'uranio – attive nei siti nucleari iraniani. Le centrifughe potrebbero essere state danneggiate dal virus informatico Stuxnet, che secondo fonti giornalistiche non confermate sarebbe stato creato da esperti americani ed israeliani. Dopo aver a lungo negato l'entità dei danni, i responsabili iraniani hanno ammesso che diverse centrifughe sono state messe fuori uso e lo stesso presidente, Mahmud Ahmadinejad, ha riconosciuto che il virus ha creato danni al sito di Natanz, il principale impianto iraniano per l'arricchimento dell'uranio.

Le relazioni con la Turchia

Usa e Ue perplesse di fronte ad alcune scelte di politica estera turche

Stati Uniti e Unione Europea seguono con attenzione l'evoluzione della politica estera turca. Nell'ultimo periodo il governo turco ha mostrato una crescente apertura nei confronti di paesi ostili all'Occidente come Siria ed Iran, mentre le sue relazioni con Israele si sono raffreddate. Questi sviluppi hanno suscitato preoccupazione negli Usa e

in Europa. Tuttavia, almeno a giudicare dai cablogrammi dei diplomatici Usa diffusi da WikiLeaks, la diplomazia americana sembra persuasa che la 'riscoperta' dei valori religiosi in Turchia abbia una dimensione soprattutto culturale che, nell'immediato, non mette in discussione l'inquadramento della Turchia nel sistema di alleanze euro-atlantico. Tuttavia secondo i diplomatici americani questa tendenza potrebbe avere ricadute sulle scelte di politica internazionale della Turchia sul lungo periodo, soprattutto nel caso in cui l'ambizione di Ankara ad aderire all'Ue dovesse scontrarsi con un atteggiamento di chiusura da parte dei paesi europei.

Ankara
ribadisce la
volontà di
integrazione
nell'Ue

L'Unione Europea, per parte sua, ha notato nell'annuale rapporto sullo stato d'avanzamento del processo d'adesione della Turchia che la politica estera turca non costituisce un ostacolo nel processo di adesione all'Unione. Il ministro degli esteri turco, Ahmet Davutoglu, ha assicurato che l'orientamento di politica estera del suo governo, che punta ad evitare problemi con tutti i paesi vicini, non mette in discussione il suo carattere filo-occidentale. A sua volta, il presidente turco Abdullah Gül ha ribadito che la fase di stallo nel processo di adesione all'Ue non riduce la determinazione di Ankara ad entrare a far parte dell'Unione e che il governo turco continuerà a fare "tutto ciò che è necessario per soddisfare i requisiti" per l'adesione. Sull'integrazione della Turchia permangono profonde divergenze tra gli europei, molti dei quali sono cauti o del tutto contrari (tra questi ultimi soprattutto la Francia), e gli americani, che ritengono che l'adesione all'Ue possa costituire il definitivo ancoraggio della Turchia al sistema di alleanze euro-atlantico.

Ma non condivide la
valutazione del
pericolo posto dal
programma nucleare
dell'Iran

Un effetto del nuovo orientamento della politica estera turca si è potuto apprezzare in occasione del vertice della Nato di Lisbona. Il governo turco si è opposto all'ipotesi, circolata nell'ambito della Nato, che il Concetto strategico menzionasse esplicitamente l'Iran come una potenziale minaccia per i paesi membri (in compenso nella dichiarazione rilasciata al termine del vertice, i paesi membri hanno espresso "seria preoccupazione per il programma nucleare dell'Iran"). Altre divergenze tra la Turchia e i paesi della Nato sono sorte in merito alla questione dello scudo antimissile. Il governo turco ha insistito che il progetto fosse inserito all'interno del contesto dell'Alleanza Atlantica, respingendo l'ipotesi che esso potesse configurarsi come una questione bilaterale tra Turchia e Stati Uniti. La Turchia si è inoltre mostrata restia all'idea di installare, nell'ambito del sistema di difesa missilistica, delle strutture radar sul suo territorio. A Lisbona tuttavia, la questione non è stata affrontata direttamente ed è stata rimandata a future trattative.

Parte III

Il dibattito di politica estera nel Congresso degli Stati Uniti

ottobre-dicembre 2010

Di
Stephanie Locatelli

A cura di
Riccardo Alcaro
Giordano Merlicco

Nel corso dell'ultimo trimestre del 2010, il Congresso degli Stati Uniti si è concentrato soprattutto su questioni di politica interna. A partire da inizio ottobre, poi, l'attività legislativa si è di fatto arrestata per permettere ai parlamentari in cerca di rielezione (tutti i membri della Camera dei rappresentanti e un terzo dei senatori) di tornare nelle loro circoscrizioni e impegnarsi nella campagna elettorale, in vista delle elezioni di metà mandato del 2 novembre.

Il risultato delle elezioni è stato favorevole ai repubblicani e ha comportato la più grande perdita di seggi alla Camera per i democratici negli ultimi 72 anni. In minoranza alla Camera, i democratici sono riusciti a mantenere la maggioranza al Senato, seppure di pochi seggi. Dopo le elezioni, il Congresso si è riunito nella cosiddetta 'sessione dell'anatra zoppa' (lame-duck session), che dura fino all'insediamento delle nuove camere nella prima parte di gennaio. Contrariamente alla tradizione, la sessione lame-duck del Congresso uscente è stata particolarmente attiva.

Le sei settimane della sessione, che secondo le previsioni avrebbero visto un presidente indebolito e una maggioranza democratica più umile, si sono rivelate invece un successo per i democratici. Molte delle misure intraprese dal Congresso e dal presidente riguardano questioni interne. Tra di esse spiccano la legge che ha esteso l'indennità di disoccupazione ed esteso di due anni le riduzioni fiscali fatte votare a suo tempo dal presidente George W. Bush. Venendo incontro ad una pressante richiesta da parte dei repubblicani, i democratici hanno acconsentito ad includere nei tagli fiscali anche la fascia di reddito più alta, che equivale al 2% più ricco della popolazione.

Tuttavia ci sono stati risultati significativi anche nel campo della politica estera. L'amministrazione ha ottenuto una grande vittoria con l'approvazione da parte del Senato, dopo un lungo e acceso dibattito, del nuovo trattato Start sulla riduzione delle testate nucleari con la Russia. Il Congresso è riuscito anche a raggiungere un altro obiettivo a lungo inseguito dai democratici, approvando un disegno di legge che abroga la regola del Don't Ask, Don't Tell (letteralmente 'non chiederlo, non dirlo'), che vietava agli omosessuali dichiarati di servire nelle forze armate. Infine, con le truppe americane che cominciano a ritirarsi dall'Iraq, in anticipo sulla scadenza fissata al dicembre 2011, i rappresentanti della Camera hanno avuto un'audizione per discutere le tappe della transizione, che prevede il passaggio da una missione militare a una civile nel paese mediorientale.

Composizione del Congresso americano (tra parentesi la composizione del nuovo Congresso insediatosi a partire dal 3 gennaio 2011)

Senato (100 membri)	Democratici (D)	Repubblicani (R)	Indipendenti (I)
	57 (51)	41 (47)	2* (2)

* Gli indipendenti votano abitualmente con i democratici.

Camera (435 membri)	Democratici (D)	Repubblicani (R)	Seggi vacanti*
	255 (193)	178 (241)	1 (1)

*Nello trimestre ottobre-dicembre 2010, la Camera aveva due seggi vacanti in seguito alle dimissioni di due rappresentanti, uno democratico e uno repubblicano. Essi sono stati assegnati durante le elezioni congressuali del 2 novembre 2010 a due repubblicani. Il 29 novembre 2010, Mark Kirk (R-Illinois) si è dimesso dopo essere stato eletto al Senato in un'elezione straordinaria. Il seggio è rimasto vacante fino all'insediamento del prossimo Congresso.

Le elezioni di metà mandato e le possibili conseguenze alla Camera e al Senato

Vittoria
repubblicana alle
elezioni di metà
mandato

Le elezioni di metà mandato del 2 novembre 2010 hanno segnato una clamorosa sconfitta per i democratici, che hanno perso 63 seggi alla Camera dei rappresentanti. I repubblicani hanno conquistato una netta maggioranza, forte di 242 seggi contro i 193 dei democratici. Nonostante la perdita di sei seggi, i democratici sono comunque riusciti a mantenere una risicata maggioranza al Senato, con 51 seggi (più i due indipendenti, che in genere votano con i democratici) contro i 47 dei repubblicani. Anche se le perdite dei democratici sono state particolarmente pesanti, occorre ricordare che storicamente l'opposizione è sempre stata favorita nelle elezioni di metà mandato. Nel corso delle ultime 21 elezioni di metà mandato, infatti, il partito del presidente in carica ha perso una media di trenta seggi alla Camera e quattro al Senato.

Dopo le elezioni, il presidente Barack Obama ha segnalato la sua disponibilità a collaborare, dove possibile, con i repubblicani, nonostante le profonde differenze tra i due partiti in settori chiave come i tagli fiscali e la legislazione ambientale. Obama ha anche espresso la sua convinzione che alcuni obiettivi legislativi, come l'abrogazione della politica del *Don't Ask, Don't Tell* (letteralmente: 'non chiederlo, non dirlo'), che vietava ai cittadini dichiaratamente omosessuali di servire nelle forze armate, potessero essere realizzati durante la cosiddetta sessione dell' "anatra zoppa" (*lame-duck session*), e cioè la sessione successiva alle elezioni ma precedente l'insediamento del nuovo Congresso (avvenuto il 3 gennaio 2011).

Su aiuti esteri, Iran,
diritti umani, e Onu
la nuova
maggioranza
repubblicana ha
priorità diverse da
Obama

Per quanto riguarda la Camera, è pacifico pronosticare che la vittoria repubblicana avrà un impatto significativo, anche perché i democratici dovranno rinunciare alla presidenza della Commissione Affari Esteri. L'attuale presidente del comitato, Howard L. Berman (D-California), ha lavorato con l'amministrazione su temi chiave come le sanzioni contro l'Iran e le relazioni con Russia e Cina. Il suo successore, Ileana Ros-Lehtinen (R-Florida), è invece molto più scettica in merito agli impegni in campo

internazionale del presidente Obama. La leadership di Ros-Lehtinen potrebbe segnare la fine di alcune iniziative che l'anno scorso aveva incontrato il sostegno di Berman.

Ad esempio, sebbene concordi che il regime degli aiuti esteri degli Stati Uniti abbia bisogno di essere migliorato, Ros-Lehtinen non sostiene il piano di riforma complessiva avanzato da Berman. Ros-Lehtinen preferirebbe apportare dei piccoli cambiamenti, che pongano particolare attenzione alla società civile, senza disperdere il denaro nell'aiuto diretto ai governi stranieri.

Durante la legislatura uscente, Ros-Lehtinen si è lamentata frequentemente del fatto che i democratici avevano indebolito la capacità dell'amministrazione di applicare le sanzioni all'Iran. È probabile che, come presidente della Commissione Affari Esteri, la Ros-Lehtinen tenterà di intensificare la pressione sull'amministrazione perché punisca le imprese cinesi che operano in Iran in settori chiave come quello energetico e dei raffinati da petrolio.

Ros-Lehtinen è da tempo una convinta sostenitrice di Israele e ha rimesso in discussione gli aiuti militari americani ai paesi che, a suo dire, minacciano la sicurezza di Tel Aviv, come l'Arabia Saudita e il Libano.

Ros-Lehtinen ha inoltre criticato la Casa Bianca per non aver fatto di più per promuovere i diritti umani in Cina e in Russia, e si è opposta per le stesse ragioni all'allentamento dell'embargo Usa su Cuba.

È probabile che, una volta divenuta presidente della Commissione Affari Esteri, Ros-Lehtinen spingerà per l'approvazione di un disegno di legge che ella stessa ha proposto nel 2009, mirante ad imporre rigide limitazioni ai contributi concessi dagli Stati Uniti alle Nazioni Unite. Durante tutta la sua carriera, l'esponente repubblicana ha espresso forti riserve nei confronti dell'Onu, opponendosi tra l'altro alla decisione dell'amministrazione di aderire al Consiglio dei Diritti Umani.

In merito alla guerra in Afghanistan, invece, l'amministrazione potrà contare sul sostegno di molti repubblicani membri della commissione. Da parte sua, Ros-Lehtinen ha sostenuto con particolare vigore l'invio di truppe aggiuntive deciso da Obama a fine 2009 (che la stampa Usa chiama *surge*, in analogia con il modo in cui l'amministrazione Bush si riferiva all'invio di nuove truppe in Iraq ad inizio 2007).

Per quanto riguarda i componenti democratici del comitato, Berman dovrebbe rimanere l'esponente di spicco del suo partito. Anche i più importanti membri democratici dovrebbero rimanere al loro posto.

Mentre Ros-Lehtinen ha espresso la sua disponibilità ad aggiornare l'*Export Administration Act*, che regola gli scambi di tecnologie utilizzabili sia per scopi civili che militari, si prevede che ella darà precedenza agli interessi della sicurezza nazionale, piuttosto che a quelli commerciali (una posizione che potrebbe portare a un conflitto con le imprese della difesa e dell'alta tecnologia).

Le elezioni non hanno apportato cambiamenti significativi alla composizione della Commissione Relazioni Esterne del Senato. La commissione continuerà ad essere presieduta da John Kerry (D-Massachusetts). La commissione discuterà una proposta dell'amministrazione mirante a fornire al Pakistan 2 miliardi di dollari di aiuti, che si andrebbero ad aggiungere al pacchetto di aiuti di 7,5 miliardi di dollari in cinque anni e che è stato già approvato dal comitato. La misura sarà presumibilmente oggetto di un acceso dibattito, visto che i repubblicani, nel tentativo di contenere il disavanzo di bilancio, sono intenzionati a ridurre anche il bilancio delle operazioni all'estero. La

commissione terrà delle audizioni per valutare l'efficacia *surge* in Afghanistan. La prima audizione sarà dedicata al rapporto presentato in dicembre dal generale David H. Petraeus, comandante di tutte le forze Usa e Nato in Afghanistan.

Kerry prevede di invitare sia il segretario di stato, Hillary Rodham Clinton, che il segretario del tesoro, Timothy F. Geithner, a testimoniare sui rapporti economici degli Stati Uniti con la Cina, ivi compresi gli sforzi degli Stati Uniti per convincere Pechino a rivalutare la sua moneta.

Altri temi previsti per le audizioni comprendono gli sforzi dell'amministrazione per mediare un accordo di pace tra Israele e i palestinesi e le relazioni degli Stati Uniti con i paesi chiave del Medio Oriente, come la Turchia e l'Iraq.

Nonostante i democratici abbiano mantenuto la maggioranza al Senato, non è sicuro che essi saranno in grado di attuare la loro agenda. Kerry è particolarmente interessato a rilanciare i colloqui di pace tra Israele e la Siria, condotti fino al 2000 con la mediazione degli Stati Uniti. Il senatore del Massachusetts tuttavia si scontrerà con ogni probabilità con l'opposizione della sua controparte alla Camera, la già menzionata Ileana Ros-Lehtinen, che, come già detto, è una convinta sostenitrice di Israele e non sembra interessata a facilitare il dialogo tra israeliani e siriani. Inoltre Kerry sta progettando di sottoporre alla commissione la ratifica di alcuni importanti trattati, tra cui la Convenzione sul diritto del mare e la Convenzione sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne, ma l'approvazione è in dubbio vista l'esiguità della maggioranza democratica. La Costituzione degli Stati Uniti prevede infatti che i trattati internazionali siano approvati dal Senato con una maggioranza di due terzi dei suoi membri (il che oggi vuol dire 67 senatori).

Ratifica del nuovo trattato Start

Il Senato ratifica il nuovo Start col voto favorevole di 13 repubblicani

Durante una particolarmente attiva *lame-duck session* del Congresso, i democratici hanno colto un importante successo ottenendo la ratifica, il 22 dicembre 2010, del nuovo accordo russo-americano per la riduzione delle testate nucleari strategiche 'New Start'. Tredici repubblicani si sono uniti ai 58 membri del *caucus* democratico per 71 voti favorevoli totali (contro 26 contrari), superando così la soglia dei 67 'sì' necessari alla ratifica. Il vice-presidente Joseph R. Biden Jr., che ha guidato lo sforzo di *lobbying* dell'amministrazione Obama nei confronti di molti senatori repubblicani, ha presieduto il Senato per la votazione finale (il vice-presidente Usa è anche il presidente del Senato, sebbene non sia più pratica comune che egli o ella presieda regolarmente le sedute se non in occasioni particolarmente solenni).

Il nuovo trattato limita le testate nucleari strategiche schierate da Russia e Stati Uniti ad un massimo di 1.550, il che rappresenta un calo del trenta per cento circa rispetto al tetto stabilito dal precedente accordo (il Trattato di Mosca), risalente al 2002. Il nuovo Start prevede inoltre ispezioni reciproche di alcuni siti nucleari in Russia e negli Stati Uniti.

IL NUOVO TRATTATO START – PRINCIPALI DISPOSIZIONI

<p style="text-align: center;">TETTI NUMERICI</p> <ul style="list-style-type: none">• Limite di 1.500 testate nucleari strategiche schierate per paese• Limite di 800 missili intercontinentali, missili balistici lanciati da sottomarini e bombardieri a lungo raggio (schierati e non schierati) per paese• Limite di 700 missili intercontinentali, missili balistici lanciati da sottomarini e bombardieri a lungo raggio <i>schierati</i> per paese
<p style="text-align: center;">IL MONITORAGGIO E LA VERIFICA</p> <ul style="list-style-type: none">• Permette a ogni paese fino a 18 ispezioni in loco per anno, con breve preavviso• Impone ai paesi lo scambio di informazioni, attraverso un vasto database con i numeri, la tipologia e la collocazione delle armi soggette alle limitazioni del trattato• Proibisce le osservazioni satellitari dell'altro paese e prevede lo scambio di informazioni su un massimo di cinque test missilistici per anno
<p style="text-align: center;">DIFESA ANTI-MISSILI BALISTICI</p> <ul style="list-style-type: none">• Proibisce la conversione dei lanciamissili nucleari in lanciatori di missili intercettori• <i>Non limita</i> il numero o le capacità di difesa anti-missili balistici

Prima della votazione finale, il Senato ha approvato con un *voice vote*¹ due emendamenti repubblicani alla risoluzione di ratifica. Il primo, sponsorizzato tra gli altri da John McCain (R-Arizona), Bob Corker (R-Tennessee) e Joseph I. Lieberman (I-Connecticut), richiede al presidente di certificare che gli Stati Uniti non acconsentono alla richiesta russa che il trattato non sia applicabile nel periodo in cui gli Stati Uniti sono impegnati nella costruzione dello scudo antimissile. L'emendamento contiene anche una clausola che afferma che il Congresso non considera giuridicamente vincolante il preambolo del trattato, in cui si stabilisce una relazione, sebbene non in modo vincolante, tra la riduzione delle testate strategiche e lo sviluppo di capacità di difesa antibalistica². L'altro emendamento, sponsorizzato da Jon Kyl (R-Arizona), richiede al presidente di trovare le risorse per finanziare l'ammmodernamento delle forze nucleari Usa.

La ratifica del nuovo Start è stata più difficile del previsto

Dopo che Obama aveva firmato il trattato a Praga, l'8 aprile 2010, c'era la diffusa convinzione, presso l'amministrazione e tra gli esperti di disarmo e non-proliferazione nucleare, che la Casa Bianca avrebbe potuto far approvare l'accordo – generalmente considerato un modesto progresso sul piano del disarmo – in tempi relativamente

¹ Durante una votazione a voce, o *voice vote*, il membro del Congresso che presiede chiede ai parlamentari di rispondere 'yay' (sì) o 'no' alla richiesta di approvazione di una misura. I nomi e i voti dei votanti non vengono registrati. La votazione a voce è di solito utilizzata in due situazioni: quando una questione non è controversa e quindi è sicuro che passi, o quando, al contrario, è molto controversa (in quest'ultimo caso il voto a voce fornisce un maggiore grado di copertura politica).

² Molti senatori repubblicani si sono detti preoccupati dal linguaggio del preambolo, che a loro avviso vincolerebbe le decisioni degli Usa in materia di difesa antimissile (come detto, tuttavia, il preambolo non stabilisce una relazione vincolante tra disarmo e difesa antimissile). Il 18 dicembre il Senato ha respinto con un voto di 59 a 37 un emendamento per togliere la frase in questione dal preambolo. La Casa Bianca e i democratici del Senato hanno lottato duramente contro tale emendamento, definendolo "ammazza-trattato" in quanto una modifica del genere al testo avrebbe costretto gli Stati Uniti e la Russia a riaprire i negoziati.

brevi prima di proseguire con piani per riduzioni più ambiziose. Invece il trattato ha dovuto affrontare una serie di obiezioni da parte dei senatori repubblicani. L'estrema polarizzazione che dagli anni della presidenza Bush caratterizza il contesto politico interno agli Stati Uniti ha influito considerevolmente sul dibattito in merito alle disposizioni del trattato. Tradizionalmente, gli accordi di controllo degli armamenti hanno goduto di ampio appoggio *bipartisan* in Senato. Tuttavia questa consuetudine si è venuta affievolendo a partire dagli anni Novanta, quando i repubblicani si sono opposti con successo alla ratifica del Trattato sul bando complessivo dei test nucleari.

TRATTATO	OBIETTIVO	PARTI	FIRMA	VOTO SULLA RATIFICA	VOTO (favorevoli-contrari)	RIPARTIZIONE DEI VOTI CONTRO PER PARTITO
Trattato per la limitazione degli armamenti strategici (Abm)	Limitazione del numero dei sistemi di difesa anti-balistica	Stati Uniti, Unione Sovietica	26 maggio 1972	3 agosto 1972 (il 13 dicembre 2001 gli Usa si sono ritirati dal trattato)	88-2	1 D 1 R
Trattato sulle forze nucleari a raggio intermedio (Inf)	Rimozione di alcuni missili nucleari a raggio intermedio	Stati Uniti, Unione Sovietica	8 dicembre 1987	27 maggio 1988	93-5	4R 1D
Trattato per la riduzione degli armamenti strategici (Start I)	Riduzione delle scorte operative di armi nucleari a lungo raggio	Stati Uniti, Russia, Bielorussia, Kazakistan, Ucraina	31 luglio 1991	1 ottobre 1992	93-6	5R 1D
Convenzione sulle armi chimiche (Cwc)	Divieto di sviluppo, produzione, vendita, uso o stoccaggio di armi chimiche	188 paesi	13 gennaio 1993	24 aprile 1997	74-26	26 R 0 D
Trattato sul bando complessivo dei test nucleari (Ctbt)	Proibizione di ogni tipo di esplosione nucleare	153 paesi; per l'entrata in vigore mancano le ratifiche di Cina, Egitto, India, Indonesia, Iran, Israele, Corea del Nord,	24 settembre 1996	13 ottobre 1999	48-51	50 R 1 I 0 D

		Pakistan e Stati Uniti				
Trattato sulla riduzione delle armi strategiche offensive (Trattato di Mosca)	Riduzione delle armi nucleari strategiche	Stati Uniti, Russia	24 maggio 2002	6 marzo 2003	95-0	O R O D

Fonte: *Congressional Quarterly*, 6 dicembre 2010.

Nei mesi precedenti il voto di ratifica, la Casa Bianca si è sforzata di conquistare l'appoggio del già menzionato senatore John Kyl, considerato l'elemento chiave di tutto il processo. L'amministrazione è venuta incontro alle richieste di Kyl di garantire i finanziamenti necessari a sostenere l'ammodernamento dell'arsenale nucleare degli Stati Uniti. La Casa bianca ha, inoltre, assicurato il suo impegno nella realizzazione del progetto di difesa missilistica. Ciò nonostante, Kyl ha infine optato per continuare ad opporsi al trattato, sostenendo che ci fosse bisogno di più tempo per discuterne le disposizioni.

Di fronte all'opposizione repubblicana guidata da Kyl, la Casa Bianca ha svolto un'efficace campagna di *lobbying*, riuscendo ad ottenere l'appoggio della maggioranza degli esperti di politica estera di Washington (particolarmente convincente è stata la dichiarazione congiunta di sostegno rilasciata da cinque ex segretari di stato repubblicani: Henry A. Kissinger, George P. Shultz, James A. Baker III, Lawrence S. Eagleburger, Colin L. Powell). Il presidente Obama ha fatto pressione perché si votasse durante la *lame-duck session*, consapevole del fatto che il processo di ratifica si sarebbe complicato considerevolmente se fosse divenuta responsabilità del nuovo Senato, dove i repubblicani contano sei membri in più. Lo stesso Obama si è appellato personalmente ai senatori indecisi o esitanti. A questi sforzi si sono aggiunti quelli del leader della maggioranza del Senato, Harry Reid (D-Nevada), che ha lavorato per completare il disegno di legge prima dell'aggiornamento della seduta *lame-duck*.

Oltre a Kyl, importanti senatori repubblicani hanno votato contro il trattato, tra i quali Orrin G. Hatch (R-Utah), Lindsey Graham (R-South Carolina) e McCain. Il trattato ha goduto di sostegno unanime nei ranghi democratici e del convinto appoggio del repubblicano Richard G. Lugar (Pennsylvania), membro di spicco della Commissione del Senato sulle Forze Armate, che ha alle spalle una lunga carriera a favore della causa del disarmo e della non-proliferazione nucleare.

Trasferimento delle responsabilità per l'Iraq al Dipartimento di Stato

Il 18 novembre 2010 la Commissione Affari Esteri della Camera ha tenuto un'audizione sul trasferimento delle principali responsabilità di gestione del sostegno Usa alla transizione in Iraq dal Dipartimento della Difesa al Dipartimento di Stato.

Hanno testimoniato Jeffrey Feltman, sottosegretario di stato per le questioni mediorientali, e il vice-sottosegretario alla difesa, Colin Kahl.

L'audizione si è svolta mentre i diplomatici americani si apprestano a rilevare le responsabilità dei comandi militari in Iraq. Mentre le truppe Usa cominciano a rientrare in patria, in linea con la scadenza per il ritiro fissata a dicembre 2011, è essenziale facilitare il passaggio da una missione guidata dai militari a una eminentemente diplomatica. Per raggiungere i suoi obiettivi di sostegno al consolidamento delle istituzioni irachene e garantire la sicurezza dei diplomatici Usa, il Dipartimento di Stato ha in serbo un programma di assunzioni senza precedenti, mirante alla costituzione di un corpo di sicurezza privato, formato da oltre 5.500 unità (le dimensioni tipiche di una brigata dell'esercito Usa).

Nel corso del 2010, i dipartimenti di Stato e della Difesa hanno lavorato a un processo di revisione che ha individuato più di 1.127 "attività essenziali" che il Dipartimento della Difesa svolge in Iraq, e che coprono aree come l'intelligence, le telecomunicazioni e la politica di riconciliazione nazionale tra i vari gruppi iracheni. Di questi compiti, 530 sono stati completati, mentre 22 sono stati ritenuti non essenziali e ad essi non verrà dato seguito. Delle attività restanti, 460 verranno affidate all'ambasciata Usa (quindi al Dipartimento di Stato), mentre 82 rimarranno sotto il controllo di Centcom, il comando delle forze armate Usa responsabile per il Medio Oriente. Il Dipartimento della Difesa ha inoltre deciso di trasferire alcune delle sue attrezzature al Dipartimento di Stato, pur continuando a fornire servizi di assistenza di base.

PERSONALE PRIVATO IN IRAQ SOTTO CONTRATTO PER IL GOVERNO DEGLI STATI UNITI, 30 GIUGNO 2010

Agenzia	Compiti	Cittadini Usa	Cittadini di altri paesi	Iracheni	Totale
Dipartimento della Difesa (DoD)	Non di sicurezza	31.071	13.467	44.913	89.451
	Di sicurezza	1.365	14.136	1.311	16.812
	Subtotale	32.436	27.603	46.224	106.263
Dipartimento di Stato (DoS)	Non di sicurezza	Informazione	Non	Disponibile	
	Di sicurezza	1.202	2.491	1.177	4.870
	Subtotale	1.202	2.491	1.177	4.870
Agenzia per lo sviluppo (Usaid)	Non di sicurezza	157	1.190	138	1.485
	Di sicurezza	3	541	487	1.031
	Subtotale	160	1.731	625	2.516

Fonte: Ispettore generale speciale per la ricostruzione dell'Iraq.

L'Ufficio per la Sicurezza Diplomatica del Dipartimento di Stato sarà responsabile di garantire la sicurezza del personale diplomatico e delle sue strutture in Iraq. Le difficoltà dei compiti in questione hanno indotto il sottosegretario Feltman a parlare di

Maggiori
responsabilità per il
Dipartimento di
Stato

“un’impresa senza precedenti, in un ambiente in cui è difficile operare senza il sostegno militare”. Al Dipartimento di Stato è stato affidato anche il compito di rafforzare i controlli sul controverso personale della sicurezza privata, che a norma dello *Us-Iraq Status of Forces Agreement* è sotto la giurisdizione irachena solo se lavora per il Dipartimento della Difesa (mentre gode di immunità se è sotto contratto per altre agenzie Usa, compreso il Dipartimento di Stato). Infine, il Dipartimento di Stato assumerà la responsabilità di gestire l’addestramento della polizia irachena.

Permangono forti
dubbi sulla capacità
del Dipartimento di
Stato di adempiere
i nuovi compiti

I funzionari del Dipartimento di Stato hanno indicato che la piena capacità operativa della missione dovrebbe essere raggiunta entro il primo ottobre 2011. Tuttavia molti ritengono quella data troppo ottimistica. Una relazione dell’Ispettore generale speciale per la ricostruzione dell’Iraq, che ha evidenziato come nel passato si siano riscontrate varie carenze nel modo in cui il Dipartimento di Stato ha gestito i suoi programmi in Iraq, non ha fatto che aumentare dubbi e perplessità. Da parte sua, il Dipartimento della Difesa ha sottolineato i successi ottenuti dalle forze di sicurezza irachene, che sono riuscite almeno a contenere il livello di violenza in un periodo in cui gli Stati Uniti stanno progressivamente trasferendo le principali responsabilità di sicurezza agli iracheni.

Il lavoro del Dipartimento di Stato in Iraq sarà molto difficile, anche perché contemporaneamente il Dipartimento è impegnato a far progredire le attività di ricostruzione in Afghanistan, dove la violenza ha subito un netto aumento. Un altro fattore che contribuisce alla preoccupazione circa la capacità della diplomazia Usa di agire in modo efficace è la recente tendenza del Congresso a concedere minori finanziamenti. Nel sforzo di ridurre il deficit di bilancio, infatti, i repubblicani hanno preso di mira anche il bilancio del Dipartimento di Stato. Ad esempio, nella revisione del bilancio dell’anno fiscale 2011 destinato al finanziamento delle operazioni estere, il Senato ha autorizzato l’esborso della metà (un miliardo di dollari) di quanto richiesto dall’amministrazione Obama per sostenere le forze di difesa irachene.

In risposta ai dubbi suscitati dalla capacità del Dipartimento di Stato di gestire i compiti assegnatigli, alcuni parlamentari, tra cui il senatore Lindsey Graham (R-South Carolina), membro della Commissione Forze Armate del Senato, hanno suggerito di lasciare almeno due brigate in Iraq dopo il 2012, per garantire la sicurezza dei diplomatici Usa.

Preoccupazione per
gli oppositori
iraniani rifugiati in
Iraq

Durante l’audizione si è discusso della situazione del campo di Ashraf, nei pressi di Baghdad, dove risiedono circa 3.400 dissidenti politici e rifugiati iraniani, membri dei Mojahedin e-Kalkh, il principale gruppo di opposizione iraniano. La rappresentante Ileana Ros-Lehtinen, insieme ad altri importanti membri della commissione, ha interrogato i funzionari sulle violazioni dei diritti umani commesse contro i residenti di Ashraf dal governo iracheno, violazioni che comprendono restrizioni all’accesso alle cure mediche, torture psicologiche e altre restrizioni. I membri della commissione hanno chiesto delle misure immediate da parte del governo degli Stati Uniti per porre fine alle violazioni inflitte ai residenti del campo. Il rappresentante Berman ha appoggiato questo appello per la protezione dei residenti di Ashraf, ma Ros-Lehtinen è andata oltre, mettendo in guardia contro l’influenza dell’Iran nella regione e proponendo una strategia che faccia dell’Iraq un contrappeso all’influenza iraniana.

L'abrogazione del Don't Ask, Don't Tell

Abrogato il divieto per gli omosessuali dichiarati di servizio
L'abrogazione del Dadt era stata inizialmente bloccata dal senatore McCain

Il 18 dicembre 2010 il Senato ha abrogato con un voto di 65 a 31 il *Don't Ask, Don't Tell* (Dadt, letteralmente: "non chiederlo, non dirlo"), un provvedimento risalente alla presidenza di Bill Clinton che vietava agli omosessuali dichiarati di servire nelle forze armate e alle autorità militari di esigere dai membri delle forze armate una dichiarazione esplicita circa il proprio orientamento sessuale. Durante i diciassette anni in cui la pratica del Dadt è rimasta in vigore, circa 14.000 uomini e donne sono stati costretti ad abbandonare l'esercito. Prima della votazione, nel corso di una causa legale intentata dai *Log Cabin Republicans*, un'organizzazione per la tutela dei diritti degli omosessuali, un giudice federale aveva stabilito che la pratica del Dadt era incostituzionale. La sentenza era stata tuttavia sospesa in attesa dell'appello. L'approvazione del disegno di legge che abroga il Dadt, avvenuta negli ultimi giorni della legislatura uscente, rispondeva ad una promessa formulata da Obama in campagna elettorale e ribadita dal presidente in occasione del suo discorso del 2010 sullo stato dell'unione.

Come per la ratifica del nuovo Start, il processo che ha portato all'abolizione del Dadt è stato tutt'altro che semplice. Il provvedimento abrogativo era stato inizialmente incluso nel *National Defense Authorization Act* per l'anno fiscale 2011, in una disposizione nota come 'emendamento Murphy', approvata dalla Camera con un voto di 234 a 194, nel maggio del 2010. L'emendamento aveva stabilito che l'abolizione avrebbe avuto luogo sessanta giorni dopo la presentazione di uno studio in merito del Dipartimento della Difesa e previa conferma da parte del segretario della difesa, del capo degli stati maggiori riuniti e dello stesso presidente Obama che essa non avrebbe intaccato l'efficienza delle forze armate. La Commissione Forze Armate del Senato ha approvato, con una maggioranza di 16 a 12, un provvedimento identico, inserito nel *Defense Authorization Act*. Il disegno di legge emendato è stato approvato dalla Camera il 28 maggio 2010, ma è stato bloccato al Senato dall'ostruzionismo del senatore McCain. Il Congresso ha quindi sospeso la discussione sul disegno di legge fino a dicembre.

I repubblicani temono che l'abrogazione intacchi la coesione dell'esercito

Il rapporto commissionato al Pentagono sui possibili effetti dell'abrogazione del Dadt, pubblicato a fine novembre, ha concluso che il rischio di interruzione del servizio militare a causa dell'abrogazione del Dadt è molto basso. Sia le conclusioni del rapporto che il parere del segretario della difesa, Robert Gates, hanno inoltre confermato che l'abrogazione avrebbe avuto un effetto meno dirompente se fosse provenuta dal Congresso piuttosto che dal potere giudiziario, in quanto l'abrogazione per via parlamentare avrebbe concesso più tempo all'esercito per adeguarsi. Queste previsioni sono state confermate, ad inizio dicembre, dall'opinione favorevole all'abrogazione espressa davanti alla Commissione Forze Armate del Senato dai capi di stato maggiore. Nonostante un ultimo tentativo di ostruzionismo da parte di alcuni repubblicani, la Camera ha infine approvato il disegno di legge sull'abrogazione del *Don't Ask, Don't Tell* il 15 dicembre con un voto di 250 a 175, seguita tre giorni dopo dal Senato (63-33).

Tra coloro che si opponevano all'abrogazione figurano parlamentari, funzionari militari e gruppi della società civile. Il senatore dell'Arizona McCain ha guidato l'opposizione in Senato, sostenendo che consentire agli omosessuali dichiarati di servire liberamente nelle forze armate avrebbe affievolito la coesione tra commilitoni

e scoraggiato l'arruolamento o la volontà dei soldati di proseguire la carriera nell'esercito. Diversi repubblicani hanno aggiunto che non era opportuno fare cambiamenti così importanti mentre le truppe sono impegnate in operazioni di guerra. Il Center for Military Readiness, un gruppo specializzato in questioni sociali attinenti i corpi militari, era contrario all'abrogazione, accusando il Senato di aver votato con eccessiva fretta, mentre sarebbe stato meglio aspettare ulteriori audizioni per esaminare a fondo il rapporto del Pentagono e valutare le preoccupanti statistiche che indicano che il 32% dei *marines* e il 21,4% delle truppe da combattimento dell'esercito avrebbero lasciato l'esercito prima del previsto, se il provvedimento *Don 't Ask, Don't Tell* fosse stato abrogato.

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: segreteriaAAll@senato.it

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it