

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus **Euroatlantico**

n. 01 – novembre 2012/marzo 2013

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

Istituto Affari Internazionali (IAI)
FOCUS EUROATLANTICO

novembre 2012-marzo 2013

Sommario

Parte I - In primo piano: Il viaggio del Presidente Obama in Terra Santa.....	2
Reset con Israele	3
La delusione della Palestina	4
La telefonata di Netanyahu	5
Parte II - L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa, gennaio-marzo 2013.....	7
La nuova amministrazione americana.....	8
Il programma nucleare dell'Iran.....	9
Il conflitto israelo-palestinese	13
La crisi siriana	15
La missione in Afganistan.....	17
La guerra in Mali.....	19
Parte III - Prometeo liberato? Opportunità e costi dell'accordo Usa-Ue su commercio e investimenti	23
Dal Tafta alla Ttip: cos'è cambiato?	23
La liberalizzazione del commercio transatlantico: da progetto 'di carta' a priorità urgente.....	23
Un'irripetibile congiuntura astrale	25
La Ttip: di che si tratta in concreto?.....	27
L'economia transatlantica: il gigante ha i piedi di pietra, non d'argilla	27
Riduzione di dazi, armonizzazione regolamentare, spinta al commercio globale ..	30
Gli effetti della Ttip: magia o illusione?	34
I vantaggi attesi dalla Ttip.....	34
I costi della Ttip	36
Verso la Ttip: problemi e soluzioni.....	37
Gli ostacoli sulla strada per la Ttip	37
Come superare o aggirare gli ostacoli.....	38
Conclusione.....	40

Parte I - In primo piano: Il viaggio del Presidente Obama in Terra Santa

di Andrea Dessì*

Dal 20 al 23 marzo il presidente Usa Barack Obama si è lasciato alle spalle i difficili negoziati tra repubblicani e democratici sul futuro dell'economia statunitense per recarsi in visita in Israele, nei territori palestinesi e in Giordania. Dato il completo stallo dei negoziati tra Israele e l'Autorità nazionale palestinese (Anp), non ci si aspettava molto dal viaggio, che è stato però fortemente voluto dal presidente Usa e dal neo-eletto segretario di Stato John Kerry. Quest'ultimo è peraltro rimasto nella regione per ulteriori colloqui con israeliani e palestinesi ad Amman e a Gerusalemme. La stessa Casa Bianca aveva comunicato di non avere intenzione di presentare nuove proposte concrete per il rilancio del processo di pace e Obama aveva fatto sapere che intendeva semplicemente "ascoltare" le parti interessate per poi concentrarsi su altre questioni, quali i rapporti Usa-Israele, il conflitto in Siria, il dossier nucleare iraniano e le trasformazioni in corso nel mondo arabo.

L'obiettivo centrale del viaggio era di impostare su nuove basi le relazioni fra l'amministrazione Usa e Israele, puntando in particolar modo sulla ricostruzione di un rapporto di fiducia. Tensioni sono infatti emerse su questioni come un eventuale attacco all'Iran, gli insediamenti israeliani nei territori palestinesi e la ripresa del dialogo con l'Anp. Da questo punto di vista, la visita di Obama è stata un successo. Tra Obama e il governo israeliano si è registrata una forte consonanza sulle minacce che Israele deve fronteggiare, e il presidente americano ha ribadito il pieno sostegno degli Usa alla sicurezza dello Stato ebraico. I palestinesi, invece, sono rimasti tutt'altro che soddisfatti, nonostante gli Usa abbiano promesso una ripresa degli aiuti economici all'Anp ed abbiano convinto Israele a trasferire all'Anp, dopo mesi di blocco, i proventi dei dazi doganali e le tasse che raccoglie per conto dei palestinesi nei territori occupati.

In realtà la visita del presidente americano in Terra Santa sarà ricordata soprattutto per un evento inaspettato, accaduto poco prima della partenza di Obama per la Giordania, e che ha poco a che vedere con il conflitto israelo-palestinese: le scuse ufficiali di Israele nei confronti della Turchia per l'episodio della nave Mavi Marmara, comunicate per telefono in presenza di Obama, e seguite dalla promessa di una graduale normalizzazione delle relazioni tra le due potenze regionali.

* Andrea Dessì è Junior Researcher nell'area Mediterraneo e Medio Oriente dello IAI.

Reset con Israele

Il viaggio in Israele mirava principalmente a impostare su nuove basi i rapporti tra Obama e Netanyahu che erano stati tutt'altro che idilliaci durante il primo mandato del presidente Usa. Da parte americana si trattava inoltre di ribadire l'impegno a garantire la sicurezza di Israele e il pieno riconoscimento del diritto israeliano di difendersi dalle minacce che lo circondano. Il presidente Usa ha inoltre espresso solidarietà agli israeliani per le continue tensioni lungo i confini con la Siria, impegnandosi a fare tutto il necessario per impedire che, nell'ipotesi di un collasso del regime di Assad, organizzazioni estremiste si impadroniscano dell'arsenale di armi chimiche e batteriologiche del paese. La crisi siriana è stata anche al centro dei colloqui con il re di Giordania, Abdullah II, che, va ricordato, ha a sua volta incontrato più volte il primo ministro israeliano per mettere a punto una risposta comune agli eventi in Siria. Obama ha promesso alla Giordania 200 milioni di dollari in aiuti per far fronte alle necessità degli oltre 300.000 rifugiati siriani presenti nel paese.

Sulla questione iraniana rimangono importanti divergenze di opinione tra Stati Uniti e Israele, in particolare in merito al tempo che rimarrebbe per impedire che Teheran si doti di un'arma nucleare. Obama ha assicurato che gli Stati Uniti continueranno la strategia volta a isolare il regime iraniano, ma ha al contempo esortato il governo israeliano a dare maggiore tempo alla diplomazia e alle sanzioni prima di intraprendere rischiose azioni militari. Il presidente Usa ha comunque utilizzato un linguaggio non difforme da quello del governo israeliano sulla questione iraniana: ha fra l'altro definito un Iran dotato di armi atomiche come una "minaccia esistenziale" per Israele. Inoltre, Obama ha dichiarato che gli Usa non si accontenteranno di "fare un'azione di contenimento" e che punteranno a impedire al regime degli Ayatollah di dotarsi della bomba atomica. Con queste dichiarazioni sulla questione iraniana, Obama ha cercato di smentire le voci di una possibile crisi nelle relazioni con Netanyahu, da settimane a capo di un nuovo governo di centro-destra eletto in seguito al voto di gennaio.

Il tema della sicurezza di Israele è stato senz'altro il fulcro della visita. Il presidente americano ha promesso fondi per la costruzione di nuove batterie anti-missilistiche *Iron Dome* e *David's Sling*, capaci di intercettare razzi sparati da Gaza o dal Libano e per i quali gli Usa avevano già stanziato quasi un miliardo di dollari dal 2009. Non è mancata poi una critica all'Europa per non aver incluso Hezbollah nella lista europea delle organizzazioni terroristiche in seguito all'attentato del luglio 2012 in Bulgaria, che si sospetta sia stato compiuto dall'organizzazione libanese.

Un secondo importante obiettivo del viaggio di Obama era quello di instaurare un dialogo diretto con la società israeliana tramite una campagna di '*public diplomacy*'. Anche su questo punto Obama sembra aver ottenuto un certo successo, a differenza di quanto accaduto nel corso del suo primo mandato. Critiche e perplessità aveva suscitato in particolare la mancata visita del

presidente Usa in Israele dopo il suo celebre discorso al mondo musulmano tenuto al Cairo nel 2009. Questa volta, invece del tradizionale discorso al parlamento israeliano, Obama ha preferito una platea di 2.000 studenti radunati in una sala conferenze a Gerusalemme, dove il presidente ha parlato principalmente del futuro di Israele nella regione mediorientale e della necessità di una pace con i palestinesi che salvaguardi la sicurezza di Israele e la sua sopravvivenza come Stato ebraico e democratico in Medio Oriente.

La delusione della Palestina

Se la visita in Israele è stata, nel complesso, un successo, lo stesso non può dirsi della breve sosta nei territori palestinesi. In Palestina, Obama ha fatto visita a Ramallah, sede centrale dell'Anp, presieduta dal presidente Mahmoud Abbas, per discutere delle prospettive del processo di pace. La mancata presa di posizione Usa sugli insediamenti israeliani in Cisgiordania ha creato un forte disappunto. La prosecuzione delle costruzioni israeliane in Cisgiordania e a Gerusalemme Est rimane, per i palestinesi, il principale ostacolo a una ripresa dei negoziati. Difficilmente l'Anp accetterà un dialogo con Israele fino a quando non verrà proclamata una moratoria completa sulla costruzione degli insediamenti israeliani. Obama, che già nel 2009-10 aveva chiesto a Israele di bloccare queste costruzioni in modo da favorire la ripresa del dialogo, sembra ora puntare a una ripresa del negoziato "senza precondizioni" in vista della creazione di due stati indipendenti.¹

I palestinesi si sono anche rammaricati del fatto che il presidente Usa abbia sposato la richiesta di Israele di essere riconosciuto come "Stato ebraico". E' un'altra questione che complica la ripresa del dialogo interrotto ormai dal settembre 2010. Inoltre, gli Stati Uniti hanno reiterato la loro opposizione ad azioni "unilaterali" palestinesi in sedi internazionali come le Nazioni Unite o la Corte penale internazionale, esortandoli a non scavalcare i negoziati diretti con Israele. Parlando del movimento islamista palestinese Hamas, Obama ha

¹ Durante il suo primo mandato Obama scelse di concentrarsi sulla questione degli insediamenti israeliani come primo passo necessario per riportare le parti in conflitto al tavolo dei negoziati. Obama fece esplicite pressioni sul governo di Netanyahu affinché fosse approvata una moratoria sulla costruzione di insediamenti in Cisgiordania. Dopo mesi di duri negoziati, Israele acconsentì a una moratoria parziale (che escludeva Gerusalemme Est) della durata di 10 mesi. Durante questo periodo ci furono solo negoziati indiretti tra Israele e l'Anp che continuava a richiedere la completa cessazione delle costruzioni. Al termine dei 10 mesi, nel settembre 2010, i negoziati diretti tra governo e Anp, iniziati da poco più di due settimane, vennero interrotti dai palestinesi per via del rifiuto israeliano di estendere la moratoria. Il risultato fu una perdita importante di capitale politico per Obama, specie nei confronti di Israele. Obama, ora agli inizi del suo secondo mandato, sembra quindi intenzionato a non ripetere lo stesso errore e ad adottare una nuova strategia basata prima di tutto su di una reimpostazione dei rapporti con la società israeliana, in modo da poi aumentare la propria influenza sul nuovo governo israeliano, la cui composizione politica lo rende sempre meno propenso al compromesso sul tema degli insediamenti.

ribadito che per essere riconosciuto come attore legittimo nello scenario politico palestinese – anche nel contesto di un eventuale governo di unità nazionale che includa il movimento nazionalista palestinese Fatah – l'organizzazione deve preliminarmente abbandonare la violenza e riconoscere l'esistenza dello stato di Israele.

Per i palestinesi, l'unico risultato concreto della visita è stata la promessa di stanziare ulteriori fondi di assistenza all'Anp, oggi alle prese con una grave crisi economica a causa di una serie di misure punitive imposte da Israele e dagli Stati Uniti in seguito al riconoscimento della Palestina come stato non-membro osservatore all'Onu.² Per mesi il Congresso Usa aveva congelato gli aiuti americani, ma durante la conferenza stampa a Ramallah Obama ha annunciato la fine del blocco, promettendo 500 milioni di dollari in aiuti per l'Anp. Pochi giorni più tardi è arrivata anche la notizia che Israele, sotto pressione statunitense, ha acconsentito a trasferire all'Anp i proventi dei dazi doganali e delle tasse che Israele raccoglie per conto dell'Anp nei territori palestinesi (circa 100 milioni di dollari al mese).

La telefonata di Netanyahu

Venerdì 22 marzo, all'aeroporto di Tel Aviv, dove era attesa la partenza dell'*Air Force One* presidenziale per portare Obama in Giordania, i leader di Usa e Israele hanno fatto un'importante telefonata alla loro controparte turca. Netanyahu ha presentato al primo ministro, Recep Tayyip Erdogan, le scuse ufficiali per l'uccisione da parte delle forze israeliane di nove cittadini turchi che erano a bordo della nave Mavi Marmara diretta verso la striscia di Gaza nel maggio 2010. I due leader, che non si parlavano dal 2009, hanno concordato una serie di passi per rilanciare le relazioni bilaterali. Israele ha promesso di pagare delle riparazioni alle famiglie dei deceduti e ha ufficialmente ammesso "errori procedurali" nella pianificazione del raid contro la nave turca. Obama, che aveva promosso l'appuntamento telefonico, è poi intervenuto per esprimere l'augurio di una veloce e ampia ripresa dei rapporti bilaterali tra due dei principali alleati Usa nella regione.

I primi segnali di un cauto riavvicinamento tra Turchia e Israele si erano in effetti già manifestati alla fine dell'anno scorso, ma il fatto che questa apertura sia avvenuta alla presenza di Obama non è un caso. I gesti di riappacificazione tra il leader israeliano e quello turco sono infatti stati interpretati come una vittoria per la diplomazia Usa. A spingere Netanyahu a questo atteggiamento più morbido verso la Turchia e, in parte, anche verso l'Anp è stata sicuramente la risicata vittoria elettorale del suo partito, il Likud, alle elezioni di gennaio. Netanyahu sembra aver voluto dare alla diplomazia Usa una prova concreta di

² Sulla crisi economica è inoltre pesato il mancato stanziamento di fondi alternativi promessi dalla Lega Araba.

cambiamento. La ripresa del dialogo Israele-Turchia potrà avere risvolti positivi su tutte le questioni centrali della regione: il conflitto in Siria, il processo di pace, la riconciliazione nazionale palestinese e un allentamento delle tensioni tra Israele, Turchia, Grecia e Cipro nelle acque del sud-est Mediterraneo, dove sono state di recente scoperte grandi riserve di gas naturale. L'amministrazione Obama, che ha coltivato strettissimi rapporti con il governo turco dell'Akp, ha molto apprezzato l'apertura di Netanyahu. Una ripresa del dialogo tra Israele e Turchia può in effetti aprire la strada ad azioni turche volte a facilitare il processo di riconciliazione nazionale palestinese e la ripresa economica della Striscia di Gaza. La Turchia ha già autorizzato la costruzione di un nuovo ospedale a Gaza, nonché l'invio di ingegneri e aiuti alimentari. La riconciliazione Turchia-Israele potrà facilitare una risposta regionale coordinata al conflitto in Siria e contribuire a sventare il rischio di una destabilizzazione del vicino Libano, già alle prese con i primi scontri settari legati alla guerra civile siriana.

La telefonata di Netanyahu a Erdogan è stato il momento culminante di un viaggio che in pochi si aspettavano potesse portare a grandi cambiamenti. Il processo di riconciliazione Israele-Turchia non sarà però automatico. C'è ancora molto lavoro da fare per superare le profonde tensioni – principalmente riguardo a Gaza – che sono emerse tra i due paesi a partire dal 2009. Sono ancora più ardui gli ostacoli che si frappongono a una ripresa del processo di pace, e a un dialogo tra israeliani e palestinesi. Il compito di trovare un compromesso fra le parti passerà ora al segretario di stato americano John Kerry, il quale ha già incontrato il presidente Abbas per ben tre volte in poco più di due settimane. Le difficoltà sono innumerevoli, ma Kerry sembra determinato, e promette uno sforzo congiunto con i propri alleati regionali – primo fra tutti la Turchia, ma anche l'Egitto, il Qatar e l'Arabia Saudita – per rilanciare un nuovo processo di pace in Medio Oriente ed arginare così lo spettro sempre incombente di una terza intifada palestinese.

Parte II - L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa, gennaio-marzo 2013

Di
Giordano Merlicco

A cura di
Michele Comelli

I colloqui fra l'Iran e il gruppo dei 5+1 sembrano aver rafforzato l'ipotesi che sia possibile raggiungere un accordo per risolvere diplomaticamente la disputa sul nucleare iraniano. Una nuova tornata di colloqui è quindi stata fissata per il prossimo aprile. Nel frattempo, le sanzioni americane ed europee hanno avuto pesanti conseguenze sull'economia iraniana, che ha registrato una forte crescita dell'inflazione.

Stati Uniti ed Europa non sono riusciti a indurre israeliani e palestinesi a riprendere il negoziato di pace. Gli europei hanno condannato la fermezza del governo israeliano sulla questione delle colonie, ma non riescono ad assumere un ruolo di rilievo nel conflitto israelo-palestinese. Per riaffermare l'impegno americano in Medio Oriente, il presidente Obama si è recato in visita in Israele, territori palestinesi e Giordania dal 20 al 23 marzo.

Americani ed europei hanno incrementato il loro appoggio ai ribelli che combattono per rovesciare il presidente siriano Bashar al Assad, fornendo equipaggiamento militare 'non letale'. Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno però espresso l'intenzione di valutare attentamente i gruppi destinatari dei loro aiuti, per evitare che finiscano nelle mani degli elementi jihadisti.

In vista del ritiro delle truppe combattenti dall'Afganistan, gli eserciti della Nato stanno assumendo progressivamente compiti di addestramento delle forze afgane. Dopo il 2014, i paesi dell'Alleanza Atlantica prevedono di inviare in Afganistan un'altra missione a guida Nato, anche se con effettivi molto ridotti rispetto alla missione attuale. Per risolvere il conflitto, gli Usa hanno anche aperto all'ipotesi di un processo di riconciliazione nazionale tra il governo di Kabul e gli insorti talebani.

In gennaio la Francia è intervenuta militarmente in Mali per respingere l'avanzata dei ribelli islamisti. Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno espresso la loro approvazione all'intervento francese, ma hanno escluso di partecipare

attivamente alle operazioni belliche. Usa e Ue hanno comunque offerto supporto logistico alla Francia.

La nuova amministrazione americana

Largo consenso per la nomina di Kerry a segretario di stato

In seguito alle elezioni presidenziali americane del novembre 2012, che hanno riconfermato Barack Obama alla presidenza degli Stati Uniti d'America, all'interno dell'amministrazione americana è stato operato un ampio rinnovamento. Nel corso di questo processo sono state sostituite molte figure chiave della prima amministrazione Obama, tra le quali Hillary Clinton e Leon Panetta, rispettivamente titolari del dipartimento di stato e di quello della difesa. Come successore della Clinton nella carica di segretario di stato americano, Obama ha proposto John Kerry, un politico di lungo corso, candidato del Partito democratico alla presidenza degli Usa nel 2004, sconfitto da George Bush. Dal 2009 al febbraio del 2013, Kerry ha ricoperto l'incarico di presidente della Commissione affari esteri del Senato. La proposta di Obama di affidare a Kerry il dipartimento di stato è stata accolta con grande favore dal Senato, che lo ha confermato con un voto quasi unanime: 94 sono stati i voti in suo favore, 3 gli astenuti e nessuno contrario. In precedenza si era ritenuto che la carica di segretario di stato potesse essere assunta da Susan Rice, ambasciatrice degli Stati Uniti presso le Nazioni Unite. Tuttavia, la Rice è stata al centro di un'aspra polemica con i congressisti repubblicani, che l'hanno accusata di non essere stata abbastanza dura nella reazione all'attacco in cui ha perso la vita l'ambasciatore americano in Libia, John Christopher Stevens.

I repubblicani si oppongono alla nomina di Hagel al pentagono

Molto più contrastata è stata la nomina di Chuck Hagel al dipartimento della difesa. Nonostante sia egli stesso un esponente del partito repubblicano, Hagel ha più volte assunto posizioni in contrasto con quelle del suo partito. Quando Obama lo ha proposto come successore di Panetta alla difesa, Hagel è stato aspramente criticato dai congressisti repubblicani, che lo hanno accusato di essere troppo tiepido nei confronti di Israele e non abbastanza duro nei confronti dell'Iran. Nel corso della sua carriera politica, Hagel si è infatti espresso in favore dell'ipotesi di trattare direttamente con Teheran, mentre in qualche occasione ha biasimato l'eccessivo allineamento del Congresso sulle posizioni di Israele. I repubblicani hanno dunque ritenuto che la proposta di Obama di nominarlo segretario della difesa fosse una scelta che riflette la scarsa propensione del presidente americano a ricercare un rapporto di collaborazione con il Congresso. Il senatore John McCain, esponente di primo piano dei repubblicani, ha espresso la convinzione che la nomina di Hagel al Pentagono fosse inadeguata, anche perché lo stesso Hagel in alcune sue precedenti dichiarazioni aveva sostenuto l'opportunità di ridurre il bilancio della difesa. Dopo che alcune misure di ostruzionismo messe in atto dai senatori repubblicani sono riuscite a ritardare il voto, il 26 febbraio il Senato ha infine approvato la nomina di Hagel al dipartimento della difesa; con 58 voti favorevoli contro 41 voti contrari.

Il programma nucleare dell'Iran

Usa e Ue sono determinati ad arrestare il programma nucleare iraniano

Gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno ribadito la volontà di impedire che l'Iran sviluppi il suo programma nucleare. Il governo di Teheran ha più volte ripetuto che non intende dotarsi di armamenti atomici, e che il programma nucleare è destinato unicamente alla produzione di energia per usi civili. Ciononostante, americani ed europei temono che il vero obiettivo dell'Iran sia in realtà la produzione di ordigni nucleari, un'eventualità che avrebbe profonde conseguenze sugli equilibri militari e politici della regione mediorientale. Per indurre l'Iran ad abbandonare il programma nucleare, Usa e Ue stanno promuovendo una politica di sanzioni. Le restrizioni approvate dagli Stati Uniti e dai paesi europei comprendono il divieto di acquistare gas e petrolio iraniani, forti restrizioni alle attività degli istituti finanziari iraniani e alle imprese commerciali.

Le misure americane ed europee hanno avuto un forte impatto sull'economia dell'Iran. Negli ultimi mesi la moneta nazionale iraniana, il rial, ha subito un brusco deprezzamento sul mercato dei cambi, mentre nel paese si è registrata la penuria di vari prodotti, compresi i beni di prima necessità e i medicinali. L'efficacia delle restrizioni imposte da americani ed europei è dovuta alla loro estensione, che non limita l'accesso ai mercati e agli istituti di credito di Usa e Ue solo alle imprese iraniane, ma anche alle banche e alle imprese di altri paesi che mantengono rapporti con gli enti iraniani sottoposti a sanzioni. Ciò ha fatto sì che le sanzioni occidentali assumessero valore anche nei confronti di paesi terzi, i quali, per evitare di vedersi precludere l'accesso ai mercati di Usa e Ue, sono stati costretti a limitare fortemente il commercio con l'Iran. Si stima che le sole sanzioni europee abbiano causato all'Iran un danno economico di almeno 4 miliardi di dollari al mese.

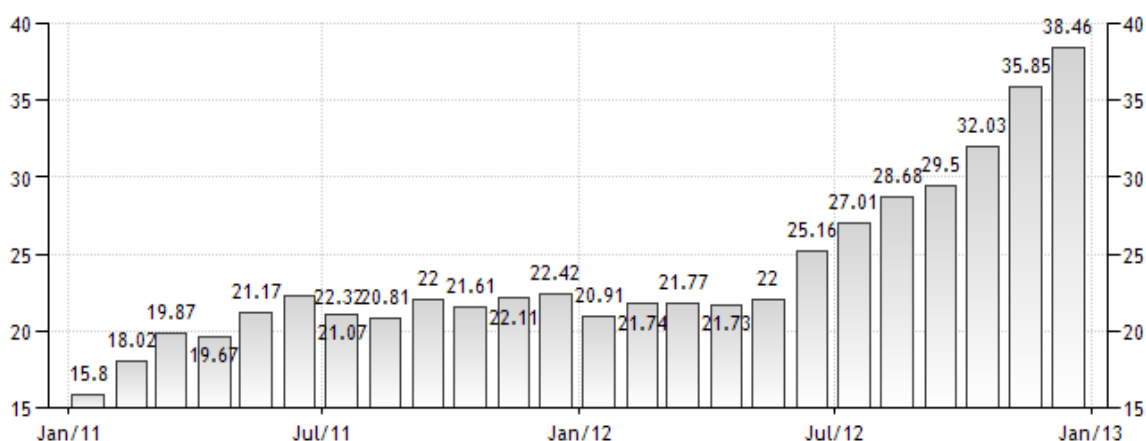


Figura 1: la crescita dell'inflazione in Iran

Fonte: Banca centrale iraniana

I colloqui tra Iran e 5+1 sembrano riaprire la speranza di una soluzione diplomatica

Nonostante la durezza delle sanzioni, Stati Uniti ed Europa non hanno chiuso completamente la porta al dialogo con il governo iraniano. Americani ed europei ritengono infatti che la migliore opzione per indurre Teheran a cedere sia mantenere un approccio parallelo che, da una parte punisce l'Iran con le sanzioni, ma dall'altra non esclude l'ipotesi di alleggerire le restrizioni, qualora Teheran aderisca alle richieste occidentali nel corso dei colloqui. Il dialogo con gli iraniani si svolge attraverso il gruppo 5+1, che riunisce i cinque paesi membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'Onu (Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia, Stati Uniti), più la Germania. L'ultima tornata di colloqui fra l'Iran e il gruppo 5+1 si è svolto il 26 e 27 febbraio in Kazakistan. I colloqui non hanno sortito soluzioni definitive, ma, da quanto si deduce dalle dichiarazioni rilasciate, hanno riaperto l'ipotesi di una soluzione diplomatica, che sembrava seriamente compromessa da quando i colloqui dell'anno scorso si erano conclusi senza risultati.

Gli Usa valutano l'ipotesi di colloqui bilaterali diretti con Teheran

In Kazakistan americani ed europei hanno respinto la richiesta iraniana di togliere le sanzioni, ma hanno ventilato l'ipotesi di un loro alleggerimento, nel caso in cui Teheran mostrasse una concreta volontà di risolvere la questione con i mezzi della diplomazia. Sia gli iraniani che i rappresentanti occidentali hanno espresso commenti favorevoli sul corso delle trattative ed hanno fissato il prossimo incontro tra Iran e 5+1 in aprile, sempre in Kazakistan. Il nuovo segretario di stato americano, John Kerry, ha sostenuto che "se l'Iran si impegna con serietà, il dialogo può aprire la strada (...) ad un accordo di lungo termine". Il vice presidente americano Joseph Biden ha inoltre avanzato la proposta di dialogare direttamente con il governo iraniano, un'apertura molto importante, poiché dalla rivoluzione del 1979 Stati Uniti ed Iran hanno interrotto le relazioni diplomatiche. La proposta americana è stata però respinta dagli iraniani, e in particolare dalla guida suprema della repubblica islamica, l'ayatollah Ali Khamenei. Secondo alcuni osservatori, Khamenei è il vero responsabile del programma nucleare iraniano, in grado di prendere decisioni in materia anche scavalcando l'autorità del governo e dello stesso presidente Ahmadinejad.

Oltre alle sanzioni e ai colloqui, gli Stati Uniti mantengono comunque aperta anche l'ipotesi di un attacco militare contro le installazioni nucleari dell'Iran. Il segretario di stato americano, John Kerry, ha dichiarato in gennaio, davanti alla Commissione relazioni internazionali del Senato americano, che gli Usa non si limiteranno ad applicare una politica di contenimento nei confronti di Teheran e che il tempo che rimane per una soluzione diplomatica sta scadendo, anche se quest'ultima rimane l'opzione privilegiata. I paesi europei sono più scettici nei confronti dell'opzione militare, temendo che questa soluzione farebbe aumentare il livello di conflittualità in una regione già instabile come quella mediorientale. Maggiormente favorevole all'azione militare contro Teheran è invece il governo israeliano. Gli americani hanno invitato Israele alla moderazione e hanno cercato di rassicurarlo che Washington rimane impegnato a garantire la sua sicurezza. Il vice presidente americano, Biden, ha

dichiarato in proposito che per gli Usa difendere Israele non è solo un “imperativo morale”, ma un obiettivo che corrisponde all’interesse nazionale americano.

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

Risoluzione 1696

adottata il 31 luglio 2006 in base all’art. 40 del Capitolo VII della Carta dell’Onu (ammonimento sul possibile ricorso a misure punitive da parte del Consiglio di sicurezza nei 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 alla 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 in base all’art. 41 del Capitolo VII della Carta dell’Onu (misure punitive non concernenti l’uso della forza)

- proibisce 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.*

Risoluzione 1747

adottata il 24 marzo 2007 in base all’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’importazione 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 in base all'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 Saderot e la Banca Melli
- invita gli Stati membri 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 in base all'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
- estende la lista di prodotti di potenziale applicazione nei settori nucleare e missilistico soggetti ad embargo (l'Iran non può né 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 e 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 da tre compagnie delle *Iran Shipping Lines*
- proibisce ogni servizio finanziario con l'Iran – compresi i contratti di assicurazione e contrassicurazione – che potrebbe finanziare i programmi nucleare e balistico

- proibisce ogni tipo di relazione interbancaria con le banche iraniane, qualora sussista 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
- estende la lista di individui e società soggetti a restrizioni finanziarie e la lista di individui a cui negare il visto
- istituisce un panel di membri Onu per monitorare l'attuazione delle sanzioni

Il conflitto israelo-palestinese

L'Ue condanna le colonie israeliane, gli Usa evitano di criticare apertamente Israele

Americani ed europei vorrebbero che riprendessero i negoziati di pace fra israeliani e palestinesi. I negoziati sono tuttavia interrotti da tempo, anche a causa della questione delle colonie ebraiche nei territori palestinesi. Il governo di Tel Aviv sta continuando la costruzione di alloggi per i coloni sia in Cisgiordania che nella parte araba di Gerusalemme. Per i palestinesi, gli insediamenti ebraici minano la continuità territoriale delle aree abitate dai palestinesi e l'Autorità nazionale palestinese (Anp) considera necessario interrompere le costruzioni per riannodare il dialogo con Israele. Il presidente palestinese, Mahmoud Abbas, ha auspicato che gli americani esercitino pressioni su Israele, per indurlo ad adottare un atteggiamento diverso sulla questione delle colonie. Da parte loro, gli Stati Uniti hanno evitato di biasimare apertamente l'operato del governo israeliano, anche se l'amministrazione Obama ha mostrato una certa insoddisfazione di fronte all'intransigenza di Tel Aviv. Gli Usa hanno comunque esortato i palestinesi a tornare al tavolo negoziale, senza porre condizioni preliminari a Israele. I paesi europei hanno invece più volte criticato le colonie ebraiche, invocando l'interruzione delle costruzioni da parte di Tel Aviv. Nel corso di un incontro tenutosi a marzo con il presidente israeliano Shimon Peres, il presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, ha ribadito la posizione europea sulle colonie ebraiche, condannando "l'espansione illegale degli insediamenti". Da parte sua, il presidente israeliano Peres ha invece respinto l'idea che le colonie ebraiche siano la causa dello stallo nei negoziati di pace, affermando che "la maggiore difficoltà non sono gli insediamenti, ma il terrorismo" palestinese.

Esiti del viaggio di Obama in Medio Oriente (per approfondimenti vedi primo piano in questo numero)

Nonostante l'impegno diplomatico profuso dai paesi europei, l'Ue non riesce ad esercitare un ruolo di rilievo nel conflitto israelo-palestinese. Molti osservatori ritengono che solo gli Stati Uniti siano in grado, qualora lo desiderino, di indurre israeliani e palestinesi a tornare al tavolo del negoziato. È anche per questo che il viaggio del presidente americano Barack Obama in Medio Oriente dal 20 al 23 marzo non poteva evitare di suscitare aspettative, nonostante la stessa Casa Bianca avesse espressamente invitato a moderare le attese.

L'obiettivo centrale della visita di Obama in Israele, territori palestinesi e Giordania era di reimpostare le relazioni fra l'amministrazione Usa e Israele, puntando in particolar modo sulla ricostruzione di un rapporto di fiducia con la società israeliana, nella speranza di aumentare così la fiducia nella leadership di Obama, la quale si potrebbe dimostrare cruciale nell'ipotesi di nuovi disaccordi con il governo di Benjamin Netanyahu. Questi potranno emergere su

questioni come la necessità o meno di attaccare l'Iran, la continua costruzione di insediamenti israeliani nei territori palestinesi e la ripresa del dialogo tra Israele e l'Anp. A questo riguardo, la visita di Obama si può definire un successo. Lo testimonia la consonanza di linguaggio tra Obama ed il governo israeliano, in particolare nel descrivere le minacce che Israele deve fronteggiare e nelle proficue assicurazioni di sostegno per la sicurezza dello Stato ebraico. Per i palestinesi, invece, la visita di Obama è stata fonte di profonde delusioni, nonostante gli Usa abbiano promesso una ripresa degli aiuti economici all'Anp ed abbiano convinto Israele a trasferire, dopo mesi di dinieghi, i dazi doganali e le tasse che raccoglie per conto dei palestinesi nei territori occupati.

Altri temi cruciali della visita di Obama erano quelli relativi ai negoziati sul nucleare iraniano, la guerra civile siriana e le complicate transizioni politiche in atto nel mondo arabo. Tuttavia, il risultato più tangibile ottenuto dalla visita del presidente americano in Medio Oriente è stato l'aver avviato un processo di normalizzazione nei rapporti fra Israele e Turchia, che avevano interrotto le relazioni nel 2010, a seguito del raid israeliano ai danni della nave turca Mavi Marmara, che costò la vita a nove cittadini turchi.

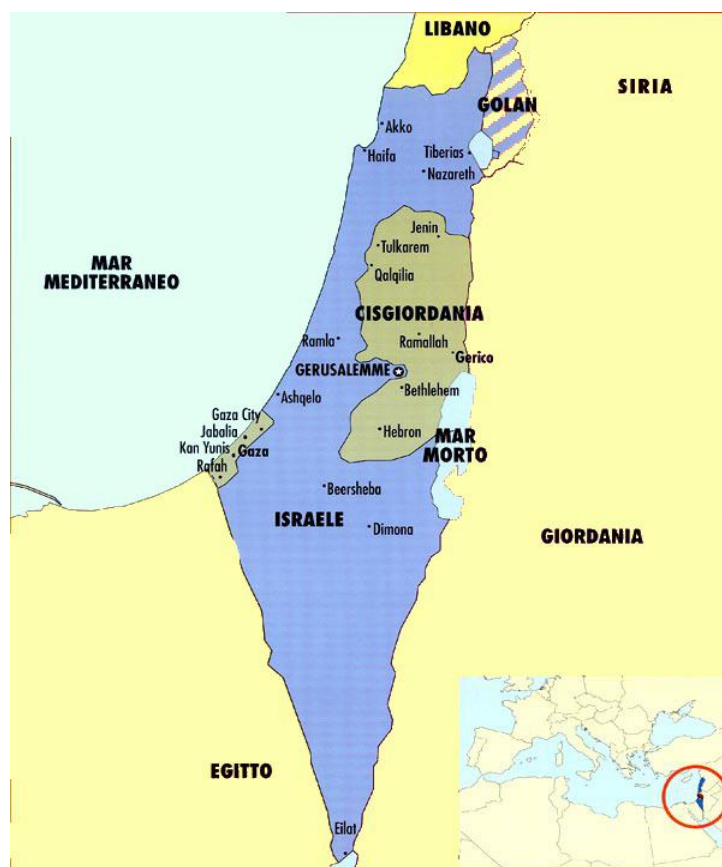


Figura 2: Mappa di Israele e dei territori occupati nel 1967. La Striscia di Gaza è stata evacuata dai coloni israeliani nel 2005, ma Israele mantiene il controllo dello spazio aereo e marittimo di Gaza. L'area del Golan rientra nei confini internazionalmente riconosciuti della Siria ma è occupata da Israele.

La crisi siriana

Negli ultimi mesi è continuata la guerra civile siriana, che dall'inizio delle ostilità, nel marzo del 2011, avrebbe causato circa 70.000 morti, secondo le cifre fornite da Navi Pillay, Alto commissario dell'Onu per i diritti umani. Americani ed europei hanno condannato la repressione operata dal governo di Damasco e hanno imposto dure sanzioni contro la Siria. Le sanzioni europee ed americane comprendono il congelamento dei beni di personalità accusate di essere coinvolte nella repressione e il divieto di acquistare il petrolio siriano. Gli occidentali hanno inoltre offerto sostegno alla 'Coalizione nazionale siriana delle forze rivoluzionarie e di opposizione', un'organizzazione che riunisce gruppi anti-governativi siriani di vario orientamento ideologico. Negli ultimi mesi gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno inoltre concordato di fornire più aiuti agli insorti che combattono per rovesciare il presidente siriano Bashar al Assad. Questa scelta sembra esser stata determinata dalla fase di stallo del conflitto siriano. Il ministro degli esteri francese, Laurent Fabius, ha dichiarato che "se vogliamo avere un nuovo regime [a Damasco], dobbiamo incoraggiare l'opposizione, dobbiamo aiutarli a sbloccare la situazione". John Kerry, segretario di stato americano, ha sostenuto che "la posta in gioco è molto alta e non possiamo rischiare che questo paese, al centro del Medio Oriente, venga distrutto da autocrati senza scrupoli o sequestrato dagli estremisti".

Usa e paesi europei
sostengono i ribelli
siriani...

La decisione di armare i ribelli era stata più volte presa in considerazione dall'amministrazione Obama e dalle cancellerie europee; tuttavia la presenza tra i ribelli di militanti jihadisti, al cui interno spicca il gruppo Jabhat al Nusra (Fronte del sostegno), un'organizzazione inserita dagli Usa nella lista dei gruppi terroristi aveva indotto a raccomandare prudenza. Alla cautela di Usa e Ue contribuivano quindi le incertezze su ciò che sarebbe avvenuto nel caso in cui i ribelli fossero riusciti a conquistare il potere. La decisione ufficiale di fornire armi ai ribelli è stata presa nel corso di un vertice fra undici stati animatori del cosiddetto gruppo dei paesi 'amici della Siria', svoltosi a Roma il 28 febbraio. Il segretario di stato americano, John Kerry, ha annunciato nel corso dell'incontro che gli Usa forniranno 60 milioni di dollari ai ribelli siriani, nonché "aiuti militari non letali". Gli Stati Uniti si sono impegnati a fornire vari generi di aiuti, dai veicoli blindati agli strumenti di comunicazione, inviando inoltre personale incaricato di addestrare gli insorti siriani.

...e decidono di fornire
loro equipaggiamento
'non letale'

Secondo quanto dichiarato da Kerry, gli aiuti finanziari verranno consegnati ai rappresentanti politici della Coalizione nazionale siriana, mentre aiuti in medicinali e alimenti verranno forniti direttamente al Consiglio militare supremo, un organismo che mira ad inquadrare e a coordinare le attività dei vari gruppi ribelli operanti sul territorio siriano. L'annuncio di Kerry è stato sostenuto dai paesi europei e, in particolare, da Francia, Gran Bretagna e Italia. Per consentire un maggiore sostegno dei paesi membri agli insorti siriani, in febbraio l'Unione Europea ha alleggerito le sanzioni che aveva irrogato contro la Siria a partire dal 2011, consentendo agli stati membri di fornire "equipaggiamento non letale" agli insorti siriani. La Gran Bretagna vorrebbe apportare ulteriori modifiche alle sanzioni contro la Siria, per permettere un

maggior coinvolgimento in favore degli insorti. Tra le altre ipotesi, l'Ue potrebbe prendere in considerazione l'opportunità di permettere ai paesi membri l'acquisto di petrolio siriano dalle aree del paese controllate dai ribelli. L'interventismo britannico non ha finora trovato grandi consensi fra gli altri stati membri, che hanno espresso posizioni improntate alla prudenza.

Americani ed europei tentano di rinforzare i gruppi moderati all'interno dell'opposizione siriana

La scelta di aumentare il sostegno ai ribelli risponde a un duplice obiettivo per americani ed europei. In primo luogo, c'è il desiderio di abbattere il governo siriano del presidente Assad e del partito Baath, che con le sue scelte si è spesso posto in contrapposizione alle politiche di Usa e Ue nella regione mediorientale. La Siria di Assad è infatti una stretta alleata dell'Iran e della Russia e ospita l'unica base militare russa nel Mediterraneo. Inoltre, Damasco ha offerto aiuti all'organizzazione armata libanese Hizbollah e ai gruppi palestinesi contrari alla pace con Israele, molti gruppi dei quali hanno mantenuto per anni le proprie sedi ufficiali nella capitale siriana. Di conseguenza, negli ultimi decenni i rapporti fra Damasco e l'occidente sono stati spesso tesi. La scelta di armare i ribelli risponde anche alla volontà di influenzare il fronte anti-governativo siriano, cercando di limitare la crescente influenza dei gruppi jihadisti. Il ministro degli esteri francese, Laurent Fabius, ha sostenuto in proposito che "i gruppi islamisti rischiano di guadagnare terreno se non agiamo come dovremmo". Da parte sua, il ministro degli esteri britannico, William Hague, ha dichiarato che la Siria è divenuta "la principale destinazione per i jihadisti di tutto il mondo".

La posizione geografica della Siria e la sua frontiera con Israele rendono molto pericolosa l'ipotesi che gruppi islamisti, una volta abbattuto Assad, possano rivolgere le proprie armi contro Israele. Questa preoccupazione ha fatto sì che gli Stati Uniti e gli europei non siano solo attenti alla composizione dei gruppi destinatari degli aiuti forniti, ma anche al tipo di armamenti forniti. In particolare, si vorrebbe evitare che i ribelli entrassero in possesso di armi anti-aeree, che potrebbero essere usate non solo contro gli aerei dell'aviazione militare siriana, ma anche contro quelli israeliani. Il segretario americano Kerry ha ammesso la presenza tra i ribelli di gruppi "che noi non sosteniamo e i cui interessi non corrispondono ai nostri". Kerry ha quindi aggiunto che gli Stati Uniti faranno il possibile per evitare che queste organizzazioni entrino in possesso di armi inviate dagli occidentali. Lo stesso Kerry ha tuttavia concesso che "non c'è nessuna garanzia che alcuni armamenti non possano, prima o poi, finire nelle mani sbagliate", ma si è detto sicuro che l'opposizione moderata e legittima è determinata ad impedirlo.

La Russia continua a sostenere il governo siriano

L'approccio transatlantico alla crisi siriana è largamente condiviso dalla Turchia, dall'Arabia Saudita e dalle altre monarchie sunnite del Golfo Persico. Questi paesi hanno inoltre offerto pieno sostegno alle forze ribelli, inviando armi e altri generi di aiuti che americani ed europei avevano finora esitato ad inviare. D'altra parte, questi paesi sono molto meno scrupolosi nella scelta dei gruppi armati cui destinare i propri aiuti e si ritiene comunemente che i gruppi jihadisti ne siano stati fra i maggiori beneficiari. Diversamente, l'approccio transatlantico ha incontrato la netta opposizione della Russia, che da diversi decenni è un

alleato fondamentale di Damasco. Il governo di Mosca ha più volte ripetuto che l'unica soluzione possibile alla crisi siriana è il dialogo politico tra governo e ribelli, mentre ha condannato le forniture inviate agli insorti da Stati Uniti ed Europa. Americani ed europei non escludono l'ipotesi di un dialogo di riconciliazione nazionale tra le parti in conflitto in Siria; tuttavia ritengono che le dimissioni del presidente Assad siano una precondizione necessaria a tal fine. Il primo ministro russo Dmitri Medvedev, invece, ha sostenuto che il dialogo deve iniziare senza l'imposizione di condizioni, le quali servirebbero unicamente a rimandare le possibilità di intraprendere un processo politico. Insieme alla Cina, la Russia si è inoltre opposta, nell'ambito del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, ai vari tentativi di Usa e Ue di adottare risoluzioni di condanna nei confronti del governo di Damasco.

La missione in Afganistan

I paesi della Nato hanno confermato i piani per il ritiro delle truppe combattenti impegnate in Afganistan nella missione Isaf (*International Security Assistance Force*), che verrà completato entro la fine del 2014. In vista del ritiro, i militari dell'Isaf stanno cedendo progressivamente al governo di Kabul la responsabilità di controllare il territorio, per concentrarsi maggiormente nelle attività di formazione e addestramento delle forze di sicurezza afgane. Attualmente, le forze afgane hanno assunto la gestione della sicurezza in circa il 75% del territorio nazionale. Secondo i piani dell'amministrazione Obama, dopo il 2014 sarà tuttavia necessario mantenere una presenza militare nel paese asiatico e gli Usa hanno quindi proposto alla Nato un nuovo impegno per il periodo successivo al 2014. Il segretario generale dell'Alleanza Atlantica, Anders Fogh Rasmussen, ha a sua volta sostenuto l'opportunità di "pianificare una nuova missione a guida Nato dopo il 2014, per addestrare, consigliare e sostenere le forze di sicurezza afgane". Oltre alle attività di addestramento, la nuova missione avrà il compito di contrastare la guerriglia, anche se la maggior parte delle operazioni di combattimento saranno delegate alle forze afgane. La nuova missione è stata anche al centro della riunione tra i ministri della difesa dei paesi membri della Nato, svoltasi a Bruxelles il 22 febbraio. I dettagli della presenza in Afganistan dopo il ritiro del 2014 non sono stati ancora definiti, si ritiene però che la missione potrebbe includere circa 10.000 soldati.

La Nato valuta le modalità della sua presenza militare dopo il 2014...

In vista del ritiro, i paesi della Nato si sono inoltre impegnati a sostenere le truppe afgane. Nel maggio del 2012 i paesi della Nato hanno aderito alla richiesta americana di finanziare, per i cinque anni successivi al ritiro delle truppe combattenti, l'esercito afgano, che dovrebbe essere composto da circa 230.000 soldati. Alla Nato ciò costerebbe circa 4,1 miliardi di dollari l'anno, ma secondo le valutazioni di Washington si tratta di una scelta obbligata, poiché il paese asiatico non sarebbe in grado di sostenere autonomamente un esercito di queste dimensioni, mentre gli insorti potrebbero approfittare della riduzione delle truppe straniere per aumentare gli attacchi contro il governo di Kabul. Attualmente, i paesi membri della Nato stanziavano circa 6,5 miliardi di dollari per mantenere le forze afgane, composte da circa 350.000 uomini; e gran parte di

...e offre sostegno finanziario all'esercito afgano

questa cifra (5,7 miliardi di dollari) è offerta dagli Stati Uniti. Nell'ultimo periodo, l'amministrazione Obama sta prendendo in considerazione l'ipotesi di mantenere finanziariamente un esercito afgano di circa 350.000 unità anche per gli anni successivi al ritiro del 2014. Quest'ipotesi non è ancora stata proposta in via definitiva e si scontra con la necessità di compiere tagli e consolidare il bilancio pubblico, un'esigenza sentita tanto in Europa che negli Stati Uniti.

Riprendono i colloqui tra Usa e talebani...

Gli Stati Uniti stanno cercando di promuovere la riconciliazione del governo di Kabul con gli insorti, o almeno con una parte di essi. I paesi europei hanno espresso il loro favore a quest'ipotesi, nella consapevolezza che debellare militarmente la guerriglia rimane un obiettivo lontano e che richiederebbe ulteriori sacrifici umani e spese economiche per un periodo indefinito di tempo. In effetti, dopo dodici anni di guerra, la situazione della sicurezza in Afghanistan rimane incerta e l'obiettivo dichiarato dell'amministrazione Obama non è tanto promuovere un'autentica democratizzazione del paese, quanto piuttosto ottenere un livello sufficiente di stabilità e consolidamento delle istituzioni di governo. Nell'ottica di Washington ciò permetterebbe di evitare che il paese diventi nuovamente uno 'stato fallito' o un santuario per i militanti islamisti. Gli Usa hanno quindi iniziato a dialogare con i talebani, servendosi anche della mediazione del Qatar, sul cui territorio i talebani hanno aperto un proprio ufficio di rappresentanza. Per facilitare l'esito delle trattative, i paesi della Nato vorrebbero che il dialogo con i talebani sia avviato prima del 2014, per evitare che i talebani ritengano che la loro posizione negoziale sia rinforzata dal ritiro delle forze Isaf.

...mentre continuano le tensioni fra le truppe della Nato e il governo di Kabul

Il presidente afgano Ahmed Karzai ha rivelato che, dopo un'interruzione di un anno circa, i colloqui tra gli Usa e gli esponenti del movimento talebano sono attualmente ripresi a Doha, capitale del Qatar. I colloqui con i talebani hanno creato dissidi tra i paesi della Nato e il governo di Kabul. Il presidente Karzai vorrebbe infatti che i colloqui con gli insorti seguissero canali istituzionali, concedendo un ruolo di primo piano all'Alto consiglio per la pace, un organismo da lui appositamente creato. Negli ultimi mesi i dissidi tra Karzai e la Nato sono stati alimentati anche da altri fattori. Il presidente afgano ha espresso insoddisfazione per il rifiuto degli americani di cedere a Kabul la gestione del carcere di Bagram. I rapporti tra le truppe dell'Isaf e il governo afgano sono stati ulteriormente esacerbati dalle vittime civili causate dagli attacchi della Nato e dalle notizie degli abusi commessi dai soldati americani e dai gruppi paramilitari da essi reclutati tra la popolazione locale. In conseguenza di questi eventi, il governo di Kabul ha chiesto il ritiro delle truppe americane da Maidan Werdak, una provincia considerata di rilevanza strategica per la sua vicinanza alla capitale afgana. Gli Stati Uniti non sembrano intenzionati a dar seguito alla richiesta del governo di Kabul. Il segretario americano alla difesa, Chuck Hagel, si è tuttavia detto fiducioso che le divergenze con Kabul saranno appianate.

I CADUTI DELLA MISSIONE ISAF 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
2011	418	566
2012	310	402

I CADUTI DELLA MISSIONE ISAF PER PAESE			
Albania	1	Norvegia	10
Australia	39	Nato (nazionalità non ancora comunicata)	9
Belgio	1	Nuova Zelanda	11
Canada	158	Olanda	25
Repubblica Ceca	5	Polonia	36
Danimarca	43	Portogallo	2
Estonia	9	Romania	19
Finlandia	2	Spagna	34
Francia	86	Svezia	5
Georgia	17	Sud Corea	1
Germania	53	Turchia	14
Giordania	2	Regno Unito	440
Italia	52	Ungheria	7
Lettonia	3	Stati Uniti	2182
Lituania	1	Totale	3267

Fonte: *iCasualties.org*, dati aggiornati al 12 febbraio 2013.

La guerra in Mali

L'11 gennaio il governo francese ha iniziato l'“Operazione Serval” un intervento militare diretto in sostegno del governo del Mali. Negli ultimi mesi, infatti, ampie regioni del paese erano state sottratte al controllo del governo di Bamako, in seguito a un'insurrezione guidata da movimenti tuareg e da formazioni di

impronta islamista. Per far fronte a questa situazione, negli ultimi mesi del 2012 la comunità internazionale ha iniziato a valutare l'ipotesi di inviare una missione multinazionale sul territorio del Mali. Tra l'ottobre e il dicembre del 2012, il Consiglio di Sicurezza dell'Onu ha approvato le risoluzioni 2071 e 2085, che prevedono l'invio di una Missione internazionale di sostegno al Mali (Misma), composta da truppe dei paesi africani. Compito della missione è sostenere la riorganizzazione delle forze armate maliane, pesantemente indebolite dalle diserzioni di soldati e ufficiali che si sono uniti alla ribellione del nord. La Misma dovrebbe inoltre aiutare l'esercito del Mali a riprendere il controllo delle regioni settentrionali.

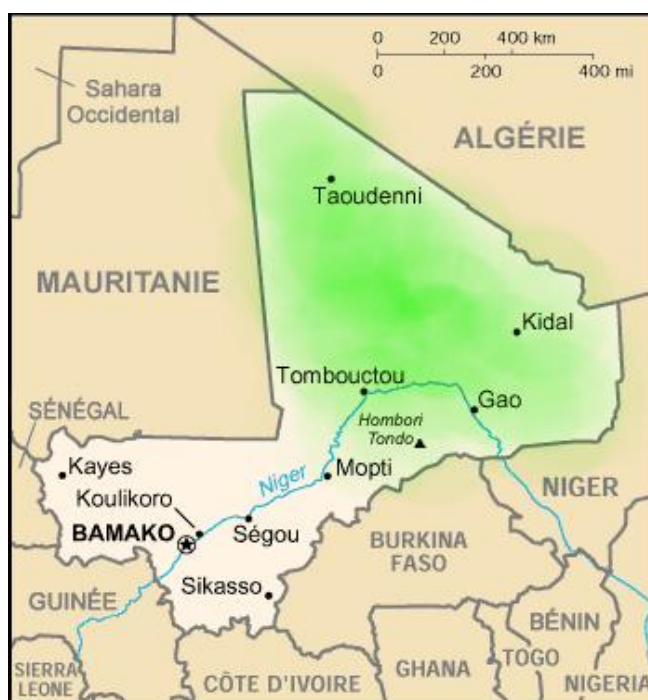


Figura 3: Carta del Mali con, in verde, le aree controllate dagli insorti prima dell'intervento della Francia

Le risoluzioni dell'Onu prevedevano tempi di attuazione abbastanza lunghi. Nel frattempo però, i gruppi islamisti non solo hanno consolidato la loro presa sul nord del Mali, ma hanno condotto una rapida avanzata verso sud, che avrebbe potuto minacciare la stessa capitale Bamako. Ciò ha indotto la Francia, legata al Mali da storiche relazioni politiche ed economiche, a rompere gli indugi e ad intervenire direttamente nel paese africano. Le cifre fornite da Parigi indicano che circa 4.000 soldati compongono il contingente militare francese attivo in Mali. Secondo le dichiarazioni del ministro degli esteri francese, Laurent Fabius, il governo di Parigi ha due obiettivi: fermare l'avanzata dei ribelli islamisti e ristabilire l'integrità territoriale del Mali sotto il controllo del governo di Bamako. Mentre il primo obiettivo sembra in gran parte raggiunto, lo stesso Fabius ha ammesso che servirà molto tempo per ripristinare l'integrità del Mali, anche perché sembra necessario procedere a una ricostituzione dell'intero apparato statale, a cominciare dalle forze di sicurezza.

Usa e Ue offrono
sostegno a distanza
alle operazioni
francesi

Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno approvato l'intervento francese, ma hanno declinato l'ipotesi di inviare propri contingenti militari per partecipare alle operazioni belliche sul territorio. Il vice presidente americano, Joseph Biden, ha elogiato la "prontezza" e la "capacità" delle forze armate francesi e ha dichiarato che l'intervento di Parigi non risponde solo "agli interessi della Francia, ma anche a quelli degli Stati Uniti". Gli Usa ed un certo numero di paesi europei, tra cui Belgio, Danimarca, Germania, Gran Bretagna, Olanda, Spagna e Svezia hanno offerto aiuto alle operazioni belliche francesi, fornendo mezzi di trasporto e di ricognizione, scambio di informazioni e personale per l'opera di addestramento delle forze armate maliane. Gli Stati Uniti hanno inoltre previsto la costituzione di una base per velivoli senza pilota in Niger, paese confinante con il Mali. Il presidente americano Obama ha approvato l'invio di un centinaio di militari in Niger, cui si aggiungeranno i dipendenti di compagnie private ingaggiate dal dipartimento della difesa degli Stati Uniti. Nel prossimo futuro, inoltre, gli Stati Uniti potrebbero dedicare maggiori attenzioni alla regione del Sahel, per contrastare i militanti islamici e porre un freno all'instabilità. Già in precedenza gli Usa si erano impegnati in attività di addestramento dell'esercito del Mali e, secondo le dichiarazioni del generale Carter Ham, capo del comando Africa (Africom) dell'esercito americano, i militari americani sono rimasti spiacevolmente sorpresi dagli eventi in corso in Mali. Molti ufficiali maliani addestrati dagli Stati Uniti si sono uniti alla ribellione del nord, mentre altri hanno partecipato al golpe che nel marzo del 2012 ha rovesciato il presidente legittimo, Amadou Toure. Gli Stati Uniti allora non avevano reagito, poiché, come ha dichiarato al Congresso Johnnie Carson, vice segretario di Stato per gli affari africani, i gruppi islamisti del Mali non ponevano una grave minaccia agli interessi americani, né erano in grado di minacciare il territorio nazionale degli Usa.

Usa e e Ue
esprimono il loro
sostegno alla
missione africana

Per quanto riguarda le prospettive future, gli Stati Uniti e i paesi europei sembrano concordare sulla necessità di schierare in Mali una missione militare africana, che riceverebbe sostegno finanziario e operativo da parte degli occidentali. L'avanzata francese, realizzata congiuntamente con gli eserciti del Mali, del Ciad e dei paesi dell'Africa occidentale, sembra aver rotto il fronte islamista al nord, tuttavia i gruppi islamisti potrebbero ripresentarsi con azioni di guerriglia. Il ministro degli esteri francese ha dichiarato che la Francia non intende restare per un periodo indefinito in Mali. Inoltre, per facilitare la normalizzazione nel paese africano, il governo francese sta esercitando pressioni sul governo del Mali, affinché venga aperto un negoziato con i tuareg del nord. Se si raggiungesse un accordo sul decentramento di potere tra lo Stato centrale e i tuareg, le tensioni sul territorio sarebbero nettamente ridimensionate. Dopo la conquista delle regioni settentrionali, la sfida per la stabilità del Mali sarà infatti determinata dalla capacità di integrare completamente le popolazioni tuareg nelle istituzioni maliane, in modo tale da assorbire quelle tendenze separatiste che più volte negli ultimi decenni hanno causato rivolte e insurrezioni nel nord del paese.

Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu sul Mali

Risoluzione 2071 (2012), adottata il 12 Ottobre 2012 Il Consiglio di sicurezza:

- Ribadisce l'importanza di salvaguardare l'integrità territoriale del Mali e di preservare la stabilità della regione del Sahel;
- Chiede alle autorità del Mali di ripristinare l'ordine costituzionale, sospeso dal colpo di stato del marzo del 2012;
- Chiede ai gruppi ribelli del nord di troncare ogni legame con le organizzazioni terroristiche;
- Chiede alle autorità governative e ai ribelli di iniziare un dialogo finalizzato al raggiungimento di una soluzione negoziata alla crisi;
- Prevede l'invio di una forza multinazionale per sostenere l'esercito del Mali e aiutarlo a riprendere il controllo delle regioni settentrionali del paese.

Risoluzione 2085 (2012), adottata il 20 dicembre 2012

Il Consiglio di sicurezza:

- Condanna le violazioni dei diritti umani commesse nel nord del paese dai ribelli e l'ingerenza dei militari nelle decisioni del governo di Bamako;
- Chiede alle autorità del Mali di impegnarsi in un processo politico, mirante a ripristinare l'ordine costituzionale e ad organizzare un dialogo di riconciliazione con i gruppi ribelli del nord che non abbiano legami con organizzazioni terroristiche e con Al Qaida;
- Chiede agli Stati membri e alle organizzazioni regionali di fornire assistenza alle forze armate del Mali, in modo tale che esse siano in grado di ripristinare il controllo dell'autorità statale su tutte le aree del paese;
- Autorizza il dispiegamento di una Missione internazionale di sostegno al Mali (Misma) composta dai paesi africani. Principali compiti della missione sono: aiutare il Mali a ricostituire il proprio esercito e le forze di sicurezza; riprendere il controllo delle regioni settentrionali;
- Chiede agli Stati membri e alle organizzazioni internazionali di fornire sostegno logistico e finanziario alla Misma.

Parte III - Prometeo liberato? Opportunità e costi dell'accordo Usa-Ue su commercio e investimenti

di Riccardo Alcaro*

Nelle scorse settimane il presidente degli Stati Uniti e i leader dei paesi dell'Unione Europea hanno dato pieno e pubblico appoggio ad un ambizioso progetto transatlantico, un grande accordo economico che stimoli la crescita, rinsaldi il legame storico tra le due sponde dell'oceano e ponga le basi, in prospettiva futura, di un mercato unico Usa-Ue. Nelle intenzioni, l'accordo dovrebbe abbracciare tutte le questioni relative a commercio e investimenti: quindi tariffe, barriere non tariffarie e regolamentazioni, accesso al mercato dei servizi, investimenti diretti e finanziari. Nell'annuale discorso sullo stato dell'Unione di fronte alle due camere riunite del Congresso, lo scorso 12 febbraio, il presidente Usa Barack Obama ha parlato di un 'partenariato transatlantico su commercio e investimenti' (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Ttip).³ In ossequio alla prerogativa del presidente degli Stati Uniti di dettare il lessico dell'agenda politica, è così che in questo lavoro ci si riferirà all'accordo. Di seguito, dunque, si illustrano in breve a) il contesto nel quale si aprirà presto il negoziato sulla Ttip, b) il potenziale contenuto dell'accordo, c) i relativi costi e opportunità, d) gli ostacoli alla conclusione del negoziato e le possibili soluzioni.

Dal Tafta alla Ttip: cos'è cambiato?

La liberalizzazione del commercio transatlantico: da progetto 'di carta' a priorità urgente

Di accordo commerciale transatlantico si discute da anni, sia a livello di esperti sia anche a livello politico. Alla metà degli anni Novanta Usa ed Ue lanciarono l'idea di un accordo di libero scambio transatlantico (*Transatlantic Free Trade Agreement*, Tafta). Alla cosa, tuttavia, non fu dato seguito e il Tafta rimase sulla carta. Nel 2007 ci fu un tentativo di riavviare il dialogo con l'istituzione, da parte del Vertice Usa-Ue, di un Consiglio economico transatlantico (*Transatlantic Economic Council*, Tec), incaricato di esplorare le aree di possibile cooperazione economica tra Usa ed Ue. Anche in questo caso, tuttavia, il dibattito sulla riduzione delle tariffe e delle barriere non tariffarie fu presto messo da parte, e il Tec ha sin da allora preferito occuparsi di questioni relative alla produzione di standard industriali compatibili da parte delle autorità americane ed europee.

* Riccardo Alcaro è responsabile di ricerca presso il Programma Europa e Transatlantico dello Iai, e European Foreign and Security Policy Studies (EFSPS) fellow.

³ *Remarks of President Barack Obama – As Prepared for Delivery*, State of the Union Address, Washington, 12 febbraio 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/president-barack-obamas-state-union-address>.

Esistono diverse ragioni che spiegano l'inconcludenza del dialogo sul Tafta. Una è che le tariffe sulle merci Usa ed Ue erano (e sono) generalmente e reciprocamente molto basse, e pertanto sia gli americani che gli europei erano più interessati a ridurre i dazi esistenti nel commercio con altri paesi (gli Usa, per esempio, spesero buona parte dei Novanta a negoziare un grande accordo di libero scambio con Canada e Messico: il *North Atlantic Free Trade Agreement*, Nafta). Un'altra ragione – e questo è un *Leitmotiv* nella storia dei negoziati commerciali internazionali – va ricercata nello squilibrio di forze tra i gruppi di interessi a favore e quelli contrari all'accordo: mentre i primi tendono ad essere numericamente superiori, i secondi sono generalmente molto più organizzati e quindi in definitiva più capaci di influenzare i negoziati. Nel caso del Tafta, in particolare, fondamentali differenze sulle tariffe sui prodotti agricoli, sugli standard sanitari e fitosanitari e sull'impiego di organismi geneticamente modificati (ogm) bloccarono sul nascere la possibilità di lanciare un vero e proprio negoziato. In terzo luogo, le economie di Usa ed Ue negli anni Novanta erano prospere e in crescita, e pertanto il Tafta non era percepito come un'urgenza. Infine, fino ai primi Duemila era molto diffusa la convinzione che gli accordi di libero scambio dovessero essere negoziati a livello multilaterale, in particolare in seno all'Organizzazione mondiale per il commercio (Omc). In tale contesto, il Tafta era visto come un'inutile, se non pericolosa, diversione da un progetto di più ampia portata come il round negoziale di Doha sulla liberalizzazione del commercio mondiale, che prese avvio nel 2001.

Oggi, le ragioni del fallimento del Tafta sono in buona parte venute meno. Si può anzi affermare che l'"allineamento degli astri" non sia mai stato più favorevole ad una ripresa in grande stile del progetto. Dopo tredici anni di negoziati, è ormai pacifico che il *round negoziale di Doha* sia su un *binario morto*. Le differenze tra i paesi industrializzati dell'Occidente e alcune delle economie in ascesa – in particolare quelle a forte trazione agricola, come Brasile e India – sembrano incolmabili. Al contrario, e in parte in conseguenza dello stallo in seno all'Omc, sono proliferati accordi bilaterali e regionali; sia gli Usa sia l'Ue si sono distinti sotto questo riguardo. Un accordo Usa-Ue è pertanto più accettabile oggi di quanto lo fosse in precedenza, se non altro perché americani ed europei possono rivendicare di avere profuso grandi energie nel negoziato multilaterale, e ricondurre al fallimento di quest'ultimo la scelta di agire in via bilaterale.

Un'altra e più fondamentale condizione a favore dell'avvio del negoziato sul Ttip è lo *stato delle economie americana ed europea*. Nessuna delle due ha riacquisito il dinamismo e la solidità del periodo precedente alla Grande recessione del 2008-09. Gli Usa sono riusciti a salvare dal collasso il loro sistema bancario, sono tornati in crescita e milioni di persone che avevano perso il lavoro hanno trovato una nuova occupazione (anche se il tasso di disoccupazione resta alto per gli standard americani), ma al prezzo di un enorme aumento del disavanzo di bilancio e del debito pubblico (in realtà, il primo era già considerevole anche prima dell'estate 2008). In Europa, invece, la crisi finanziaria è degenerata in una crisi generalizzata di fiducia dei mercati verso i paesi dell'area euro che, per ragioni diverse, sono considerati a rischio insolvenza. Il risultato della crisi – e, secondo molti, delle politiche di austerità con cui si è tentato di ricostruire la credibilità perduta – è che alcuni paesi

dell'eurozona sono scivolati di nuovo in recessione o, peggio, sono sprofondati in una vera e propria depressione. In queste circostanze, la prospettiva di stimolare la crescita senza incorrere in un ulteriore peggioramento dei conti pubblici – per esempio attraverso un grande accordo di libero scambio – è diventata decisamente più attraente di quanto fosse in passato.

Un'irripetibile congiuntura astrale

A riprova di quanto detto sopra, il sostegno alla Ttip è oggi più diffuso e radicato. Lo scorso 11 febbraio, il 'Gruppo di lavoro di alto livello per la crescita e l'occupazione' (*High-Level Working Group on Jobs and Growth*) – creato dal Vertice Usa-Ue a fine 2011 con lo scopo di elaborare proposte su possibili iniziative congiunte di stimolo all'economia – ha raccomandato l'avvio del negoziato sulla Ttip, indicandone in dettaglio i contenuti.⁴ Due giorni dopo, Obama e i presidenti del Consiglio e della Commissione europea, Herman Van Rompuy e José Manuel Barroso, hanno dato formale avallo all'iniziativa.⁵ Nel frattempo, come segnalato sopra, la Ttip era stata esplicitamente menzionata da Obama nel discorso al Congresso sullo stato dell'Unione, tradizionalmente il momento in cui un presidente americano indica le priorità per l'anno a venire. Diversi leader europei – in particolare il cancelliere tedesco Angela Merkel – si sono espressi a favore dell'accordo economico con gli Usa.⁶

Sia Obama sia le sue controparti europee non avrebbero dato il loro appoggio alla Ttip in maniera così solenne se non vi fosse stato un allineamento di interessi trasversale sia sul piano socio-economico che su quello politico. Le *lobbies commerciali* (e in buona parte anche quelle *industriali*), come per esempio la Camera di commercio Usa o lo European Roundtable of Industrialists, sono tradizionalmente grandi sostenitrici dell'accordo. Eccezionalmente, inoltre, la Ttip non si è per ora scontrata con la tradizionale diffidenza dei *sindacati* verso gli accordi di libero scambio. Le condizioni salariali e di impiego dei lavoratori europei e americani sono infatti sufficientemente vicine da contenere il rischio che una riduzione delle tariffe favorisca chi produce a costi di lavoro più bassi, com'è invece il caso per gli accordi commerciali tra paesi industrializzati e in via di sviluppo. Anzi, data l'attesa ricaduta positiva sull'occupazione (una conseguenza dell'aumento della crescita imputabile all'accordo), i sindacati possono vedere nella Ttip un'opportunità. La maggiore federazione del lavoro americana, l'American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (Afl-Cio), si è esplicitamente espressa in questi termini, fornendo un misurato sostegno

⁴ High Level Working Group on Jobs and Growth, *Final Report*, 11 febbraio 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf.

⁵ *Statement from United States President Barack Obama, European Council President Herman Van Rompuy and European Commission President José Manuel Barroso*, MEMO/13/94, Bruxelles/Washington, 13 febbraio 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-94_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-94_en.htm).

⁶ Merkel è da sempre sostenitrice di più stretti legami economici tra Usa ed Ue. Non a caso il Tec fu istituito sotto la presidenza tedesca dell'Ue. Il cancelliere aveva accennato alla possibilità di un accordo di libero scambio transatlantico già ad inizio 2007 nel suo intervento al World Economic Forum di Davos ("Transatlantic Free Trade Area? Merkel Calls for Closer EU-US Cooperation", *Der Spiegel*, 25 gennaio 2007, <http://www.spiegel.de/international/trans-atlantic-free-trade-merkel-calls-for-closer-eu-us-cooperation-a-462160.html>).

all'iniziativa.⁷ La Confederazione europea dei sindacati (Ces) non ha preso una posizione ufficiale, ma il suo recente avvicinamento all'Afl-Cio rende plausibile un atteggiamento non troppo distante dalla federazione del lavoro americana, e cioè una cauta apertura di credito.

La posizione dei sindacati europei rispetto alla Ttip potrebbe influenzare quella dei *partiti di area progressista e socialdemocratica*, che tendono a condividerne le preoccupazioni più di quelli di area liberista o conservatrice. D'altra parte, non si può fare a meno di sottolineare come l'Ue sia stata, storicamente, molto favorevole alla promozione del commercio internazionale – una tendenza che i partiti socialdemocratici hanno piuttosto favorito che avversato. Sul 'record' commerciale dell'Ue ha in parte influito il fatto che l'Unione ha competenza esclusiva sul commercio estero. La Commissione, che rappresenta l'Ue nei negoziati commerciali, ha pertanto sviluppato una capacità di iniziativa tale da fungere da vero e proprio traino, riducendo le capacità di resistenza dei singoli stati membri. Sebbene non impossibile, dunque, un'opposizione netta alla Ttip nel suo insieme da parte dei partiti europei di centro-sinistra e sinistra sembra improbabile (si può anticipare invece un atteggiamento più intransigente su singole questioni). Lo stesso vale per i *partiti verdi e i gruppi ecologisti*, dal momento che gli standard ambientali Usa ed Ue non sono poi così distanti. Anche negli Stati Uniti l'accordo di libero scambio transatlantico non è apparentemente destinato ad essere oggetto di controversia tra *repubblicani e democratici*. I primi sono storicamente sostenitori del libero scambio, mentre i secondi – tradizionalmente molto più tiepidi al riguardo – non hanno interesse a contrastare un'iniziativa lanciata da un presidente del loro partito e (per ora) non osteggiata dai sindacati.⁸

Infine, l'*opinione pubblica* sembra guardare con favore l'accordo sia in America sia in Europa. Stando ad un sondaggio del 2010, il 66% degli americani considera il commercio internazionale una cosa positiva per il loro paese, mentre in Germania, Regno Unito, Francia e Spagna le percentuali sono anche superiori, oscillando tra l'80 e il 90%.⁹ Riguardo specificatamente alla Ttip, la società di sondaggi Usa Pew Research Center fornisce dati che sembrano in linea con queste tendenze generali: nel 2010 il 58% degli americani sarebbe stato favorevole a più stretti legami commerciali transatlantici,¹⁰ un sentimento

⁷ La posizione di Afl-Cio relativamente alla Ttip è espressa in dettaglio sul sito della federazione: <http://www.aflcio.org/Issues/Trade/U.S.-EU-Free-Trade-Agreement>.

⁸ È il caso di segnalare tuttavia che la tradizionale distinzione tra un Partito repubblicano favorevole al libero scambio e un Partito democratico più scettico potrebbe essere ormai un fatto del passato. In un sondaggio del 2010, l'elettorato democratico si è dichiarato a favore del libero scambio in percentuale ben superiore (75%) a quello repubblicano (61%), una vera e propria novità (Pew Research Center, *Global Attitudes Projects*, Washington, 17 giugno 2010, p. 44, <http://www.pewglobal.org/files/2010/06/Pew-Global-Attitudes-Spring-2010-Report-June-17-11AM-EDT.pdf#page=1&zoom=auto,0,792>).

⁹ Contrariamente all'immagine 'iper-liberista' del pubblico americano così diffusa in Europa, gli americani sono più moderati sostenitori del libero scambio di quanto lo siano gli europei (*ibid.*).

¹⁰ *Most Americans See More Trade with European Union as Good for U.S.*, Pew Research Center, 15 febbraio 2013, <http://www.pewresearch.org/daily-number/most-americans-see-more-trade-with-european-union-as-good-for-u-s/>.

che il Pew ritiene sia condiviso dagli europei (nonostante fornisca dati non aggiornati di un altro istituto di ricerca).¹¹

Sembra dunque che la congiuntura sia favorevole alla realizzazione della Ttip: il bisogno reciproco di Usa ed Ue di stimolare le rispettive economie (anche a fronte della crescita dei paesi non occidentali), lo stallo nei negoziati multilaterali, la convergenza dei maggiori attori politici, economici e sociali, il sostegno dell'opinione pubblica. Non sorprende che il parere favorevole del Gruppo di alto livello sia stato immediatamente trasformato in un piano d'azione concreto. La Commissione europea, alla quale compete la conduzione del negoziato da parte Ue, già nella seconda metà di marzo sottoporrà all'approvazione del Consiglio le sue direttive negoziali; da parte sua, l'amministrazione Obama dovrebbe presto notificare al Congresso la sua intenzione di aprire il negoziato. Se tutto dovesse procedere speditamente, le trattative si dovrebbero aprire ufficialmente già a *giugno di quest'anno*. L'ambizione è portarle a compimento nello spazio di diciotto mesi, a *fine 2014*, prima dell'insediamento della nuova Commissione europea.

Un calendario così serrato è non meno ambizioso del progetto nel suo insieme. Affinché sia rispettato, i negoziatori dovranno mostrare creatività, intraprendenza e disponibilità al compromesso – nonché la capacità di persuadere il Congresso e i parlamenti di tutta Europa della bontà delle loro decisioni. È il caso dunque di considerare più da vicino il possibile contenuto dell'accordo, in modo da chiarire qual è la posta in gioco e quali gli ostacoli.

La Ttip: di che si tratta in concreto?

L'economia transatlantica: il gigante ha i piedi di pietra, non d'argilla

La crescita fatta registrare da diversi paesi dell'area non occidentale negli anni Duemila, Cina in testa, è senza precedenti o quasi nella storia. Aree una volta depresse si sono avviate verso un'incipiente prosperità, zone a lungo considerate senza speranza hanno mostrato grande dinamismo (per esempio in Africa sudoccidentale), ma soprattutto i grandi paesi non occidentali sono cresciuti a ritmi che sembrano finalmente rispecchiarne ambizioni politiche e dimensioni geografiche e demografiche. Brasile, Russia, India e Cina (i 'Bric' originari, prima dell'aggiunta – per motivi politici – del Sudafrica) possono vantare tassi di crescita persino superiori a quelli dell'Europa occidentale durante il boom degli anni Sessanta. In dieci anni o poco più la Cina ha scalato

¹¹ In un articolo pubblicato per la Reuters, il direttore del Global Attitudes Project del Pew Research Center menziona un sondaggio del 2007 del German Marshall Fund in base al quale il circa il 75% degli italiani, il 65% dei britannici, il 58% dei francesi e il 57% dei tedeschi sarebbero stati a favore di più stretti legami commerciali tra Usa ed Ue. Ancora più significativo è il dato, riferito alla stessa fonte, secondo cui la grande maggioranza di americani (76%), nonché di italiani, britannici, francesi e tedeschi (con percentuali oscillanti tra 87 e 71%) sarebbero stati nel 2007 a favore di un'armonizzazione o del mutuo riconoscimento di standard regolamentari, compresi quelli relativi al cibo (Bruce Stokes, *The Public Supports a Transatlantic Free Trade Pact – For Now*, Pew Research Center, Washington, 19 febbraio 2013, <http://www.pewglobal.org/2013/02/19/the-public-supports-a-transatlantic-trade-pact-for-now-2/>). Non è stato possibile trovare conferma di questi dati di seconda mano, e si è pertanto ritenuto più opportuno segnalarli, con la dovuta cautela, in nota.

la classifica (per Pil nominale) dei paesi più ricchi, ed è oggi la seconda economia più grande del mondo (o la terza, se si considera l'Ue nel suo insieme), destinata, a quanto sembra, a superare anche gli Stati Uniti nei prossimi dieci anni circa. La Cina, e con essa tutta la zona dell'Asia-Pacifico, sono diventate grandi protagonisti del commercio internazionale – la Cina è il secondo partner commerciale sia degli Usa che dell'Ue. L'Occidente è apparso al contrario perdere terreno, una percezione fortemente rafforzata dalla Grande recessione (che per la prima volta nella storia recente ha colpito più i paesi ricchi che quelli poveri) e dalla crisi in cui si è avvitata l'Ue. Non può destare sorpresa, quindi, che l'impressione generale, fortemente veicolata dai media, sia quella di un'Asia in piena ascesa e un Occidente in forte declino.

Eppure, tale impressione non è del tutto corretta, se si guarda, invece che ai trend di crescita, ai valori assoluti – agli *stocks*, per dirla in inglese. Da questo punto di vista, l'immagine di un Occidente in declino dipende più da una percezione distorta che da un'analisi dei dati reali. Presa nel suo insieme, la declinante Unione Europea vanta ancora il *prodotto interno lordo* maggiore del pianeta: circa 16.140 miliardi di dollari, mentre gli Usa restano lo stato più prospero in termini assoluti, grazie ad un Pil che nel 2012 era di 15.650 miliardi di dollari.¹² L'economia transatlantica rappresenta il 48,4% del Pil mondiale.¹³

Il discorso non cambia se si passa a considerare i dati relativi al *commercio di beni*. Gli scambi tra Usa ed Ue corrispondono ad un terzo del totale del commercio globale. Non solo, ma l'Ue e gli Usa restano l'una per gli altri il principale partner commerciale. Tra 2000 e 2012 – il periodo di massima espansione delle economie non occidentali – il commercio transatlantico, già maturo, è cresciuto del 68%. Oggi gli Stati Uniti esportano verso l'Europa tre volte quello che esportano in Cina, mentre le esportazioni europee verso gli Usa sono il doppio di quelle verso la Cina. Ben quarantacinque dei cinquanta stati Usa esportano più in Europa che in Cina, tra loro il Texas (il maggiore esportatore Usa verso l'Ue), lo stato di New York, la Florida e addirittura la stessa California, nonostante quest'ultima, data la sua collocazione sul Pacifico, abbia una naturale vocazione verso l'Asia.¹⁴

Simile la situazione nel *commercio dei servizi* – che, si ricordi, rappresenta circa il 70% delle economie americana ed europea. Nel 2011 ben il 38% delle esportazioni di servizi da parte Usa si è diretto in Europa, dalla quale tra l'altro aveva origine il 41% del totale dei servizi importati negli Usa nello stesso anno.¹⁵

Ma la vera cartina di tornasole della perdurante superiorità, in valori assoluti, della relazione economica transatlantica rispetto a quelle con paesi non

¹² Stime tratte dal *World Economic Outlook Database* del Fondo monetario internazionale (Fmi), accessibili presso l'url: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx>.

¹³ Daniel Hamilton e Joseph Quinlan (a cura di), *The Transatlantic Economy 2013. Vol 1: Headline Trends*, Center for Transatlantic Relations, Washington, 2013, http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/Transatlantic_Economy_2013/TE2013%20volume%201.pdf.

¹⁴ William A. Galston, "Obama's Pivot to Europe: Forget China. An EU trade deal would be the real game-changer", *New Republic*, 20 febbraio 2013).

¹⁵ *Ibid.*

occidentali sono gli *investimenti diretti all'estero* (Ide).¹⁶ Nel 2009 gli Ide europei in America ammontavano a 1.500 miliardi di dollari, pari al 63% di tutti gli investimenti diretti presenti negli Stati Uniti; nello stesso anno, gli Ide americani in Europa valevano circa 1.700 miliardi di dollari, il 50% di tutti gli investimenti diretti presenti nell'Ue.¹⁷ Per rendere l'idea delle differenze, si consideri che a partire dal 2000 gli Stati Uniti hanno investito nei Paesi Bassi (16 milioni di abitanti) quattordici volte di più di quanto abbiano fatto in Cina (popolazione: 1,3 miliardi), e nel Regno Unito 11 volte di più.¹⁸ Insieme, nel 2011 gli Ide americani ed europei corrispondevano al 56,7% del totale mondiale degli Ide in entrata e al 71% del totale degli Ide in uscita.¹⁹

L'importanza degli Ide non può essere sottovalutata. Di fatto, gli Ide sono più determinanti del commercio in beni nello stimolare crescita e occupazione. Gli effetti sull'*occupazione*, in particolare, sono estremamente rilevanti: gli Ide Usa ed Ue nelle rispettive economie impiegano circa sette milioni di persone.²⁰

Alla luce di questi dati, l'economia transatlantica non sembra dopotutto essere quel gigante dai piedi d'argilla come viene presentata a volte. Al contrario, poggia su basi solide e, cosa più importante, in espansione. Ma è possibile accelerare quest'espansione attraverso un grande accordo economico? I membri del Gruppo di lavoro di alto livello sono persuasi di sì, e così sembrano essere anche i loro leader a Washington, Bruxelles e nelle capitali europee. Questa convinzione si spiega, a sentir loro, in modo molto semplice: nonostante l'enorme massa di beni, servizi e investimenti che attraversano l'Atlantico ogni giorno, le aziende Usa ed Ue incontrano ancora diversi ostacoli nelle loro attività d'oltreoceano. Ridurre o anche eliminare del tutto questi ostacoli dovrebbe pertanto ridurre i costi di produzione, abbassare i prezzi al consumo, e aumentare insieme crescita e consumo e, di riflesso, l'occupazione. In sostanza, si tratta di sciogliere i lacci che rallentano l'andatura del grande Prometeo economico transatlantico.

¹⁶ Per 'investimenti diretti all'estero' (spesso indicati con l'acronimo inglese 'Fdi', *foreign direct investment*) si intende, stando al Fmi, un investimento che porti una società straniera a possedere almeno il 10% delle azioni ordinarie di una società di un altro paese, e che abbia come scopo quello di stabilire un interesse duraturo nel paese in questione. In parole più semplici, un Ide può indicare sia l'impianto di un nuovo stabilimento in un altro paese, sia anche l'acquisizione di o la fusione con un'azienda straniera (in questo secondo caso tuttavia è necessario che all'acquisizione o fusione faccia seguito una strategia industriale che punti a costruire un interesse duraturo nel paese della società acquisita o con cui ci si è fusi; di qui la definizione di Ide del Fmi). Gli Ide possono essere sia di tipo *orizzontale*, quando si investe nello stesso settore merceologico, sia di tipo *verticale*, quando una società delocalizza o integra la sua linea di produzione a monte o a valle attraverso affiliate in altri paesi. Infine, si usa distinguere tra Ide *in uscita* e Ide *in entrata*, a seconda che si investa all'estero o si sia beneficiari di Ide stranieri.

¹⁷ Raymond J. Ahaern, *U.S.-EU Trade and Economic Relations: Key Policy Issues for 112th Congress*, Congressional Research Service Report R41652, Washington, 18 gennaio 2012, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41652.pdf>.

¹⁸ William A. Galston, "Obama's Pivot to Europe: Forget China", *cit.*

¹⁹ Daniel Hamilton e Joseph Quinlan (a cura di), *The Transatlantic Economy 2013. Vol 1: Headline Trends*, *cit.*

²⁰ *Ibid.*

Riduzione di dazi, armonizzazione regolamentare, spinta al commercio globale

Secondo le raccomandazioni del Rappresentante per il Commercio Usa Ron Kirk²¹ e dal Commissario europeo per il Commercio estero, Karel De Gucht, che hanno presieduto il Gruppo di lavoro di alto livello, la Ttip dovrebbe essere soprattutto ambiziosa. Essi propongono pertanto un grande accordo, che affronti in maniera integrata tre macro-questioni:

- l'accesso al mercato;
- gli standard regolamentari e le barriere tariffarie;
- le regole e i principi che disciplinano il commercio internazionale.

Esaminiamo dunque, punto per punto, le varie potenziali componenti della Ttip.²²

Accesso al mercato

Il Gruppo di lavoro di alto livello suggerisce di intervenire in quattro settori per aumentare l'accesso delle merci Usa e Ue ai reciproci mercati.

Il primo settore di intervento è quello delle *tariffe*. Come detto in precedenza, i dazi sulle merci in entrata dall'altra sponda dell'Atlantico sono, in generale, molto basse. La tariffa media imposta dagli Usa sui beni industriali europei è circa il 4%, mentre quella sui prodotti agricoli oscilla attorno al 9%; le tariffe Ue sui beni industriali americani sono anch'esse del 4%, mentre quelle sui prodotti agricoli sono più alte, intorno al 18%.²³ In entrambi i casi, le autorità di Usa ed Ue usano come parametro la cosiddetta clausola della 'nazione più favorita', che vincola a garantire le migliori condizioni di accesso al mercato. Nonostante la modesta entità dei dazi, l'enorme volume degli scambi di beni transatlantici lascia pensare che l'eliminazione delle tariffe avrebbe comunque un effetto considerevole sul commercio Usa-Ue, portando ad una riduzione generale dei costi e pertanto dei prezzi al consumo. La proposta del Gruppo di lavoro di alto livello è radicale negli obiettivi, più moderata nel metodo. In sostanza, esso raccomanda di eliminare del tutto i dazi sulla gran parte dei prodotti al momento dell'entrata in vigore della Ttip, e di stabilire un calendario per una riduzione graduale dei dazi sui beni rimanenti (da cui andrebbero esclusi, in ogni caso, i prodotti 'sensibili' come quelli per la difesa, soggetti a regimi speciali).

Il secondo settore di intervento per aprire i mercati Usa ed Ue è quello dei *servizi*, generalmente più impermeabile di quello dei beni ad una penetrazione da oltreoceano (si tenga che il mercato dei servizi, al contrario di quello dei beni, è tutt'altro che integrato anche a livello Ue). Il Gruppo di lavoro ha proposto che i negoziatori usino, come base di riferimento, il regime più favorevole offerto ad un paese straniero nel settore dei servizi da parte di Usa ed Ue. Potranno poi essere introdotti miglioramenti sul fronte della trasparenza,

²¹ Poco dopo la pubblicazione del rapporto finale del Gruppo di lavoro di alto livello, il Rappresentante al Commercio Kirk ha annunciato le sue dimissioni. Il Presidente Obama non ha ancora nominato un successore.

²² Per le seguenti sottosezioni, si faccia riferimento al già citato *Final Report* del Gruppo di lavoro di alto livello su occupazione e crescita (cfr. n. 2).

²³ Raymond J. Ahaern, *U.S.-EU Trade and Economic Relations*, cit.

dell'imparzialità di trattamento e di certezza del diritto (*due process*)²⁴ riguardo alla concessione di licenze e ai requisiti per la certificazione dei servizi.

Il terzo settore di intervento è quello degli *investimenti*. In linea generale, le compagnie Ue che investono negli Stati Uniti scontano due ordini di problemi. In primo luogo, le autorità Usa impongono una serie di restrizioni all'acquisizione da parte di aziende straniere di società americane, soprattutto nei settori del trasporto, dell'energia e delle comunicazioni. Un secondo problema è rappresentato dalla procedura di esame delle acquisizioni straniere negli Usa (ostili o meno), o delle fusioni di compagnie Usa con compagnie straniere, da parte della Commissione per gli Investimenti stranieri negli Stati Uniti. Quest'ultima interviene ogni qualvolta esiste il dubbio che l'acquisizione o fusione in questione abbia implicazioni per la sicurezza nazionale americana. La procedura è lunga e complessa (secondo alcuni, troppo lunga e troppo complessa). Dal canto loro, le aziende americane si scontrano con il problema di avere a che fare con regimi di regolamentazione degli Ide che variano da stato membro a stato membro dell'Ue; infatti, in base al diritto Ue gli investitori stranieri sono soggetti a trattamento nazionale non solo nello stato membro in cui è stato effettuato l'Ide, ma anche in tutti gli altri stati dell'Ue. Il Trattato di Lisbona, in teoria, ha assegnato la competenza per gli investimenti all'Unione, ma data l'assenza di una chiara definizione di cosa costituisce un Ide questo provvedimento non ha per ora portato agli effetti sperati di armonizzazione. Anche in questo caso il Gruppo di lavoro di alto livello propone di prendere come base di partenza il trattamento più favorevole offerto ad un paese terzo e di operare miglioramenti a partire da lì, per esempio definendo un processo uniforme di risoluzione delle dispute e stabilendo standard minimi di trasparenza e di governance aziendale.

Il quarto e ultimo settore di intervento per garantire maggiore accesso ai mercati riguarda le *commesse pubbliche*. Questo è un problema soprattutto per le aziende europee, che si trovano talvolta (se non spesso) negato l'accesso ai contratti pubblici americani a causa di restrizioni imposte soprattutto, ma non solo, a livello statale (non è inusuale che i singoli stati americani abbiano in vigore le cosiddette clausole *Buy American*, che tendono a favorire l'assegnazione di commesse a candidati Usa). La proposta del Gruppo di lavoro punta a uniformare i regimi di assegnazione di commesse, evitando il più possibile differenze tra livello federale e statale (negli Usa) e tra livello Ue e nazionale (in Europa).

Standard regolamentari e barriere non-tariffarie

Quando si parla di accordo di libero scambio, immediatamente si tende a pensare alla riduzione o eliminazione di quote e dazi su beni e servizi. Si è visto sopra, inoltre, l'importanza del settore degli investimenti e delle commesse pubbliche. Tuttavia, l'area di intervento che presenta il maggiore potenziale di rafforzamento delle relazioni economiche euro-americane è quella delle regolamentazioni o regolamenti (*regulations*). Si tratta del complesso di norme

²⁴ Per 'certezza del diritto' si intende, in contesto internazionale, la regola in base alla quale l'applicazione della legge deve essere la più uniforme possibile, in modo da non discriminare soggetti esteri a favore di quello nazionali.

che mirano a garantire determinati standard sanitari, fitosanitari, di protezione del consumatore e dell'ambiente. Per fare qualche esempio delle difficoltà che possono derivare dai regimi regolamentari, un'azienda farmaceutica o chimica è costretta a testare i propri prodotti secondo un iter procedurale differente a seconda che intenda distribuirli in America o in Europa; procedure accettate negli Stati Uniti, come il lavaggio del pollame con il cloro o la vendita di carne di animali sottoposti a trattamento con ormone della crescita, sono state a lungo avversate dalle autorità europee; allo stesso modo, mentre negli Usa il mercato degli ogm è ormai una realtà consolidata, nell'Ue è sottoposto a rigide restrizioni; Usa ed Ue sono distanti su altre questioni, come gli standard per la produzione di automobili elettriche.

Il già citato Consiglio economico transatlantico, o Tec, originariamente creato per favorire l'intensificazione delle relazioni economiche Usa, si è occupato soprattutto di queste questioni. I risultati, tuttavia, non sono stati particolarmente incoraggianti, al punto che il Tec ha man mano spostato l'attenzione sulla produzione di nuovi standard, per esempio nel settore della nanotecnologia, dove colmare il divario tra posizioni differenti dovrebbe essere più facile che nel caso in cui le parti siano costrette a modificare regolamentazioni già esistenti.

Alla luce di ciò, non è difficile capire perché le speranze dei sostenitori della Ttip si concentrino soprattutto sulle barriere non-tarifarie. L'adeguamento a standard a volte molto diversi, la necessità di operare test in base a due procedure distinte, o di soddisfare requisiti di certificazione differenti comporta un considerevole aumento di costi e tempi per le aziende. La Commissione europea ha riferito che, in base ad alcuni studi, le barriere non-tarifarie equivalgono ad una tariffa del 10% e, in alcuni settori, anche del 20%.²⁵

Il Gruppo di lavoro di alto livello raccomanda di affrontare il problema mirando innanzitutto all'*armonizzazione* degli standard. Tra le altre cose, il Gruppo propone che gli standard sanitari e fitosanitari siano fissati in base a metodi scientifici universalmente accettati, in linea con le direttive dell'Omc. Linee guida generali definite in seno a quest'ultima possono anche essere usate per elaborare requisiti uniformi di verifica e collaudo, certificazione e standardizzazione. Un'altra raccomandazione, basata sull'esperienza del Tec, è quella di definire standard futuri in modo congiunto, in particolare in campi *high tech* come la nanotecnologia o le auto elettriche. Qualora l'armonizzazione regolamentare risultasse impossibile da raggiungere, il Gruppo di lavoro ha ribadito una proposta molto diffusa, e cioè quella di puntare per lo meno al *mutuo riconoscimento* degli standard, dandone pieno conto al consumatore che può così decidere in autonomia quale prodotto acquistare.²⁶

Regole alla base del commercio internazionale

La terza parte della Ttip, secondo lo schema del Gruppo di lavoro di alto livello, dovrebbe abbracciare un orizzonte più ampio dell'Atlantico e affrontare il

²⁵ Commissione europea, *European Union and United States to launch negotiations for a Transatlantic Trade and Investment Partnership*, memo 13/95, Bruxelles, 13 febbraio 2013.

²⁶ Sul mutuo riconoscimento insiste, tra gli altri, l'*Economist* (Charlemagne, "Transatlantic trading. Why America and Europe need a free-trade deal – and why they might fail to get one", *The Economist*, 2 febbraio 2013).

problema di come promuovere la produzione di principi, norme e buone pratiche di cooperazione nel commercio internazionale. In sostanza, l'accordo dovrebbe anche essere uno strumento per affrontare congiuntamente problemi e cogliere opportunità di natura globale.

Tra i problemi, quello dello scarso rispetto mostrato da paesi come la Cina verso i *diritti di proprietà intellettuale* sta particolarmente a cuore alle aziende Usa ed Ue (si pensi agli effetti della pirateria su settori come quello cinematografico o discografico, oppure al tessile). La proposta del Gruppo di lavoro è che americani ed europei individuino aree di convergenza e divergenza, in modo da poter definire una posizione comune minima – la conseguenza implicita di questa raccomandazione è che americani ed europei avrebbero lo stesso termine di riferimento nel dialogo con i paesi la cui azione è considerata decisiva per la protezione della proprietà intellettuale, Cina soprattutto.

Un altro problema è relativo all'impatto del commercio internazionale sullo *sviluppo sostenibile* e sulle *condizioni di lavoro*. Mentre il Gruppo di lavoro di alto livello non scende in dettagli, molti vedono nella Ttip un'opportunità per fissare più alti standard di protezione del lavoro e dell'ambiente, che avrebbero poi maggiore possibilità di essere estesi oltre il perimetro transatlantico grazie alla massa critica dell'economia occidentale.

Il Gruppo di lavoro menziona altre questioni potenzialmente lesive della concorrenza internazionale, tra le altre cose sussidi a settori economici specifici, privilegi garantiti a compagnie di stato, restrizioni sull'esportazione di materie prime, e protezione di industrie locali. È il caso di chiarire che il Gruppo di lavoro non ha raccomandato ad Usa ed Ue di lavorare insieme per rimuovere del tutto questi ostacoli alla libera concorrenza, ma di trovare posizioni congiunte che possano facilitare la cooperazione multilaterale al riguardo.

Altre possibili componenti della Ttip: servizi finanziari e apertura a paesi terzi

Al di là delle tre grandi direttrici indicate esplicitamente dal Gruppo di lavoro di alto livello – accesso al mercato, barriere non tariffarie e cooperazione internazionale – vi sono altre aree di cui la Ttip potrebbe occuparsi. Ci limitiamo qui a citarne due, tra loro non correlate.

La prima riguarda i *servizi finanziari*, che talvolta vengono erogati in forma diversa negli Usa o nell'Ue a causa di interpretazioni divergenti e/o di un'applicazione irregolare di pratiche o standard raccomandati a livello internazionale, come per esempio le regolamentazioni sul capitale incluse nell'accordo 'Basilea III'.²⁷

Un'altra raccomandazione, abbastanza diffusa tra gli esperti, concerne l'opportunità di inserire nella Ttip una clausola apposita che consenta l'accesso

²⁷ 'Basilea III', o Terzo Accordo di Basilea, è un insieme di standard relativi all'ammontare di capitale liquido disponibile che una banca deve trattenere (*capital adequacy*), alle procedure di esame della solidità degli istituti finanziari (i cosiddetti *stress tests*), e ai rischi legati alla liquidità del mercato (*market liquidity risk*). Il regime è stato approvato nel tentativo di ovviare alle lacune regolamentari in parte responsabili della crisi finanziaria dell'autunno-inverno 2008. A Basilea III, non vincolante, si aderisce su base volontaria.

al trattato ai paesi terzi che si allineino con gli standard transatlantici. Il timore è che la Ttip sia percepita dal resto del mondo come una specie di ‘arroccamento’ transatlantico, e che possa provocare tensioni, dispute commerciali e reazioni protezionistiche.²⁸

Gli effetti della Ttip: magia o illusione?

Si sono visti sopra i potenziali contenuti della Ttip. È necessario ora considerare più in dettaglio quali siano i benefici che i promotori dell’accordo si aspettano, quali gli ostacoli, e quali le possibili soluzioni.

I vantaggi attesi dalla Ttip

Stimolo alla crescita

Si è accennato sopra al fatto che il principale elemento di *appeal* della Ttip sia l’atteso *stimolo all’economia e all’export* di Stati Uniti ed Unione Europea. Le stime variano a seconda della fonte, ma in linea di massima i vantaggi economici che i due partner transatlantici otterrebbero dalla liberalizzazione reciproca dei mercati sono considerati molto rilevanti. Uno studio finanziato dalla Commissione europea nel 2009 sostiene che l’eliminazione o riduzione delle barriere non tariffarie potrebbe portare fino ad un aumento annuale dell’export Usa verso l’Europa del 6% e dell’export Ue verso l’America del 2%, il che corrisponderebbe ad un’iniezione annua di circa 53 miliardi di dollari nell’economia Usa e di 158 miliardi di dollari nell’economia Ue.²⁹ Le aziende specializzate in apparecchiature elettriche (comprese le auto elettriche), in prodotti chimici, in farmaci, in servizi finanziari e le compagnie assicurative sarebbero quelle che maggiormente risentirebbero dei benefici del trattato.

Un altro studio, dello condotto dall’ European Centre for International Political Economy, sostiene che un accordo che elimini del tutto le tariffe sui beni potrebbe comportare un aumento del Pil annuale degli Usa di una percentuale compresa tra lo 0,99 e l’1,33%, e di quello Ue dello 0,32-0,47%.³⁰ Il sito americano di analisi economica *US Economy About.com* prevede un impatto molto superiore: addirittura un aumento del 5% e del 3,4% del Pil Usa ed Ue,

²⁸ Si veda, tra gli altri, Chris Brummer e Frederick Kempe, “Hands Across the Atlantic”, *Foreign Policy*, 29 gennaio 2013, http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/29/transatlantic_free_trade_europe_united_states.

²⁹ Koen G. Berden *et al.*, *Non-Tariff Barriers in EU-US Trade and Investment: An Economic Analysis*, OJ 2007/S 180-219493, Ecorys Nederlands BV, Rotterdam, 11 dicembre 2009, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf.

³⁰ Frederik Erixon e Mathias Bauer, *A Transatlantic Zero Agreement: Estimating the Gains from Transatlantic Free Trade in Goods*, Ecipe Occasional Paper n. 4/2010, http://www.ecipe.org/media/publication_pdfs/a-transatlantic-zero-agreement-estimating-the-gains-from-transatlantic-free-trade-in-goods.pdf. Bisogna sottolineare che questo aumento è relativo ai cosiddetti *benefici dinamici*, ovvero i benefici che, si calcola, un accordo ‘zero tariffe’ produrrebbe nel lungo periodo grazie all’aumentata produttività e alla riduzione dei costi del commercio. L’impatto immediato sulle economie di Usa ed Ue – i *benefici statici* – è ben inferiore: 0,15% per gli Usa e appena lo 0,01% per l’Ue.

rispettivamente.³¹ La Commissione europea, più prudentemente, calcola che la Ttip potrebbe aumentare il Pil Usa ed Ue, su base annuale, rispettivamente dello 0,5% e 0,4%, di qui al 2027.³²

Rinsaldamento del legame transatlantico

Al di là degli effetti diretti della Ttip, gli esperti non hanno mancato di segnalare un gran numero di vantaggi aggiuntivi, non quantificabili, che deriverebbero dall'accordo. Il primo e più generico, ma non per questo meno importante, è di carattere politico e simbolico. La Ttip, nelle intenzioni, è il *più ambizioso progetto transatlantico degli ultimi vent'anni*, capace di rilanciare la partnership tra Europa e America in un momento in cui gli smottamenti geopolitici a livello globale spingono gli Stati Uniti a guardare al Pacifico e l'Europa al suo vicinato, Mediterraneo ed Eurasia. Se Obama dovesse presiedere alla conclusione della Ttip (come la sua amministrazione spera) dimostrerebbe che, per quanto il Pacifico sia destinato ad occupare la politica estera Usa più di altre zone del mondo, gli europei restano gli alleati naturali e i partner più affidabili degli Stati Uniti. A questo riguardo, alcuni autori hanno esplicitamente parlato di una '*Nato economica*'.³³

Rafforzamento dell'ordine economico liberale

Un altro significativo beneficio portato in dote dalla Ttip è la maggiore capacità da parte di Usa ed Ue di promuovere l'ordine economico liberale internazionale, fondato sul capitalismo di mercato, la certezza del diritto, la libera concorrenza, la protezione del lavoro e dell'ambiente, e la cooperazione internazionale. L'alternativa da cui Usa ed Ue dovrebbero difendersi è in primo luogo il *capitalismo di stato* che sta fiorendo in grandi paesi autoritari, a partire ancora una volta dalla Cina ma senza dimenticare la Russia e i paesi del Golfo. In secondo luogo, molti paesi non occidentali guardano al commercio internazionale come se fosse (e in parte certamente è) un *gioco a somma zero*, in cui alla certezza del diritto vengono preferiti accordi ad hoc dettati da circostanze contingenti.

Se venisse effettivamente creata, l'area di libero scambio transatlantica sarebbe di gran lunga la più grande del mondo e conseguentemente il maggiore polo d'attrazione per le esportazioni dai paesi non occidentali. Questo darebbe ad americani ed europei l'opportunità di poter *imporre i loro standard* – per esempio in termini di protezione del lavoro o dell'ambiente, o dei diritti di proprietà intellettuale – incontrando meno resistenze che se quegli standard fossero diversi in Usa e Ue. Alcuni ipotizzano che un accordo di questo livello potrebbe fungere da sprone anche alla *ripresa del round di Doha* per la

³¹ Kimberly Amadeo, *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, US Economy About.Com, <http://useconomy.about.com/od/Trade-Agreements/p/Transatlantic-Trade-And-Investment-Partnership.htm>.

³² Commissione europea, *European Union and United States to launch negotiations for a Transatlantic Trade and Investment Partnership*, cit.

³³ C. Boyden Gray, *An Economic NATO: A New Alliance for a Global New Order*, Issue Brief, Atlantic Council of the United States, 21 febbraio 2013, <http://www.acus.org/publication/economic-nato-new-alliance-new-global-order>.

liberalizzazione del commercio mondiale, dal momento che Usa ed Ue avrebbero posizioni più vicine (se non uniche) e l'interesse degli altri paesi a non rimanere esclusi li incentiverebbe ad avere un atteggiamento più pronto al compromesso in sede negoziale.³⁴ Altri sostengono inoltre che la Ttip, ponendo la cooperazione transatlantica su base più solide e definite, rafforzerebbe la posizione di Usa ed Ue nei loro scambi bilaterali con la Cina (per esempio sulla difesa della proprietà intellettuale), e affinerrebbe il profilo dei contenziosi aperti da Usa od Ue contro la Cina in seno all'Omc.³⁵

Rilancio dell'integrazione europea

Infine, si è anche sostenuto che la Ttip potrebbe contribuire a ricreare fiducia attorno al progetto europeo, per tre motivi. In primo luogo, perché sarebbe un segnale tangibile dell'utilità pratica, in termini economici, dell'Unione nel suo insieme, visto che nessuno dei vantaggi elencati sopra potrebbe essere ottenuto sulla base di accordi di libero scambio bilaterali tra gli Usa e i singoli paesi europei. Il secondo motivo è fortemente correlato al primo: se il profilo dell'Ue dovesse risultare rafforzato dalla conclusione della Ttip, si innalzerebbero i costi di chi voglia lasciarla – il riferimento è innanzitutto al Regno Unito e al referendum sull'uscita dall'Ue promesso dal premier David Cameron. Infine, alcuni si attendono un effetto di *feedback* dalla Ttip al mercato europeo. Il calcolo è che integrare maggiormente le economie transatlantiche spingerebbe gli europei a rivalutare i vantaggi di una maggiore integrazione dei mercati europei, in particolare quelli dei servizi.³⁶

I costi della Ttip

Fin qui si è trattato l'argomento come la Ttip fosse, senza ombra di dubbio, un moltiplicatore di prosperità e vantaggi per gli Usa e l'Ue. Certamente gli argomenti elencati sopra a sostegno di questa tesi non sembrano campati per aria. Tuttavia, non è il caso di prenderli come oro colato. La variazione nelle stime dell'impatto sulla crescita della Ttip – una variazione piuttosto significativa, è il caso di ricordare – dipende senz'altro dalle diverse metodologie applicate. Tuttavia, essa dovrebbe anche funzionare da ammonimento a chi crede che la Ttip sia una specie di bacchetta magica. Un osservatore come l'Afl-Cio, interessato ma anche esperto degli effetti sul lavoro del libero scambio, nella sua cauta apertura di credito all'accordo si è premurato di ricordare che le stime estremamente ottimistiche circa l'impatto su occupazione e crescita del Nafta e di altri accordi di libero scambio conclusi dagli Stati Uniti si sono rivelate illusorie (soprattutto sul fronte

³⁴ Su questo punto, si vedano tra gli altri Daniel Hamilton, "Create a New Transatlantic Partnership That Is More Than Free Trade", *Huffington Post*, 3 marzo 2013, http://www.huffingtonpost.com/dan-hamilton/create-a-new-transatlanti_b_2669700.html; e Andràs Simonyi, "How the Transatlantic Free Trade Agreement Can Succeed", *Huffington Post*, 4 febbraio 2013, http://www.huffingtonpost.com/andras-simonyi/transatlantic-free-trade-agreement_b_2615340.html.

³⁵ C. Boyden Gray, *An Economic NATO: A New Alliance for a Global New Order*, cit.; e Raymond J. Ahaern, *U.S.-EU Trade and Economic Relations*, cit.

³⁶ Charlemagne, "Transatlantic trading. Why America and Europe need a free-trade deal – and why they might fail to get one", cit.

dell'occupazione).³⁷ Non bisogna poi scordare che un accordo implica un compromesso, e un compromesso implica a sua volta delle rinunce. L'agricoltura è senza dubbio il settore più esposto. Sia il settore agricolo europeo che quello americano sono protetti da tariffe e sussidi. Aprire i mercati potrebbe implicare non solo una ridotta capacità di difendere il settore, ma anche scelte difficili da accettare per gli europei, come l'uso di ogm o la vendita di carne di animali sottoposti a trattamento ormonale artificiale.

Un altro elemento di preoccupazione è la difesa dell'ambiente, dal momento che (nonostante gli standard non siano così lontani) alcune pratiche consentite negli Usa potrebbero incontrare resistenze in Europa, e gli europei dovrebbero pertanto calcolare se l'eventuale *trade-off* tra maggiore protezione ambientale e maggiori vantaggi economici sia nel loro interesse. Un discorso simile potrebbe valere per i lavoratori americani, i quali hanno poco da temere dalla concorrenza dei loro colleghi in Europa occidentale, dove gli standard sul lavoro non sono inferiori a quelli Usa, ma possono legittimamente preoccuparsi che le multinazionali Usa delocalizzino in paesi a basso costo come Romania o Bulgaria. Infine, un accordo di libero scambio potrebbe comportare maggiori difficoltà non solo nella protezione di piccole industrie locali (si pensi allo champagne, o al parmigiano reggiano), ma anche dei grandi campioni nazionali (per esempio nell'energia).

Da questa breve e rapida rassegna dei potenziali costi della Ttip risulta evidente che la felice conclusione dell'accordo è tutt'altro che scontata, e che il percorso è costellato di ostacoli. L'ultima sezione di questo lavoro è dedicata ad illustrare tali ostacoli e ad indicare le possibili soluzioni.

Verso la Ttip: problemi e soluzioni

Gli ostacoli sulla strada per la Ttip

Generalmente, le *resistenze ad aprire i mercati agricoli* sono considerate il maggiore ostacolo alla conclusione dell'accordo. In Europa, il settore agricolo può difendere il regime di protezione di cui beneficia (e che è più generoso di quello americano) richiamandosi anche all'ostilità del pubblico europeo per gli ogm e altre pratiche impiegate dagli agricoltori e allevatori americani. Dal canto loro, gli agricoltori americani hanno fatto capire che, senza concessioni da parte delle loro controparti europee, si opporranno all'accordo. Questo vuol dire, molto probabilmente, che ai negoziatori americani non sarà possibile imbastire una trattativa a meno che gli europei non accettino di ridiscutere la loro politica agricola. Quest'ultima, quantunque competenza concorrente dell'Unione Europea, è fortemente condizionata dall'atteggiamento degli stati membri in cui il settore agricolo ha grande importanza. Non si tratta di stati minori, bensì di giganti come Francia, Spagna, Polonia e Italia. Alla luce di ciò, non è irragionevole anticipare che il negoziato sulla Ttip potrebbe arenarsi sul fronte agricolo.

In parte legata alla questione agricola è quella relativa alla differenza di standard sanitari e fitosanitari. Ogm, carne sottoposta a trattamento ormonale artificiale, l'uso del cloro per lavare il pollame sono tutte questioni su cui

³⁷ Cfr. n. 5.

americani ed europei – soprattutto l’opinione pubblica – continuano ad avere idee diverse. Lo stesso vale per l’insistenza con cui alcuni imprenditori agricoli europei – in particolare in Francia e Italia – vogliono che l’Ue tuteli molto di più il marchio d’origine dei loro prodotti: champagne e parmigiano sono solo due casi ben noti tra molti. Trovare un punto d’equilibrio sarà davvero un lavoro difficile.

Più in generale, in tutto l’ambito delle regolamentazioni – chimiche, farmaceutiche, industriali, ecc. – è possibile che insorgano ostacoli infine insormontabili. L’esperienza del Tec, non particolarmente fruttuosa, fa luce su quanto sia difficile affrontare questioni così complesse e delicate come l’elaborazione di standard regolamentari. Alle difficoltà di carattere politico-culturale vanno poi aggiunte quelle di tipo procedurale. Per armonizzare e riconoscere reciprocamente i rispettivi standard, le autorità Usa ed Ue dovrebbero far capo ad un organo decisionale centralizzato; ma la situazione oggi è piuttosto l’inverso, dal momento che la responsabilità per la generazione di standard e supervisione degli stessi è distribuita negli Usa tra livello federale e statale, e in Europa tra istituzioni Ue e i vari livelli istituzionali nazionali.

Un ulteriore problema, di cui è difficile anticipare l’entità, è l’estrema riluttanza mostrata dalle autorità Usa a garantire eguale accesso alle commesse pubbliche a compagnie straniere. Eppure, questo è un punto decisivo per molte aziende europee, che vedono nel mercato delle commesse pubbliche americane una grande opportunità di sviluppo.

Esiste infine il problema tecnico del meccanismo di ratifica. In Europa l’accordo deve essere approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio (che dovrà votare all’unanimità, in quanto alcuni ambiti coperti dalla Ttip prevedono questo sistema di voto invece che la maggioranza qualificata, la norma per gli accordi commerciali). Negli Usa la Ttip dovrà ricevere l’approvazione del Congresso in base ad una procedura speciale detta ‘accordo esecutivo-parlamentare’ (*congressional-executive agreement*).³⁸ Per facilitare il compito dell’amministrazione, a cui compete la conduzione delle trattative, il Congresso Usa ha per anni garantito al presidente l’autorità di sottoporre al voto del Congresso stesso un accordo immodificabile – che cioè il Congresso può solo approvare o rifiutare, ma non emendare. In vigore per molti anni, questa autorità speciale (detta *fast-track authority*) non è stata rinnovata dopo la conclusione del Nafta, tranne per il periodo 2002-2007. Se il Congresso non dovesse, in occasione dell’avvio dei negoziati sulla Ttip, reintrodurre questo speciale dispositivo giuridico, l’eventuale ratifica dell’accordo da parte americana sarebbe tutt’altro che scontata.

Come superare o aggirare gli ostacoli

Negoziare un accordo tanto vasto come la Ttip presenta naturalmente una miriade di difficoltà specifiche, legate a singoli aspetti, e a volte a singole questioni, del trattato. Non è il caso pertanto di lanciarsi in supposizioni su come, tecnicamente, sia possibile affrontare le difficoltà che immancabilmente emergeranno in merito a numerosi punti dell’agenda negoziale. Si possono

³⁸ La Costituzione Usa prevede che gli accordi internazionali siano approvati dal solo Senato (con una maggioranza di due terzi), ma tutti i recenti accordi commerciali conclusi dagli Stati Uniti sono invece stati approvati per via ‘esecutivo-parlamentare’.

tuttavia indicare alcune condizioni che, secondo il parere degli esperti, dovranno molto probabilmente essere soddisfatte perché le trattative giungano in porto.

Innanzitutto bisognerà affrontare con buon senso il problema rappresentato dalla complessità e 'complessività' dell'accordo stesso. La trattativa verrà verosimilmente condotta su diversi tavoli, sui dazi agricoli, industriali, barriere non tariffarie, ecc. Anche se è probabilmente irragionevole aspettarsi che la Ttip possa essere conclusa senza che una buona parte (se non tutti) di questi tavoli negoziali diano risultati positivi, sarebbe poco opportuno permettere che le difficoltà incontrate in un ambito blocchino le trattative su altri punti. La proposta quindi è di lanciare il *negoziato su binari paralleli*. In sostanza, se anche il negoziato sui mercati agricoli dovesse entrare in stallo, tutti gli altri dovrebbero proseguire, se non altro perché se si chiudessero più tavoli negoziali la pressione perché si trovi un compromesso su quelli più controversi sarebbe maggiore.

Un'altra raccomandazione riguarda l'opportunità di affrontare esplicitamente le *preoccupazioni di tipo 'culturale'*, diffuse particolarmente in Europa. L'uso di metodi scientificamente accettati dovrebbe essere apertamente presentato al pubblico europeo come un criterio accettabile per allentare o meno determinate restrizioni, per esempio in campo agroalimentare (sembra per esempio che non si dia prova di effetti nocivi sulla salute dell'uso del cloro per lavare il pollame; in questo caso, si potrebbe pertanto riconoscere la pratica Usa senza necessariamente replicarla). Alcuni suggeriscono più esplicitamente che gli europei facciano del calcolo costi-opportunità un criterio determinante per la produzione di standard regolamentari.³⁹

Molto importante per aggirare o superare alcuni degli ostacoli visti sopra è *centralizzare la supervisione degli standard regolamentari*, in modo da evitare dispute legali, ritardi e interpretazioni discordanti.⁴⁰

Infine, ma non per questo meno importante, sarà necessario fin dal principio *coinvolgere nelle trattative* attori chiave come *i membri del Congresso e del Parlamento europeo*. Come si è visto, la Ttip è destinata a toccare gli interessi di diverse *lobbies* industriali, agricole e finanziarie. Limitare le trattative ad un pugno di diplomatici ed esperti tecnici comporta il rischio che un accordo che tecnicamente ha senso potrebbe fallire la ratifica per mancanza di appoggio politico. Data la centralità del ruolo del Congresso e del Parlamento europeo, coinvolgerne i membri nelle trattative attraverso *briefing*, incontri interparlamentari e audizioni con cadenza frequente sembra una strategia d'azione opportuna. Allo stesso tempo, è necessario che i negoziatori non siano lasciati a se stessi, ma che i leader europei e americani diano regolare sostegno all'iniziativa, sia a livello pubblico sia anche nei loro rapporti con il potere legislativo.⁴¹

³⁹ C. Boyden Gray, *An Economic NATO: A New Alliance for a Global New Order*, cit.; e Raymond J. Ahaern, *U.S.-EU Trade and Economic Relations*, cit.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Ana Palacio, *Winning the Transatlantic Trade Challenge*, Project Syndicate, 4 marzo 2013, <http://www.project-syndicate.org/commentary/new-hope-for-a-us-eu-trade-and-investment-agreement-by-ana-palacio>.

Conclusione

Nonostante sia stato discusso per anni, il progetto di un'area di libero scambio transatlantica è sempre rimasto sulla carta. Oggi le condizioni che hanno impedito l'avvio del negoziato sono venute meno, e altre che invece lo favoriscono sono emerse. Lo stallo nel negoziato multilaterale di Doha e – soprattutto – lo stato dell'economia americana ed europea ha reso quello che prima era solo il sogno delle *lobbies* commerciali una priorità a cui partiti politici, sindacati e opinione pubblica sembrano guardare con favore a prescindere dal loro orientamento politico. Un grande accordo economico, che faciliti l'accesso al mercato, elimini o riduca le barriere non tariffarie e consolidi il sistema economico liberale a livello globale, potrebbe avere un considerevole impatto positivo sulle sorti economiche e anche sull'influenza internazionale dell'Occidente. Detto questo, non è il caso di lasciarsi prendere da facili entusiasmi per il Partenariato transatlantico su commercio e investimenti, o Ttip, per due ragioni. La prima è che le stime sugli effetti della Ttip, generalmente molto ottimistiche, potrebbero rivelarsi infondate o comunque esagerate. La seconda è che esistono numerosi ostacoli sul cammino, alcuni dei quali potrebbero risultare invalicabili. Tra questi, i più ostici saranno senz'altro la resistenza ad aprire i mercati agricoli e le differenze in materia di standard sanitari, fitosanitari e di protezione del consumatore. Perché questi ostacoli siano superati, sarà opportuno aprire il negoziato al coinvolgimento di attori politici chiave come i membri del Congresso Usa e del Parlamento europeo, a cui spetterà in ultima analisi il voto di ratifica. Inoltre, i leader europei e il presidente americano dovrebbero dare appoggio continuo e aperto ad un progetto che loro stessi hanno presentato come fondamentale per l'economia e di grande importanza per rinsaldare lo storico vincolo d'amicizia tra Stati Uniti ed Europa.

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

Focus Euroatlantico

Sicurezza energetica

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

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>