

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus Euroatlantico

n. 02 – marzo - maggio 2013

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

Istituto Affari Internazionali (IAI)

FOCUS EUROATLANTICO

marzo - maggio 2013

Indice

Parte I - In primo piano <i>La crisi coreana: la minaccia nucleare e i rischi della partizione</i> , di C. Trezza.....	pag. 2
Parte II - L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa, Marzo - maggio 2013, di G. Merlicco (a cura di M. Comelli).....	pag. 6
Parte III - Il futuro della difesa europea, di V. Biani.....	pag. 28

Parte I

In primo piano

di Carlo Trezza*

La crisi coreana: la minaccia nucleare e i rischi della partizione.

La situazione coreana è il frutto più duraturo e perverso della guerra fredda. E' sconcertante che a quasi 70 anni dalla fine della seconda guerra mondiale, 70 milioni di coreani debbano continuare a vivere gli uni contro gli altri armati a causa di una partizione decisa "a tavolino" sostanzialmente tra russi e americani a Potsdam nel 1945. Mentre gli altri paesi rimasti divisi all'indomani della guerra si sono riuniti da tempo, la Penisola coreana resta una cronica area di crisi. Il confine tra Nord e Sud è la zona con la maggiore concentrazione di forze militari al mondo e la situazione continua ad aggravarsi. Gli strabilianti risultati economici della Corea del Sud, una delle maggiori potenze industriali, rischiano di essere ridotti in cenere. Nessun accordo di pace è stato concluso tra le due Coree dopo la guerra del 1950/53. La storia della Penisola dal 1953 ad oggi è costellata da ricorrenti momenti di gravissima tensione. La più seria, collegata con l'avvio del programma nucleare del Nord, risale al 1993. Essa condusse le due Coree e le potenze che le sostenevano sull'orlo del baratro. Seguì un insperato momento di distensione. Grazie all'offensiva del sorriso (sunshine policy) dell'allora Presidente sud coreano Kim Dae-jung, si arrivò a stabilire un vero e proprio riavvicinamento grazie alla predisposizione di misure di fiducia, umanitarie e di collaborazione economica coronate nel 2000 dalla storica visita del Presidente Kim a Pyongyang ed il conferimento a quest'ultimo del premio Nobel per la Pace. Determinante fu allora l'appoggio americano. Nel novembre del 2000 l'allora Segretario di Stato americano Madeleine Albright si recò in visita a Pyongyang per gettare le basi di una possibile visita del presidente Clinton. L'Europa fiancheggiò decisamente tale processo, sostenendolo sul piano politico ed economico. Lo scenario mutò radicalmente con l'uscita di scena dei presidenti Kim e Clinton (la cui visita a Pyongyang non si riuscì a realizzare) e l'avvento a Washington dell'amministrazione Bush junior. Questi riservò a Kim un'accoglienza molto fredda nel corso della sua ultima visita a Washington. Uno dei primi gesti dell'amministrazione fu di includere la Corea del Nord tra i paesi del c.d. "asse del male", un gesto motivato principalmente dalla volontà del nuovo inquilino della Casa Bianca di disfare quanto aveva pazientemente costruito il predecessore. Pyongyang sfruttò l'occasione per denunciare il Trattato di non-proliferazione nucleare - gesto senza precedenti - dando libero corso ad un delirante programma nucleare e missilistico che è sfociato in tre test nucleari, il più recente dei quali ha avuto luogo nel febbraio di quest'anno. Dall'offensiva del sorriso si passò ad una

spirale del confronto che prosegue fino ad oggi. Nel nuovo leader nord coreano Kim Jong un, ultimo rampollo della dinastia che domina il paese da oltre mezzo secolo, si riponevano speranze di rinnovamento: è giovane ed ha studiato in Svizzera. Si è rivelato sinora prevedibile nella sua imprevedibilità, come lo erano stati il padre Kim Jong il ed il nonno, Kim Il sung. Egli appare, come il padre, manipolato da oscure lobby militari e burocratiche.

Con la crisi attualmente in atto, scatenata dall'ultima risoluzione del Consiglio di Sicurezza a seguito della terza esplosione nucleare, si rischia lo sgretolamento dell'intera architettura di sicurezza nella regione. La Corea del Nord ha denunciato l'armistizio che vigeva dal 1953, è stato chiuso il complesso industriale di Kaesong finanziato dal Sud che dava lavoro ed apportava capitali al Nord; si sono interrotti i canali di comunicazione ufficiali ed ufficiosi tra i due stati. La tensione militare ed il livello di allerta hanno raggiunto il grado più alto; per la prima volta il Nord ha minacciato l'uso dell' arma nucleare contro il Sud e contro gli Stati Uniti. La Corea del Nord continua ad essere il maggiore proliferatore in campo missilistico. Presso alcuni ambienti della Corea del Sud, che è oggi uno dei maggiori detentori ed esportatori di capacità nucleari civili, va prendendo piede una propensione a procedere all'arricchimento dell'uranio e persino a dotarsi dell'arma nucleare. L'anno scorso Seoul ottenne il benestare Usa all'estensione della gittata dei propri missili. La tendenza a "fare da sé" in campo nucleare rimane minoritaria; ma rischia di incrinare la credibilità dell'ombrello nucleare americano, che è uno dei pilastri dell' attuale equilibrio strategico regionale.

Di fronte alla tensione crescente e alle minacce, la tentazione degli Stati Uniti ed i suoi alleati nella regione è quella di assestare un colpo definitivo al regime di Pyongyang. Un confronto militare decapiterebbe con ogni probabilità la Corea del Nord. Non sussistono, infatti, dubbi, sulla superiorità strategico/tecnologica della coalizione che ha sostenuto il Sud durante la guerra di Corea. Ma il Nord, per quanto tecnologicamente inferiore, è armato fino ai denti ed ha riempito il suo territorio di depositi sotterranei e gallerie, alcune delle quali conducono nel territorio del Sud. La regione di Seoul, cuore industriale e politico del Sud, è alla portata delle artiglierie nord coreane dislocate a meno di cinquanta chilometri dalla capitale. Un'azione militare non sarebbe una passeggiata.

Occorre dare atto agli Stati Uniti del sangue freddo di cui stanno dando prova nel gestire le ultime battute di questa crisi. Anche la linea della nuova Presidentessa sud coreana Park Geun hye appare improntata alla cautela. Nonostante le minacce e le esibizioni muscolari del Nord, la risposta rimane attenta e misurata e si continua a puntare sul negoziato diplomatico ed al rilancio del dialogo esapartito (Usa, Russia, Cina, Giappone e le due Coree) che pure non ha portato ancora a concreti risultati.

La riunificazione tra le due Coree apparirebbe come la conclusione più logica di questa vicenda. Ma continuano a prevalere riflessi strategici da Guerra Fredda: Russia e Cina temono che con l'unificazione la presenza militare Usa si avvicini alle loro frontiere (come avvenuto in Europa dopo la caduta del Muro); il

Giappone vede nella riunificazione la possibile rivincita di un rivale storicamente subordinato; il Nord, pur proponendo da sempre la riunificazione, sa bene (o dovrebbe sapere) che essa non potrebbe che avvenire a proprie spese. Lo stesso Sud, dopo il tramonto della "sunshine policy", sembra meno attratto da una riunificazione e spaventato dai rischi e dai costi che questa comporterebbe. In attesa di tempi migliori, si guarda anzitutto alla Cina che, come massimo mentore del Nord, dovrebbe essere in grado di far leva sul regime. La Cina dimostra oggi un atteggiamento più equilibrato, conscia delle sue crescenti responsabilità internazionali. Pechino ha preso le distanze da Pyongyang accettando all'Onu le risoluzioni contro la Corea del Nord ed applicandole con crescente rigore. La recente sospensione della collaborazione delle principali banche cinesi con quelle del Nord è un altro segnale del mutato atteggiamento di Pechino .

L'Europa, che pure ha interessi forti nella stabilità di partner commerciali essenziali in un'area divenuta una locomotiva dell'economia mondiale, non appartiene al gruppo dei "major players" nella regione. Le attuali vicissitudini economico-finanziarie non incoraggiano certo il protagonismo. Eppure, in passato gli europei svolsero un ruolo non secondario. Germania, Francia, Italia e Regno Unito furono infatti i primi europei a stabilire, alla fine del secolo diciannovesimo, rapporti diplomatici con l'allora Regno "delle nebbie mattutine". Un secolo dopo, gli stessi paesi contribuirono congiuntamente ad arginare la crisi finanziaria che colpì nel 1997 la Corea del Sud. Il sostegno italiano al Sud durante la Guerra di Corea fu simbolico (un ospedale da campo), ma tutti in Corea lo ricordano. Ricordano anche che gli italiani, al momento della distensione intercoreana nel 2000 , furono i primi membri dell'Unione Europea a stabilire, d'intesa con Seoul e Washington, rapporti diplomatici con il Nord. Gli altri partner, eccetto Francia ed Irlanda, seguirono l'esempio italiano. Nello stesso anno, il Presidente Kim Dae-jung fece una visita di Stato in Europa, e l'Italia ne fu la prima tappa. Nello stesso periodo l'Unione Europea divenne uno dei principali contribuenti al Consorzio "Korean energy development organization" (Kedo), finalizzato alla gestione dell'installazione nella Corea del Nord di due centrali nucleari civili sudcoreane in cambio della rinuncia di Pyongyang alla produzione di plutonio. Erano tempi in cui si sperava in una soluzione virtuosa della crisi. Oggi prevale, invece, l'azione punitiva nel quadro del Consiglio di Sicurezza e del Consiglio dei diritti umani, con sanzioni europee che vanno al di là di quelle decretate dal massimo organo societario.

Ambedue le Coree hanno sempre guardato al processo che ha condotto al superamento pacifico della guerra fredda in Europa ed alla riunificazione tedesca, traendone però conclusioni diverse. Nonostante la frustrazione di dover ricominciare tutto da capo, la strada del dialogo, ancorché critico, della paziente ricostruzione delle misure di fiducia e della collaborazione, come si è fatto nel Vecchio Continente dal 1975, è ancora la via maestra che l'Europa può suggerire per aiutare la penisola coreana ad uscire dalla crisi. Le prove di disgelo cui si sta assistendo in questi ultimi giorni e le convergenze tra americani e cinesi sulla DPRK emerse dal recente vertice USA Cina in California confermano che il dialogo rimane la strada maestra da seguire. A sessant'anni dalla fine della guerra di Corea si rischia altrimenti che la divisione

divenga permanente non solo sul piano politico ed economico, ma anche su quello culturale (gli idiomi iniziano a divergere) e umanitario (le famiglie divise si stanno estinguendo), perpetuando una partizione che alimenta un focolaio di crisi tra i più incandescenti.

* L'Ambasciatore Carlo Trezza é attualmente Presidente designato del Missile Technology Control Regime(MTCR). E' stato Ambasciatore in Corea, Rappresentante permanente per il Disarmo e la Non proliferazione a Ginevra e Presidente del Comitato Consultivo del Segretario Generale dell'ONU per il Disarmo a New York.

Parte II

L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa

Marzo - maggio 2013

Di

Giordano Merlicco

A cura di Michele Comelli

I colloqui fra l'Iran e il gruppo dei 5+1(Cina, Gran Bretagna, Francia, Russia, Stati Uniti)non hanno finora prodotto risultati concreti. Gli Stati Uniti e l'Unione Europea sono tuttavia determinati a continuare le trattative, in vista di una possibile soluzione concordata del contenzioso. Parallelamente, per indurre Teheran a rinunciare al nucleare, Usa e Ue hanno adottato dure sanzioni, che hanno avuto un pesante impatto sull'economia iraniana.

Americani ed europei stanno esercitando pressioni su israeliani e palestinesi per indurli a riavviare il processo di pace. Gli Stati Uniti sono inoltre riusciti a stemperare le tensioni tra Israele e Turchia, che si protraevano dal 2010. Americani ed europei sembrano anche intenzionati a coinvolgere Ankara nei negoziati israelo-palestinesi.

Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno imposto sanzioni contro la Siria e hanno offerto sostegno ai ribelli che combattono per rovesciare il presidente Bashar al Assad. Gli occidentali sono tuttavia preoccupati per la possibilità che dell'eventuale caduta di Assad si avvantaggino gruppi jihadisti, un'ipotesi che metterebbe tra l'altro a repentaglio la sicurezza di Israele. Di fronte all'impossibilità per i ribelli di ottenere una vittoria militare, gli Stati Uniti stanno negoziando con la Russia i dettagli di una conferenza internazionale, finalizzata a risolvere il conflitto siriano attraverso un accordo negoziato tra governo ed insorti.

I paesi impegnati nella missione Isaf hanno confermato che entro la fine del 2014 verranno rimpatriate le truppe combattenti dall'Afganistan. Dopo il 2014 la Nato manterrà comunque una missione nel paese asiatico, mentre gli Stati Uniti stanno negoziando con il governo dell'Afganistan la cessione di basi militari all'esercito americano. In vista del ritiro, gli occidentali stanno tentando di intavolare una riconciliazione tra il governo di Kabul e gli insorti talebani. E gli europei?gli europei hanno un ruolo decisamente minore

Di fronte al perdurare della crisi economica, gli Stati Uniti hanno promosso politiche espansive, favorendo la circolazione della moneta e stimolando la crescita. Diversamente, l'Unione Europea, ed in particolare i paesi dell'area euro hanno concentrato la propria attenzione sull'esigenza di operare un risanamento fiscale e contenere il deficit pubblico. La crescita della disoccupazione ha tuttavia spinto diversi paesi membri ad auspicare meno austerità e più incentivi alla crescita. Anche gli Usa hanno sostenuto l'opportunità, per l'Ue, di contenere le misure di austerità e rilanciare piuttosto la crescita.

Il programma nucleare dell'Iran

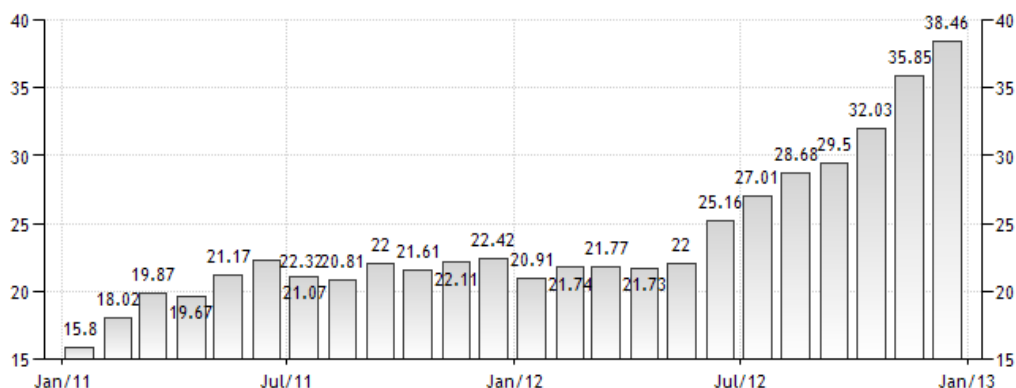
Americani ed europei determinati ad arrestare il nucleare iraniano

Gli Stati Uniti ed i paesi europei continuano a seguire con preoccupazione il programma nucleare iraniano. Il governo di Teheran afferma che tale programma è destinato esclusivamente alla produzione di energia per usi civili, tuttavia americani ed europei ritengono che il vero obiettivo dell'Iran sia la produzione di ordigni atomici. Secondo vari osservatori, qualora gli iraniani riuscissero a dotarsi di un arsenale nucleare, la posizione dell'Iran sullo scenario mediorientale verrebbe notevolmente rafforzata, alterando gli attuali equilibri di potere regionali. Per scongiurare quest'eventualità, americani ed europei hanno promosso una politica di sanzioni contro Teheran, mantenendo però aperta la via del dialogo con il governo iraniano per esplorare l'ipotesi di una soluzione diplomatica del contenzioso. Le sanzioni di Usa e Ue hanno preso di mira non solo gli enti iraniani coinvolti nel programma nucleare, ma anche il settore petrolifero ed energetico dell'Iran, che costituisce la maggiore fonte di ricchezza di Teheran.

Usa e Ue impongono sanzioni...

Le sanzioni hanno avuto un notevole impatto sull'Iran, provocando un brusco deprezzamento della moneta nazionale, il rial, e la penuria di vari prodotti, ivi compresi medicinali e generi di prima necessità. Le misure restrittive di Stati Uniti e Unione Europea hanno avuto un impatto così forte poiché esse non sono dirette esclusivamente contro imprese ed enti iraniani, ma anche contro società di paesi terzi che continuano a mantenere normali relazioni commerciali con Teheran. Di fronte al rischio di incorrere nelle sanzioni e vedere in tal modo precluso il loro accesso ai mercati di Usa e Ue, molte imprese, banche e compagnie assicurative internazionali hanno troncato o ridotto i rapporti con l'Iran.

Figura 1: la crescita dell'inflazione in Iran a seguito dell'introduzione delle sanzioni di Usa e Ue



Fonte: Banca centrale iraniana

...ma continua il
dialogo con
Teheran

La politica delle sanzioni non esclude però il dialogo tra l'Iran da una parte ed Usa e Ue dall'altra. I colloqui tra gli iraniani e gli occidentali si svolgono attraverso la formula del 5+1. Ciò significa che, oltre all'Iran, sono presenti agli incontri 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 tra gli iraniani ed il 5+1 si è tenuta ad aprile in Kazakistan. Le trattative non hanno però sortito esiti concreti. Catherine Ashton, Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Ue, ha dichiarato che, nonostante "lunghe ed intense discussioni", le parti sono "rimaste distanti sulla sostanza" della questione. In Kazakistan Usa e Ue hanno prospettato all'Iran un alleggerimento graduale delle sanzioni; in cambio dell'accesso ai siti nucleari, in modo tale da poter controllare l'andamento del programma nucleare iraniano. Il governo iraniano ha però ribadito la sua indisponibilità a cedere alle pressioni esterne. Secondo gli iraniani, Usa e Ue dovrebbero rimuovere preventivamente le sanzioni, in modo tale da ripristinare un clima di fiducia reciproca tra le parti.

Nonostante il fallimento dell'ultima tornata di trattative, americani ed europei hanno espresso una moderata fiducia sulla possibilità di riprendere il dialogo con Teheran e raggiungere così una soluzione diplomatica. Ashton ha dichiarato che rimarrà in contatto con i negoziatori iraniani, per valutare le prossime tappe del negoziato. Parimenti, John Kerry, segretario di stato americano, ha sostenuto che c'è ancora speranza di trovare un accordo con Teheran. Da parte sua, il ministro degli esteri britannico, William Hague, ha invitato l'Iran a considerare attentamente se vuole proseguire nella sua attuale condotta, poiché in tal caso Usa e Ue manterrebbero inalterate le sanzioni e aumenterebbero ulteriormente la pressione su Teheran. Per le prossime tappe del dialogo tra Iran e 5+1 occorrerà attendere lo svolgimento delle elezioni presidenziali in Iran, previste per giugno. L'attuale presidente, Mahmoud Ahmadinejad, non potrà ricandidarsi, poiché la costituzione iraniana impedisce

Americani ed europei spingono Israele alla moderazione

alla stessa persona di svolgere più di due mandati consecutivi come presidente della Repubblica Islamica. Nonostante molti osservatori ritengano che l'intera classe politica iraniana condivida la scelta di sviluppare il programma nucleare, il risultato delle elezioni e le scelte del prossimo presidente potrebbero comunque avere effetti considerevoli sull'atteggiamento di Teheran nei confronti dei colloqui con i 5+1 e sulla disponibilità iraniana a concordare una soluzione diplomatica.

Mentre Stati Uniti ed Unione Europea sono determinati a continuare le trattative con l'Iran, il governo israeliano ha più volte espresso la propria impazienza nei confronti del programma nucleare iraniano e, per impedire che Teheran si doti di ordigni atomici, ha minacciato di condurre un attacco militare contro i siti nucleari iraniani. Tel Aviv ritiene che per gli iraniani il dialogo con il gruppo dei 5+1 sia un semplice espediente per proseguire lo sviluppo nucleare e ritardare la reazione occidentale. Il ministro israeliano per gli affari strategici, Yuval Steinitz, ha sostenuto in proposito che "gli iraniani stanno sfruttando i colloqui per guadagnare tempo e continuare l'arricchimento dell'uranio necessario per la bomba atomica". Gli europei e gli americani hanno invitato Israele alla moderazione, temendo che un eventuale attacco contro Teheran avrebbe come conseguenza la destabilizzazione dell'intera regione mediorientale. Il segretario americano alla difesa, Chuck Hagel, ha rassicurato Israele, affermando che "non verrà consentito all'Iran di produrre armi atomiche". Hagel ha comunque ribadito che occorre concedere tempo agli strumenti della diplomazia e che solo dopo il loro fallimento è opportuno prendere in considerazione l'opzione militare.

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

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

Risoluzione 1747

adottata il 24 marzo 2007 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 i 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 aerea, 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

Gli Stati Uniti e i paesi europei non sono riusciti a spingere israeliani e palestinesi a riprendere i negoziati di pace. Per diversi anni la questione delle colonie ebraiche in Cisgiordania e nella parte araba di Gerusalemme ha irrimediabilmente diviso il governo israeliano e la dirigenza palestinese. I palestinesi invocano l'interruzione delle nuove costruzioni nelle colonie come prerequisito fondamentale per riannodare il dialogo. Tuttavia, il governo israeliano ha respinto questa richiesta, auspicando che le trattative possano iniziare senza l'imposizione di precondizioni. Gli Stati Uniti hanno espresso la loro insoddisfazione in merito alla posizione israeliana; il presidente americano, Barack Obama, ha definito le costruzioni israeliane un "ostacolo alla pace" ed ha auspicato una maggiore flessibilità da parte del governo di Tel Aviv. Da parte

Gli europei
condannano le
costruzioni
israeliane nelle
colonie

loro, i paesi europei hanno apertamente biasimato le costruzioni israeliane nei territori palestinesi, definendole illegali. Per fare pressione su Israele, il 12 aprile i ministri degli esteri di tredici paesi membri dell'Ue (tra cui Austria, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Olanda, Portogallo e Spagna) hanno pubblicato una lettera in cui invocano l'imposizione di una etichettatura *ad hoc* ai prodotti provenienti dalle colonie ebraiche nei territori arabi, in modo da renderli riconoscibili ai consumatori. Se entrasse in vigore, la distinzione dei beni prodotti dalle colonie ebraiche potrebbe provocare un considerevole danno economico ai coloni.

Americani ed europei appoggiano i confini del 1967 come base del negoziato

Negli ultimi mesi si è registrato un maggiore attivismo a livello diplomatico per indurre israeliani e palestinesi a riprendere il processo negoziale. John Kerry si è recato per ben quattro volte in Israele e nei territori palestinesi da quando, all'inizio del 2013, ha assunto la carica di segretario di stato americano. Kerry ha chiesto al governo israeliano il congelamento delle costruzioni nelle colonie e ha affermato che, se Tel Aviv aderirà a questa richiesta, è possibile riprendere il negoziato in tempi rapidi. Da parte sua, la Lega Araba ha proposto un piano di risoluzione del conflitto arabo-israeliano che prevede la nascita di uno stato palestinese avente come confini i territori occupati da Israele nel 1967, salva la possibilità che le parti operino scambi di territori mutualmente concordate. In cambio del ritiro israeliano dai territori palestinesi, i paesi arabi riconoscerebbero formalmente lo stato di Israele, mettendo fine a quell'atteggiamento di rifiuto che dura da oltre mezzo secolo.

La proposta araba ha incontrato il favore dell'amministrazione americana, ed anche gli europei hanno espresso la loro approvazione. Il piano della Lega Araba era stato in origine ideato dall'Arabia Saudita, che già nel 2002 lo aveva avanzato come ipotesi di risoluzione, senza tuttavia incontrare consensi da parte israeliana. In particolare, l'attuale premier israeliano, Benjamin Netanyahu, ha sempre rifiutato di considerare i confini del 1967 come base di un processo negoziale. Di fronte alle pressioni americane, egli è però sembrato favorevole all'idea di riavviare i negoziati di pace, ma ha annunciato che intende sottoporre l'eventuale accordo di pace ad un referendum popolare. Netanyahu ha inoltre invocato il riconoscimento, da parte araba, del carattere ebraico dello stato di Israele. Il primo maggio il premier israeliano ha infatti dichiarato che "le radici del conflitto con i palestinesi non sono legate a questioni territoriali, ma al rifiuto da parte palestinese di riconoscere Israele come stato ebraico".

In considerazione della guerra in atto in Siria, delle tensioni con l'Iran e della situazione di incertezza che stanno attraversando molti paesi della regione, il riavvio del negoziato israelo-palestinese potrebbe offrire un importante contributo alla stabilità regionale. Il segretario di stato americano, Kerry, ha avuto colloqui separati con gli israeliani e con l'Anp, nell'intento di esplorare la possibilità di intavolare una piattaforma di negoziato che risulti accettabile per entrambe le parti. Ma nonostante che all'interno della comunità internazionale esista un ampio consenso sulla ripresa dei negoziati di pace, sembra molto difficile che i vari tentativi messi in campo dagli Stati Uniti e dalla Lega Araba ottengano risultati nel breve periodo. Del resto, le pressioni di americani ed

europei non sono bastate ad indurre il premier israeliano ad imporre un congelamento delle costruzioni nei territori palestinesi. Inoltre, la persistente spaccatura all'interno della scena politica palestinese rende più difficile la ripresa dei colloqui. Per l'Anp, accettare di riavviare il negoziato senza aver precedentemente ottenuto risultati concreti sulla questione delle colonie ebraiche, significherebbe rischiare di perdere ulteriori consensi presso l'opinione pubblica palestinese. In secondo luogo, senza una preventiva riconciliazione tra le fazioni palestinesi, l'eventuale accordo di pace tra l'Anp ed Israele verrebbe probabilmente respinto da Hamas.

Americani ed europei hanno accolto con grande favore la fine delle tensioni fra Israele e Turchia. I rapporti tra i due paesi erano infatti rimasti tesi da quando, nel maggio del 2010, le truppe israeliane avevano ucciso nove cittadini turchi durante l'assalto ad un'imbarcazione di attivisti internazionali intenzionati a recarsi a Gaza. La ripresa del dialogo tra Ankara e Tel Aviv è in buona misura il risultato delle pressioni degli americani, che vedevano con apprensione la crisi nelle relazioni tra i loro due alleati più importanti nell'area mediorientale. Il segretario di stato americano, John Kerry, ha infatti dichiarato che le relazioni turco-israeliane sono fondamentali per la stabilità regionale e per la ripresa dei negoziati tra israeliani e palestinesi. In seguito alle pressioni degli Usa, il 22 marzo il premier israeliano ha offerto le proprie scuse per l'uccisione dei nove cittadini turchi, scuse che precedentemente Benjamin Netanyahu aveva seccamente rifiutato di porgere alla Turchia. Israele ha inoltre accettato di fornire degli indennizzi economici alle famiglie delle vittime; il cui ammontare dovrà essere definito da apposite commissioni bilaterali.

Il rappresentante dell'Ue per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Ashton, ha dichiarato che la riconciliazione con Tel Aviv permetterà ad Ankara di assumere un ruolo maggiore nella regione mediorientale. Gli Stati Uniti hanno inoltre invitato la Turchia a svolgere un ruolo importante nei negoziati israelo-palestinesi e a mediare nel processo di riconciliazione tra i partiti palestinesi Hamas e Fatah. Il segretario di stato americano, Kerry, ha inoltre chiesto al premier turco, Recep Tayyip Erdogan, di rinunciare al suo previsto viaggio a Gaza. Gli Stati Uniti temono infatti che la visita di Erdogan avrebbe come risultato il rafforzamento del movimento islamista palestinese Hamas, che governa la striscia di Gaza, e il conseguente indebolimento dell'Autorità nazionale palestinese (Anp), al potere in Cisgiordania. Per americani ed europei, l'Anp rimane l'unico legittimo interlocutore palestinese, mentre sia gli Usa che l'Ue considerano Hamas un movimento terrorista.

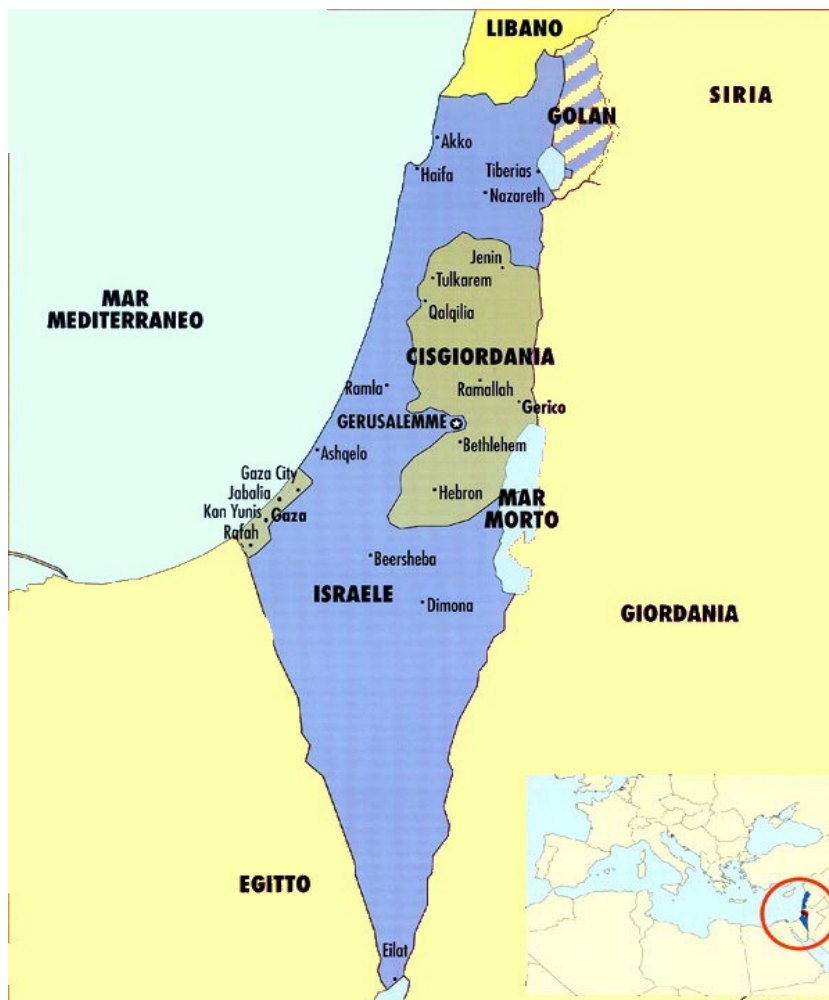


Figura 2: Mappa di Israele e dei territori occupati nel 1967. La Striscia di Gaza è stata evacuata dai coloni israeliani nel 2005, ma Israele ne mantiene il controllo dello spazio aereo e marittimo. L'area del Golan rientra nei confini internazionalmente riconosciuti della Siria, ma è occupata da Israele.

La crisi siriana

Usa e Ue
impongono sanzioni
contro Damasco...

Negli ultimi mesi ha continuato ad imperversare la guerra civile in Siria. Secondo le cifre fornite dalle Nazioni Unite, dal marzo del 2011 ad oggi circa 80.000 persone avrebbero perso la vita, a causa delle ostilità tra le forze governative e i ribelli. Contemporaneamente, circa un milione e mezzo di siriani hanno lasciato il paese per trovare rifugio negli stati limitrofi. Stati Uniti ed Unione Europea hanno condannato sin dal 2011 l'operato del governo di Damasco e gli hanno imposto pesanti sanzioni. Le restrizioni americane ed europee comprendono il divieto di acquistare petrolio siriano e il congelamento dei beni intestati alle più importanti personalità del governo siriano, ivi compreso il presidente Bashar al Assad. Le sanzioni, unite allo stato di guerra che vive il paese, hanno avuto un pesante impatto sull'economia siriana. Secondo le cifre

rese pubbliche dal governo siriano, nel 2012 il valore delle esportazioni siriane si è contratto di 7,2 miliardi di dollari rispetto al 2011.

...e offrono aiuti ai
ribelli

Americani ed europei hanno inoltre offerto sostegno politico e finanziario all'opposizione siriana. Stati Uniti ed Unione Europea hanno infatti riconosciuto come legittimo interlocutore la 'Coalizione nazionale siriana delle forze rivoluzionarie e di opposizione', un cartello che riunisce vari partiti e movimenti di diversa estrazione ideologica, tra i quali il ramo siriano del movimento islamista dei Fratelli Musulmani. Da un punto di vista di militare, la Coalizione dell'opposizione si riconosce nel Comando militare supremo, un'organizzazione che mira ad unificare vari gruppi combattenti operanti sul territorio. Tuttavia, la situazione dei gruppi armati ribelli rimane molto frastagliata. Il segretario di stato americano, John Kerry, ha annunciato che gli Usa forniranno ulteriore sostegno ai ribelli, portando a 250 milioni di dollari il valore degli aiuti stanziati da Washington in loro favore. Kerry ha inoltre annunciato che, per indurre il governo siriano al dialogo, gli Usa sono pronti a concedere in futuro ulteriore assistenza agli insorti. Il segretario di stato americano ha dichiarato che, se Assad non adotterà un atteggiamento più flessibile, "l'opposizione riceverà altri aiuti (...) e purtroppo la violenza continuerà".

Da parte loro, i paesi dell'Ue hanno operato delle modifiche al regime delle sanzioni imposte contro la Siria al fine di sostenere i ribelli. Il 22 aprile i ministri degli esteri europei hanno esentato dalle sanzioni le aree della Siria controllate dagli insorti. In queste zone, le società europee possono ora acquistare petrolio, esportare macchinari per l'estrazione ed effettuare investimenti. Nelle regioni della Siria controllate dalle autorità di Damasco continua invece ad essere proibito l'interscambio con le imprese europee. Francia e Gran Bretagna hanno inoltre chiesto che l'Unione Europea consenta la fornitura di armi ai ribelli siriani. I termini delle sanzioni precedentemente approvate dall'Ue consentivano infatti ai paesi membri di fornire esclusivamente "equipaggiamento non letale". Gli Stati Uniti hanno offerto il proprio sostegno alla posizione franco-britannica. All'interno dell'Unione Europea si sono registrate invece posizioni divergenti. Diversi stati membri, tra cui Italia e Germania, si sono espressi contro la fornitura di armi agli insorti siriani. Nel Consiglio del 27 maggio, i paesi membri hanno infine raggiunto un accordo di compromesso. Il divieto di inviare armi è stato abolito, tuttavia i paesi europei si sono impegnati a non inviare armi prima di agosto, in modo da non condizionare negativamente le possibilità della conferenza di Ginevra.

La presenza di
jihadisti tra i ribelli
induce Usa e Ue alla
prudenza

L'atteggiamento di americani ed europei di fronte alla crisi siriana risponde a due interessi fondamentali. La Siria di Assad e del partito Baath è un alleato dell'Iran e degli Hezbollah libanesi, ha fornito sostegno ad Hamas e ad altri movimenti radicali palestinesi, come Jihad Islamica e Fplp, ospita sul suo territorio l'unica base militare russa nel Mediterraneo e, nei diversi scenari mediorientali, ha spesso assunto posizioni in contrasto con le politiche di Usa e Ue. Gli occidentali vedono dunque con favore l'ipotesi di un cambio di regime a Damasco. Tuttavia, contemporaneamente, Usa e Ue temono l'ipotesi che i gruppi jihadisti che ingrossano i ranghi dei ribelli possano guadagnare terreno

ed eventualmente assumere il potere in Siria. Attualmente, operano in Siria diversi gruppi integralisti, che hanno assunto un ruolo centrale nelle operazioni belliche dell'opposizione. Il più influente tra loro è Jabhat al Nusra (Fronte del sostegno), un'organizzazione legata ad al Qaeda ed inserita dagli Usa nella lista dei gruppi terroristi. In maggio il Dipartimento di Stato degli Usa ha inoltre etichettato come terrorista il capo del gruppo, Mohammad al-Golani. Il 30 maggio anche il Consiglio di Sicurezza dell'Onu ha aggiunto Jabhat al Nusra alla lista delle organizzazioni terroristiche.

La preoccupazione di americani ed europei circa un'eventuale ascesa dei jihadisti è acuita dall'importante posizione geografica della Siria e dalla sua vicinanza ad Israele. Inquietudine in proposito è stata espressa anche da Tel Aviv. In particolare, il capo di stato maggiore dell'esercito israeliano, Binyamin Gantz, ha dichiarato che in Siria "le organizzazioni terroristiche stanno diventando sempre più forti. Oggi combattono contro Assad, ma in futuro potrebbero scatenarsi contro di noi". Di conseguenza, gli aiuti forniti da Usa e Ue sembrano finalizzati non solo ad indebolire il fronte governativo siriano, ma anche a rafforzare le componenti moderate all'interno dell'opposizione. Gli Stati Uniti hanno inoltre respinto l'ipotesi di fornire armamenti anti aerei ai ribelli, temendo che vengano usati non solo contro gli aerei dell'esercito siriano, ma anche contro i velivoli israeliani. Da parte sua, il coordinatore dell'Unione Europea per la lotta contro il terrorismo, Gilles de Kerchove, ha messo in guardia sulla presenza di combattenti di origine europea tra i gruppi jihadisti dell'opposizione siriana. De Kerchove ha dichiarato che il loro numero si aggirerebbe attorno alle 500 unità e che, una volta rientrati nei propri paesi, essi potrebbero costituire una minaccia per la stessa sicurezza europea.

Incertezza sull'uso di
armi chimiche in
Siria

La complessità dello scenario siriano ha indotto americani ed europei ad accantonare l'idea di un intervento militare diretto. Gli Stati Uniti, la Francia e la Gran Bretagna, si sono tuttavia detti pronti a intervenire nel caso in cui l'esercito siriano faccia uso di armi chimiche. Secondo varie fonti, nell'ambito del conflitto tra governativi e insorti, in marzo ci sarebbe effettivamente stato un uso di armi chimiche, benché limitato. Tuttavia, si sono registrate diverse interpretazioni sui fatti in questione e, soprattutto, sui responsabili. Gli Stati Uniti, la Francia e la Gran Bretagna hanno accusato il governo di Damasco di aver usato armi non convenzionali. Il portavoce della Casa Bianca, Jay Carney, ha comunque precisato che "ci sono forti e concreti sospetti, ma non prove incontrovertibili, in merito all'uso di gas sarin" da parte dell'esercito siriano. Anche secondo il rapporto del 4 giugno della commissione d'inchiesta dell'Onu per le violazioni dei diritti umani in Siria, vi sono ragionevoli elementi per credere che sia stato fatto uso di agenti chimici, tuttavia "the precise agents, delivery systems or perpetrators could not be identified"

Usa e Russia
propongono una
conferenza
internazionale per
risolvere il conflitto

Per trovare una soluzione negoziata al conflitto siriano, gli Usa hanno proposto, insieme alla Russia, di tenere in giugno una conferenza internazionale a Ginevra, sotto l'egida dell'Onu. All'incontro dovrebbero partecipare esponenti siriani di entrambi gli schieramenti, sia della compagine governativa che del fronte ribelle. Russia e Stati Uniti hanno sinora assunto posizioni antitetiche in

merito alla crisi siriana. Mosca coltiva da decenni ottime relazioni con Damasco e, nell'ambito del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, si è opposta, insieme alla Cina, ai tentativi occidentali di condannare la Siria e imporre sanzioni contro di essa. Il perdurare delle ostilità sul terreno sembra comunque aver convinto sia Washington che Mosca che nessuna delle due parti in lotta potrà ottenere una netta vittoria in termini militari. Ciò ha favorito l'ipotesi di una soluzione negoziale, che già nel 2012 era stata valutata da russi e americani, senza che si raggiungesse però alcun risultato concreto.

Finora, i dettagli della conferenza internazionale sulla Siria restano ancora da definire e diversi fattori complicano l'ipotesi che alla conferenza di Ginevra si possa raggiungere un accordo di pace. Russia e Stati Uniti mantengono posizioni divergenti su varie questioni. Mosca si è espressa in favore della presenza dell'Iran, sia per il ruolo che esercita nella regione, che per il suo coinvolgimento in favore del governo siriano. Gli Stati Uniti sono invece contrari alla presenza di delegati di Teheran. In Europa, Francia e Gran Bretagna si sono espresse contro la partecipazione di Teheran, mentre il ministro degli esteri italiano, Bonino, ha sostenuto che il coinvolgimento iraniano contribuirebbe a rendere efficace la conferenza. Contemporaneamente, sono emerse divergenze in merito all'esito del processo negoziale. Gli Stati Uniti, insieme a Gran Bretagna e Francia, vorrebbero imporre le dimissioni di Assad come condizione necessaria per l'inizio di un processo di transizione politica in Siria. Diversamente, il ministro degli esteri russo, Sergei Lavrov, ritiene che porre come condizione l'uscita di scena del presidente siriano, prima ancora che inizino i negoziati, renda più difficile intavolare le trattative tra governo e insorti siriani. Il tentativo di Mosca e Washington di organizzare una conferenza internazionale che ponga le condizioni per il raggiungimento di un accordo politico costituisce senza dubbio uno sviluppo molto incoraggiante dopo due anni di guerra civile in Siria. Tuttavia, le perduranti divergenze all'interno della comunità internazionale, così come il crescente coinvolgimento di attori esterni sul territorio siriano, costituiscono un grave ostacolo per l'esito dei negoziati e potrebbero indurre tanto il governo di Damasco che gli insorti a riporre le proprie speranze in una improbabile vittoria militare più che negli strumenti della diplomazia.

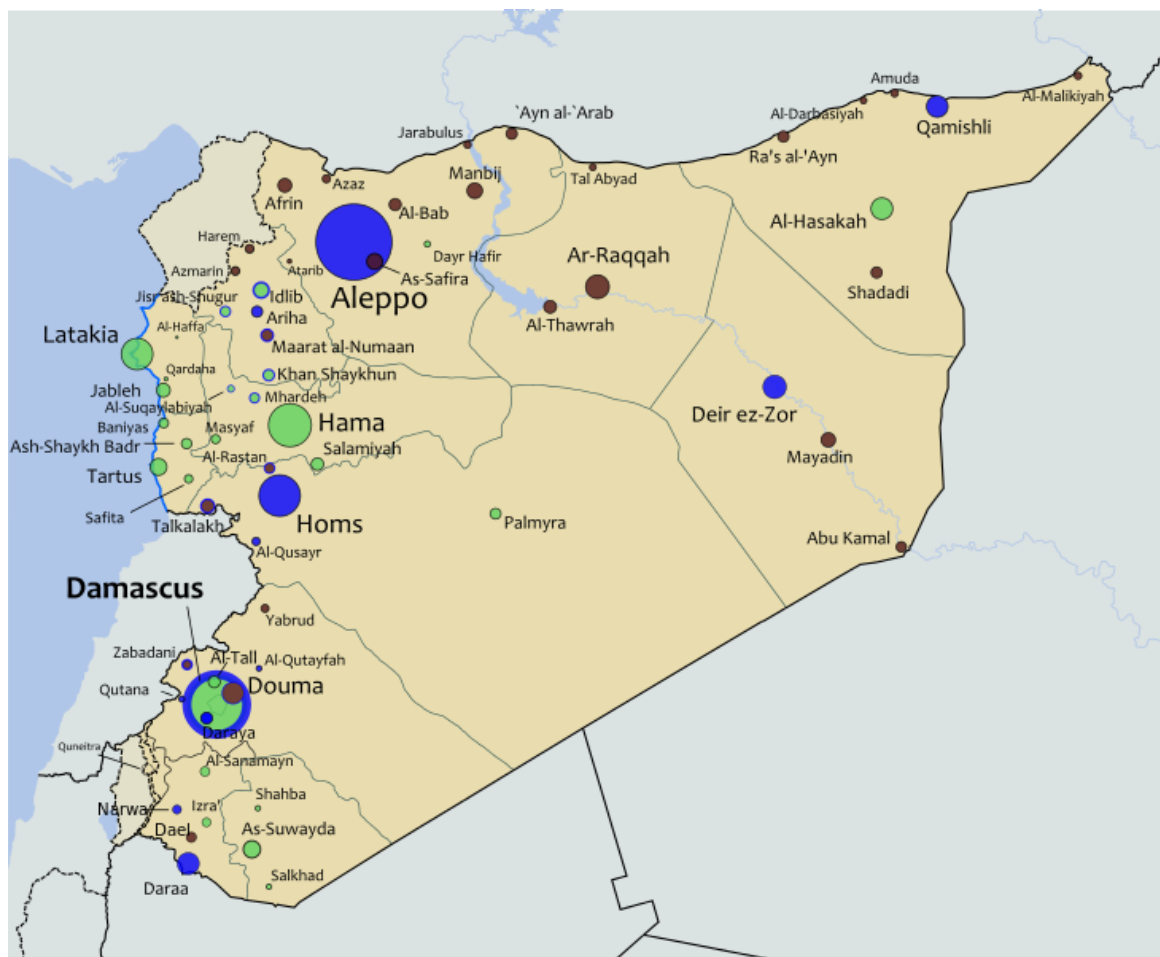


Figura 3; carta della Siria con le località controllate dall'esercito in verde, quelle controllate dagli insorti in blu, e quelle contese tra i due schieramenti in marrone.

La missione in Afghanistan

La Nato conferma la scadenza per il ritiro delle truppe combattenti...

L'amministrazione americana e i paesi europei impegnati nella missione *International Security Assistance Force* (Isaf) in Afghanistan hanno ribadito la propria intenzione di rispettare le scadenze previste per il ritiro. Secondo la tempistica fissata dal presidente americano Obama, le truppe combattenti verranno ritirate dal paese asiatico entro la fine del 2014. In vista di tale scadenza, le truppe della Nato hanno iniziato progressivamente a cedere la gestione della sicurezza sul territorio alle forze di sicurezza afgane. Con l'approssimarsi del termine per il ritiro, i militari stranieri saranno impegnati soprattutto in attività di formazione e addestramento dei militari afgani. Il 27 maggio il Consiglio ha inoltre rinnovato la missione di polizia Eupol, incaricata di addestrare le forze di polizia afgane, fino al dicembre del 2014. Gli Stati Uniti hanno comunque affermato che le truppe speciali resteranno impegnate in attività di contro guerriglia. In totale, i paesi della Nato mantengono in

Afganistan circa 13.000 militari appartenenti a corpi speciali. Di queste truppe, la grande maggioranza (circa 10.000 unità) è fornita dagli Stati Uniti.

...ma prevede di
mantenere una
presenza in
Afganistan oltre il
2014

Nonostante l'enfasi posta da Obama sui termini per il ritiro delle truppe combattenti, sia gli Stati Uniti che la Nato hanno dichiarato che manterranno una rilevante presenza militare anche dopo il 2014. Il segretario generale dell'Alleanza Atlantica, Anders Fogh Rasmussen, ha affermato che i paesi della Nato stanno esaminando le opzioni per inviare, dopo il 2014, una nuova missione nel paese asiatico. Si prevede che la nuova missione a guida Nato avrà compiti diversi rispetto all'attuale missione Isaf e che i militari coinvolti saranno impegnati principalmente in attività di addestramento delle forze afgane. Da parte loro, gli Usa, nel maggio del 2012, hanno siglato con il governo afgano un accordo di partenariato strategico. Ciononostante, i dettagli sulla presenza americana in Afganistan negli anni successivi al 2014 sono ancora oggetto di trattativa tra Washington e Kabul. Secondo quanto dichiarato dal presidente afgano, Hamid Karzai, sul territorio dell'Afganistan gli Stati Uniti manterranno nove basi militari dopo il 2014. Nonostante Karzai abbia concesso le basi agli americani, affermando che ciò è nell'interesse del popolo afgano, i rapporti tra il governo di Kabul e le truppe della Nato sono rimasti difficili. Il presidente afgano ha ripetutamente biasimato le truppe dell'Isaf per le vittime civili da esse provocate. Karzai ha inoltre accusato militari degli Stati Uniti di aver compiuto torture ed altri crimini nel distretto di Wardak, una regione chiave per il controllo delle vie d'accesso alla capitale Kabul.

In vista del ritiro del 2014, gli Stati Uniti e i paesi europei hanno aperto alla possibilità di dialogare con i talebani. L'obiettivo degli occidentali è incentivare un processo di riconciliazione nazionale tra gli afgani, che permetta di raggiungere una soluzione negoziale al conflitto in corso. Rappresentanti talebani hanno perfino partecipato a diverse conferenze internazionali sull'Afganistan, come quella che si è svolta nel dicembre del 2012 a Chantilly, in Francia. In cambio dell'apertura al dialogo, gli Usa hanno chiesto ai talebani di ripudiare pubblicamente al Qaeda e l'ideologia jihadista. Per dialogare con i talebani, gli Usa si valgono della mediazione del Qatar, nella cui capitale, Doha, il movimento integralista afgano ha aperto un proprio ufficio di rappresentanza. Gli Stati Uniti e gli europei vorrebbero coinvolgere anche il Pakistan nei negoziati. Il governo pakistano è comunemente ritenuto un sostenitore della guerriglia afgana e diversi osservatori ritengono che il coinvolgimento di Islamabad sia dunque essenziale per risolvere il conflitto afgano. Il presidente afgano Karzai ha tuttavia mostrato scarso entusiasmo di fronte all'ipotesi di far partecipare il Pakistan ai negoziati ed ha più volte accusato il governo di Islamabad di ingerenza negli affari interni dell'Afganistan. Le perduranti diffidenze tra Kabul e Islamabad complicano la possibilità che il processo di riconciliazione afgano venga coronato da successo. Secondo alcuni osservatori, infatti, finché godranno di sostegni in territorio pakistano, i talebani potrebbero ritenere che sia possibile migliorare la propria posizione negoziale con un incremento delle operazioni militari. Essi potrebbero inoltre essere indotti a continuare la lotta armata dalla convinzione che il fronte governativo

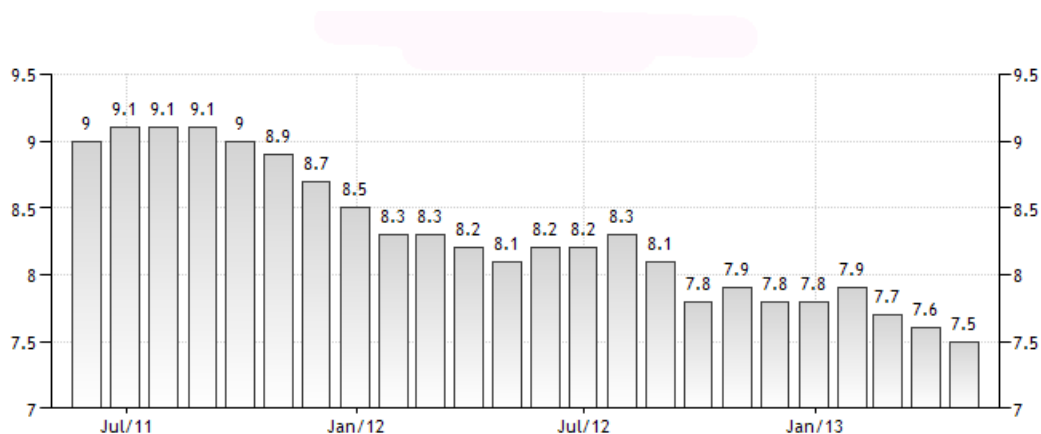
afgano risulterà pesantemente indebolito, in seguito al ritiro delle truppe combattenti della Nato nel 2014.

Economia

Di fronte alla crisi economica Obama stimola la crescita e l'occupazione

Il prolungarsi della crisi economica iniziata nel 2008 continua ad essere al centro delle preoccupazioni di Stati Uniti ed Unione Europea. Finora le due sponde dell'Atlantico hanno però adottato misure diverse per far fronte alla crisi. Negli Stati Uniti, l'amministrazione Obama ha promosso politiche volte a stimolare la ripresa economica e ad aumentare i posti di lavoro. Nonostante Obama sia cosciente della necessità di limitare il deficit di bilancio, il presidente americano non ha esitato ad aumentare la spesa pubblica per incoraggiare la crescita. Alle politiche dell'amministrazione si sono affiancate le scelte della banca centrale americana, la Federal Reserve, che ha mantenuto bassi i tassi di interesse, favorendo la disponibilità di moneta. Ciò ha peraltro indotto il Brasile ed altri paesi emergenti ad accusare gli Usa di mantenere troppo basso il valore del dollaro e di condurre una vera e propria "guerra valutaria".

Figura 4: il tasso di disoccupazione negli Usa



Fonte: Ufficio statistico sul lavoro degli Stati Uniti

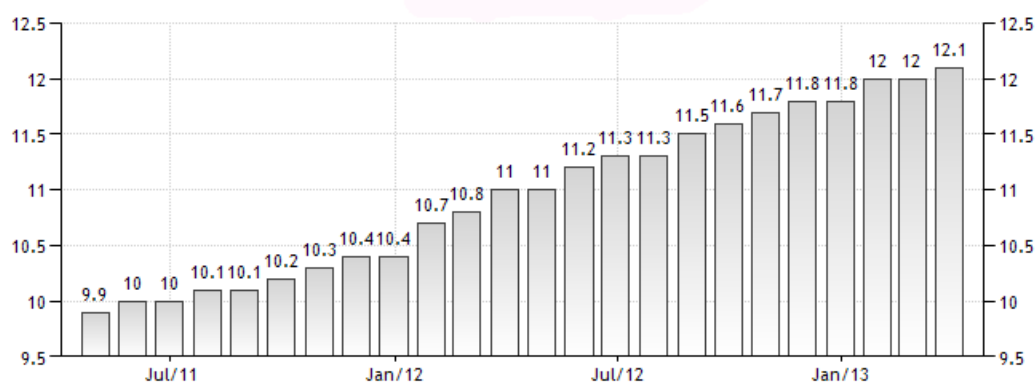
Complessivamente, le misure adottate dagli Stati Uniti hanno ottenuto risultati significativi: nella prima parte del 2013 il tasso di disoccupazione negli Stati Uniti si è assestato al 7,5%, il dato più basso dal 2008. Contemporaneamente, si prevede che, nel corso del 2013, l'economia americana crescerà ad un tasso compreso tra l'1,9% e il 2,5%. Nonostante le politiche volte a stimolare la crescita, gli Stati Uniti sono riusciti anche a operare una riduzione del deficit pubblico. Attualmente, il deficit pubblico degli Usa è pari al 4% del prodotto interno lordo, un dato rilevante se si considera che, nel 2009, si assestava attorno al 10% del Pil. Secondo i dati del Congressional Budget Office, se la situazione economica rimarrà inalterata, entro il 2015 il rapporto deficit / Pil negli Usa potrà diminuire ulteriormente, fino al 2,1%.

Il perdurare della crisi nell'eurozona acuisce il dibattito tra i paesi sostenitori dell'austerità...

Diversamente, l'economia dei paesi dell'Unione europea continua a registrare segnali negativi. Secondo i dati pubblicati dall'ufficio statistico dell'Ue, Eurostat, nel primo trimestre del 2013 l'economia dei paesi dell'Unione si è contratta dello 0,1%, mentre i paesi dell'eurozona hanno sofferto una contrazione dello 0,2%. Si tratta di un dato piuttosto negativo, poiché per la prima volta dal 1999, anno della creazione della moneta unica, i paesi dell'eurozona hanno registrato una contrazione del Pil per sei trimestri consecutivi. Contemporaneamente, i dati sul mercato del lavoro non sono affatto migliorati. La percentuale dei disoccupati nell'insieme dei paesi membri dell'Ue è pari all'11,1%, mentre nei paesi che adottano l'euro ha superato il 12%. Il protrarsi della crisi ha suscitato un acceso dibattito tra i paesi dell'Unione europea, ed in particolare fra quelli della zona euro, in merito alle misure migliori per affrontare la situazione.

Il governo tedesco ha difeso le politiche dell'Ue volte al risanamento fiscale, sostenendo che la disciplina di bilancio costituisce una condizione essenziale per assicurare una crescita economica stabile e duratura. Il ministro delle finanze tedesco, Wolfgang Schauble, ha inoltre rigettato l'idea che esista una netta contrapposizione tra crescita e risanamento fiscale. Schauble ha dichiarato che "occorre fermare questo dibattito secondo il quale è necessario scegliere tra crescita e austerità". Inoltre, secondo Berlino, il consolidamento fiscale non è solo un'esigenza europea, ma una priorità per le maggiori economie mondiali, Stati Uniti e Giappone compresi. La posizione tedesca sul risanamento fiscale è condivisa da vari paesi membri dell'Ue, fra cui Austria, Finlandia e Olanda. Anche la Gran Bretagna, che tuttavia non fa parte dell'eurozona, ha espresso opinioni simili; il ministro delle finanze britannico, George Osborne, ha dichiarato infatti che "ripristinare la sostenibilità fiscale rimane la priorità per gran parte delle economie avanzate".

Figura 5; il tasso di disoccupazione nell'eurozona



Fonte: Eurostat

... e quelli favorevoli
a stimolare la
crescita

Di fronte all'aumento del tasso di disoccupazione e alla contrazione del Pil, numerosi paesi dell'Ue vorrebbero ridimensionare le misure di austerità e intraprendere politiche per stimolare la crescita. Il principale sostenitore di questa posizione è il governo francese. Dopo la pubblicazione dei dati economici relativi al primo trimestre del 2013, il presidente francese, Francois Hollande, ha ammesso che la Francia sta attraversando una fase di recessione. Hollande ha tuttavia dichiarato che le misure di austerità promosse nell'ambito dell'Ue sono le principali responsabili del deteriorarsi della situazione economica, sia in Francia che nel resto dell'Unione europea. Il ministro dell'economia francese, Pierre Moscovici, ha a sua volta sostenuto che i dati economici dell'eurozona impongano un ripensamento delle politiche di risanamento fiscale. Moscovici ha ammesso che la riduzione del deficit è un obiettivo importante, ma ha aggiunto che essa dovrebbe seguire "un ritmo compatibile con la crescita e l'occupazione", altrimenti i cittadini europei perderanno fiducia nell'Ue.

Gli Usa spronano
l'Ue a intraprendere
misure per la
crescita

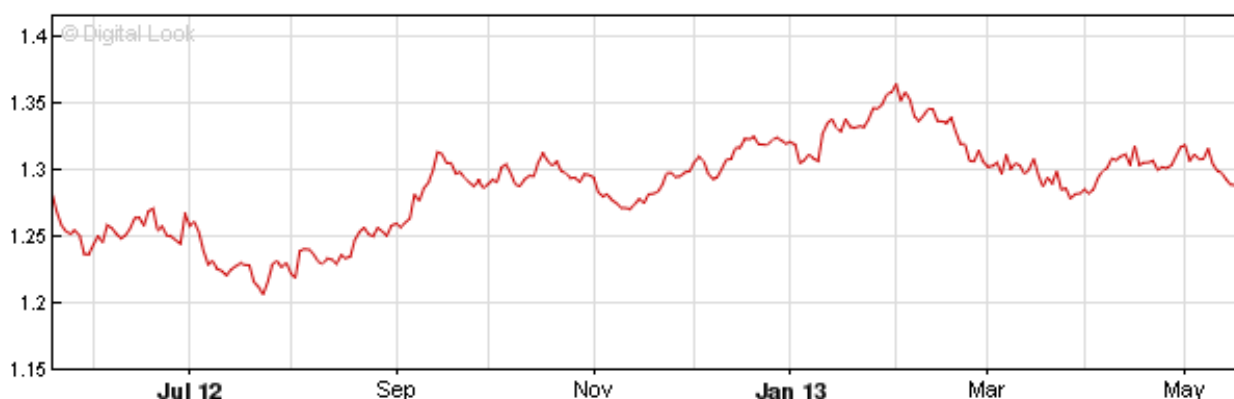
Nel dibattito sulla crisi dell'eurozona sono intervenuti anche gli Stati Uniti, che hanno sostenuto l'opportunità, per i paesi europei, di superare le misure di austerità e promuovere politiche per la crescita. In particolare, il segretario americano al tesoro, Jacob Lew, ha dichiarato che l'Ue dovrebbe adottare politiche per stimolare la domanda interna. Secondo Lew, la domanda di beni da parte dei consumatori europei potrebbe divenire il volano della ripresa economica. In favore di politiche per la crescita si è pronunciato anche il Fondo Monetario Internazionale (Fmi). Il direttore dell'Fmi, Christine Lagarde, ha sostenuto che la priorità per i paesi europei dovrebbe essere la creazione di posti di lavoro e che "il modo migliore per creare lavoro è sostenere la crescita".

Il dibattito sulle misure migliori per affrontare la crisi dell'eurozona sembra destinato a continuare nell'immediato futuro. Se da un lato, in diversi paesi europei, sta crescendo l'insofferenza nei confronti delle misure di austerità, la Germania e gli altri stati fautori della disciplina di bilancio non sembrano disponibili ad avallare cambiamenti di rilievo. La posizione intransigente della cancelliera tedesca, Angela Merkel, sembra influenzata anche da considerazioni di politica interna e in particolare dalla sua preoccupazione per le elezioni politiche, che in Germania si terranno il prossimo settembre. Molto probabilmente, fino alla data delle elezioni, Merkel non cambierà atteggiamento sulla crisi economica, nel timore che ciò venga interpretato dall'opinione pubblica tedesca come un cedimento nei confronti dei paesi in difficoltà. Tuttavia la posizione della Germania potrebbe cambiare dopo lo svolgimento delle elezioni e la formazione del prossimo governo, non solo in seguito a una possibile vittoria del Partito social democratico (Spd) attualmente all'opposizione, ma anche in caso di riconferma dell'Unione cristiano-democratica (Cdu) della cancelliera Merkel. Secondo alcuni osservatori, infatti, la stessa cancelliera tedesca sarebbe persuasa dell'opportunità di concedere tempi più lunghi ai paesi in difficoltà per operare il risanamento fiscale e solo preoccupazioni di politica interna le impedirebbero di agire conseguentemente. Questo cambio di rotta del governo di Berlino potrebbe essere favorito anche dai dati dell'economia tedesca. Mentre negli anni precedenti la Germania

Usa e Ue seguono
con attenzione la
situazione politica
ed economica
dell'Italia

manteneva un buon tasso di crescita del Pil e bassi tassi di disoccupazione, gli attuali dati di Eurostat indicano che anche l'economia tedesca sta rallentando: nel primo trimestre del 2013 il Pil tedesco è cresciuto solo dello 0'1%. Nell'ambito della crisi economica dell'eurozona, Stati Uniti ed Unione Europea si sono mostrati preoccupati per le difficoltà economiche dell'Italia, temendo in particolare che la situazione italiana potesse peggiorare in seguito all'instabilità politica seguita allo stallo post-elezioni. Secondo diversi osservatori, infatti, l'Italia è un paese talmente legato agli altri paesi dell'eurozona, che una sua grave crisi intaccherebbe la stabilità della moneta unica europea. La formazione del governo di coalizione guidato dal premier Enrico Letta in aprile è stata quindi accolta con favore sia in Europa che negli Stati Uniti. Il presidente della Commissione europea, José Barroso, si è detto fiducioso sulla capacità del nuovo esecutivo italiano di proseguire sulla strada delle riforme e sulla sua volontà di mantenere sotto controllo il livello del debito pubblico. Anche l'amministrazione americana ha espresso soddisfazione per la formazione del nuovo governo in Italia, vedendo nella nuova compagine governativa una garanzia per il proseguimento delle relazioni di cooperazione tra Washington e Roma. Il segretario di stato americano, John Kerry, ha definito il premier Letta "un amico buono e fidato degli Stati Uniti", aggiungendo che il capo del governo italiano "ha dimostrato in tutta la sua carriera un fermo impegno nella nostra partnership transatlantica". Da parte sua, l'esecutivo italiano si è impegnato a rispettare gli impegni assunti dai precedenti governi e a continuare l'opera di risanamento fiscale iniziata con il governo tecnico guidato dall'ex premier Mario Monti.

Figura 3: Andamento del rapporto euro / dollaro



Fonte: Bce

Balcani

Stati Uniti e Unione Europea continuano a seguire con attenzione gli eventi in atto nella penisola balcanica. Obiettivo principale di americani ed europei è

Usa e Ue premono
per la
normalizzazione dei
rapporti tra
Belgrado e Pristina

stabilizzare le restanti aree di tensione, a cominciare dal Kosovo, una regione che ha unilateralmente proclamato la propria indipendenza da Belgrado nel 2008. In merito alla questione kosovara, l'intento principale degli Stati Uniti è consolidare l'indipendenza del Kosovo, cercando parallelamente di evitare tensioni con la Serbia. Dal punto di vista americano, infatti, contenere le frizioni tra Pristina e Belgrado è necessario per evitare che la Serbia possa essere indotta a interrompere il processo di avvicinamento alle strutture euro-atlantiche, intrapreso negli ultimi anni. Tra i paesi europei esiste qualche divergenza sulla questione del Kosovo e cinque stati membri dell'Ue (Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna) hanno finora rifiutato di riconoscere l'indipendenza di Pristina, tuttavia i paesi più importanti dell'Ue condividono pienamente l'impostazione di Washington. I Balcani sono inoltre uno dei pochi scacchieri regionali in cui, nell'ambito della cooperazione transatlantica, l'Unione Europea riesce ad esercitare un'influenza considerevole sul corso degli eventi. Bruxelles si avvale soprattutto del desiderio degli stati balcanici di divenire membri dell'Ue, un desiderio che conferisce all'Unione un potente strumento di pressione sulla politica dei paesi della regione.

Decisiva la
mediazione dell'Ue
per il
raggiungimento
dell'accordo tra
Belgrado e Pristina
sull'autonomia per il
nord

Nel caso del Kosovo, la mediazione dell'Ue è stata fondamentale per indurre i governi di Belgrado e Pristina a riprendere i contatti e ad iniziare un percorso per la normalizzazione delle relazioni. Catherine Ashton, Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Ue, ha invitato diverse volte a Bruxelles il premier serbo Ivica Dacic e quello kosovaro Hashem Thaci. Il principale oggetto di negoziato è lo status da conferire alla regione settentrionale del Kosovo, un territorio abitato prevalentemente da serbi. Sotto gli auspici di Ashton, il 19 aprile il governo serbo e quello kosovaro hanno siglato un accordo che prevede l'autonomia della regione settentrionale della provincia contesa. In seguito all'opposizione di Washington e di Pristina alla creazione di una vera e propria regione autonoma nelle aree a maggioranza serba, l'autonomia verrà realizzata tramite l'istituzione di un'associazione dei comuni del nord del Kosovo. Secondo i termini dell'accordo, nel Kosovo settentrionale l'organizzazione degli organi giudiziari e della polizia rifletterà la composizione etnica del territorio, ma le istituzioni locali verranno inquadrare all'interno del sistema amministrativo kosovaro.

Inoltre il 22 maggio, a Bruxelles, sempre con la decisiva mediazione di Ashton, Tadic e Thaci hanno concordato un piano per dare attuazione all'accordo raggiunto in aprile. Secondo i termini del piano di esecuzione, rappresentanti di Belgrado e di Pristina formeranno gruppi di lavoro congiunti, incaricati di esaminare le varie problematiche connesse alla creazione dell'associazione dei comuni del nord del Kosovo, a cominciare dalle questioni giuridiche. In seguito al raggiungimento dell'accordo con Pristina, Belgrado potrebbe ottenere dall'Ue una data per l'apertura dei negoziati di adesione. Secondo alcuni osservatori, ciò potrebbe avvenire già in occasione del Consiglio europeo di fine giugno. Il processo di avvicinamento all'Ue del Kosovo procede invece con maggiore lentezza. L'Ue potrebbe concedere a Pristina l'accordo di associazione e stabilizzazione (Asa), che costituisce il primo passo per l'integrazione europea.

Il Trattato sul commercio degli armamenti

L'Onu approva il
Trattato sul
commercio di
armamenti

Il 2 aprile l'Assemblea Generale dell'Onu ha approvato a larga maggioranza il Trattato sul commercio degli armamenti (*Arms Trade Treaty*, Att). L'Att è un trattato multilaterale destinato a regolamentare il commercio internazionale di armi convenzionali, tra i quali aerei ed elicotteri militari, navi da guerra e armi leggere. Il segretario generale dell'Onu, Ban Ki Moon, ha espresso il suo sostegno all'Att, affermando che esso permetterà di inquadrare il commercio delle armi all'interno di precise norme di diritto internazionale e di salvaguardare i diritti umani. Le disposizioni del trattato vietano infatti di fornire armamenti nel caso in cui esse saranno utilizzate nei paesi acquirenti per compiere crimini di guerra, genocidi e crimini contro l'umanità. L'approvazione del trattato costituisce il coronamento di vari anni di sforzi diplomatici, soprattutto da parte degli europei, volti a porre la questione del disarmo nell'agenda politica della comunità internazionale. In occasione del voto all'Assemblea Generale, gli Stati Uniti e i paesi europei hanno votato compattamente in favore del Trattato.

Se il voto favorevole degli europei era certo, quello degli Usa era meno scontato. Durante i due mandati di George W. Bush, Washington si era opposta a qualsiasi tentativo di limitare il commercio delle armi. La posizione della Casa Bianca è cambiata durante l'amministrazione Obama. Ciononostante, si prevede che saranno necessari tempi lunghi affinché gli Stati Uniti ratifichino l'Att. Gli Stati Uniti rimangono infatti il più grande produttore ed esportatore mondiale di armamenti e alcuni ritengono che l'Att possa arrecare un danno alle industrie belliche americane. Inoltre, il trattato ha suscitato l'aperta opposizione delle associazioni che difendono il diritto dei cittadini di portare armi, ai sensi del secondo emendamento della costituzione americana.

Gli europei firmano
l'Att; negli Usa si
teme l'opposizione
della lobby delle
armi

Dal 3 giugno, giorno in cui il trattato è stato aperto alla firma dei singoli paesi, l'Att è stato firmato da oltre sessanta paesi, tra i quali Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia. Il ministro degli esteri francese, Laurent Fabius, ha dichiarato che il trattato non solo favorirà il rispetto dei diritti umani, ma contribuirà anche alla stabilità internazionale, impedendo l'afflusso incontrollato di armi verso i paesi in conflitto. Finora gli Usa non hanno firmato, ma il segretario di stato americano, John Kerry, ha comunque indicato che Washington firmerà nel prossimo futuro. Per contenere la possibile opposizione del Senato, cui la Costituzione degli Stati Uniti conferisce il potere di ratificare i trattati internazionali, Kerry ha affermato che l'Att contribuisce alla sicurezza globale, salvaguardando contemporaneamente "il diritto sovrano degli stati di condurre un legittimo commercio internazionale di armi". Kerry ha aggiunto inoltre che il trattato non intaccherà il diritto dei cittadini americani di detenere armi.

Per entrare in vigore, il trattato dovrà essere ratificato da oltre cinquanta stati. In ogni caso, le norme dell'Att non avranno alcun effetto sui paesi che non lo ratificheranno, il che ha contribuito a suscitare qualche scetticismo sulla reale efficacia del trattato. Il ministro degli esteri tedesco, Guido Westerwelle, ha sostenuto in proposito che l'Att otterrà gli effetti desiderati solo se verrà "attuato

su scala globale". D'altra parte, importanti paesi produttori ed esportatori di armi, come Russia e Cina, si sono astenuti in occasione del voto e sembra al momento improbabile che firmino il trattato in tempi brevi. Anche Egitto, India, Arabia Saudita e altri importanti paesi importatori si sono astenuti al momento del voto e non hanno finora mostrato alcuna intenzione di apporre la propria firma al trattato.

Parte III

Il futuro della difesa europea

di Valerio Briani*¹

Introduzione

Questo studio fornisce alcuni spunti di riflessione in merito ai futuri sviluppi dell'integrazione della difesa europea, con particolare riferimento ai riflessi che questo processo avrà sui rapporti tra Europa e Stati Uniti. Il testo è diviso in due parti. Nella prima viene brevemente esposto lo stato attuale del processo di integrazione della difesa europea e vengono evidenziate e discusse le principali questioni suscettibili di modifiche nel prossimo futuro. In questa sede si presentano anche i caratteri fondamentali della relazione transatlantica nel settore della difesa. Nella seconda parte proveremo a presentare tre differenti scenari, ognuno corrispondente ad una evoluzione più o meno approfondita dello sviluppo di una difesa comune europea. Tenteremo inoltre di ipotizzare, sulla base delle informazioni ora possedute, che tipo di relazione con l'alleato statunitense si possa ipotizzare in ognuno dei tre scenari.

La difesa europea oggi

L'attuale Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC, in inglese Common Security and Defence Policy, CSDP) dell'Unione europea rappresenta il punto di arrivo finale, e sperabilmente non definitivo, di una evoluzione durata più di vent'anni. Nel 1992, con il trattato di Maastricht, le comunità europee si sono dotate di una Politica Estera e di Sicurezza Comune. Nel corso del decennio, l'avvilente spettacolo della incapacità europea di fermare un conflitto sullo stesso suolo continentale – ci riferiamo ovviamente alle guerre seguite alla disintegrazione della Jugoslavia – ha dimostrato che tale politica estera e di sicurezza comune non era che un simulacro. Essa non aveva infatti dietro di sé una comune volontà politica: e, se anche l'avesse avuta, non avrebbe avuto le capacità militari necessarie per rafforzare la sua credibilità, sostenere la sua diplomazia e, se necessario, intervenire. Al contrario, dimostrò la completa dipendenza dell'Europa dagli Stati Uniti, unica potenza in grado di fornire una garanzia di sicurezza credibile. Questa sensazione di impotenza strategica fu la molla che fece scattare un passo in avanti alla difesa europea. Con il vertice di Saint Malò, tenutosi nel dicembre 1998, Francia e Gran Bretagna diedero un impulso fondamentale alla creazione di una difesa europea. A quel passo seguirono poi molti altri, come la creazione di una Identità di Sicurezza europea in seno alla Nato, la costituzione (sulla carta) di una Forza di Reazione Rapida Europea, o la creazione dei battlegroups. L'approvazione del Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel dicembre 2009, ha poi dato forma stabile all'attuale PSDC.

¹ Consulente di ricerca, Istituto Affari Internazionali.

La PSDC non dev'essere necessariamente considerata un punto di arrivo. Il Trattato di Lisbona specifica infatti che la politica di difesa comune, che costituisce parte integrante della politica estera europea, potrà evolvere in difesa comune quando il Consiglio europeo così deciderà con voto unanime (art. 42 [2] TUE). Importante novità introdotta dal Trattato di Lisbona, e funzionale all'ulteriore evoluzione verso la difesa comune, è una sorta di garanzia di sicurezza reciproca che all'art. 45 (7) recita: "Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite". E' dubbio se questo costituisca effettivamente una garanzia sul modello dell'art. 5 del Patto Atlantico. Sarebbe però difficile immaginare una assenza di reazione da parte degli Stati membri dell'Ue in caso di una aggressione da parte di un paese terzo: la garanzia di sicurezza contenuta nel trattato di Lisbona costituisce perciò, in un certo senso, una sanzione esplicita di un dato di fatto.

All'art. 42 paragrafo 3, il trattato specifica che l'attuazione della CSDP passa anche tramite la conduzione di missioni militari e civili, per le quali gli Stati membri sono tenuti a fornire uomini e materiali. Tali missioni, decise dal Consiglio votando all'unanimità, includono "le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti" (art. 43 paragrafo 1). Le missioni dovrebbero essere studiate e valutate sulla base della Strategia di Sicurezza Europea, redatta per la prima volta nel 2003 dall'allora Alto Rappresentante dell'Ue Solana e rivista poi nel 2008. La Strategia, correttamente, sottolinea come le principali minacce alla sicurezza europea siano di carattere non convenzionale, mutevole e transnazionale: e individua come strumento per affrontare queste minacce una pluralità di strumenti di carattere politico, diplomatico, economico e anche naturalmente militare, da variare nella sua composizione a seconda delle contingenze. La difesa dell'Europa non è più, quindi, la protezione dei suoi confini ma la capacità di intervenire laddove si addensa la minaccia, che andrà sventata grazie all'utilizzo del suddetto "cocktail" di strumenti da calibrare su misura.

Tuttavia, le capacità civili e militari attualmente a disposizione degli Stati europei non sono ancora sufficienti per garantire la possibilità di svolgere questo ampio raggio di missioni, che include tendenzialmente missioni che prevedono un ricorso alla forza limitato senza però escludere la possibilità di dover impegnare combattimenti di natura convenzionale. Tanto per cominciare, le forze armate dei paesi europei sono in grado di inviare all'estero una percentuale risibile delle loro forze, inferiore al 10%: il resto del personale militare rimane in patria a svolgere una missione di sicurezza dei confini che non è più necessaria. Mancano *asset* per il trasporto tattico e strategico, per la raccolta e la distribuzione delle informazioni e la *situational awareness*, per il rifornimento in volo, il munizionamento di precisione. Abbondano, al contrario,

equipaggiamenti pesanti pensati per combattere la guerra fredda e non più necessari, come i carri armati. I budget della difesa europei sono in stagnazione da un decennio, e subiranno ulteriori tagli nei prossimi anni. Il potenziale militare europeo è ulteriormente diminuito dalla frammentazione delle strutture militari e dalla mancanza di un mercato europeo integrato della difesa, che fanno sì che più di 100 miliardi l'anno in fondi della difesa vengano spesi in modo non utile². I mezzi a disposizione dell'Europa, quindi, non sono ancora all'altezza delle ambizioni che essa si è data.

Il Trattato di Lisbona afferma più volte, ed esplicitamente, la sostanziale complementarità della PSDC con il ruolo e gli obiettivi della Nato. All'art. 42 (2), il TUE si premura di sottolineare che la PSDC rispetta gli obblighi di alcuni Stati membri i quali ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite la Nato, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto. Al paragrafo 7, riferendosi quindi alla garanzia di mutua difesa collettiva tra i paesi membri dell'UE, si afferma che essa è conforme agli impegni assunti nell'ambito della Nato "che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa". Il rapporto tra Nato e dimensione europea nella difesa ha per molto tempo costituito una spina nel fianco dei rapporti transatlantici. Il tentativo europeo di costituire una politica di difesa comune, tendente ad acquisire capacità indipendenti, è stata per gli ultimi venti anni del secolo passato percepito a Washington come un pericolo di indebolimento dell'alleanza, e a volte come il tentativo di costituire un secondo polo europeo all'interno della Nato in grado di contrapporsi agli Stati Uniti. Tuttavia già nel 1998 l'accordo per la creazione della Politica Europea di Sicurezza e Difesa veniva salutato da Clinton come un modo per spartire più equamente il fardello delle spese per la difesa dell'Europa³, per gli americani sbilanciato a proprio sfavore.

La difesa europea, perciò, è al momento un particolare ibrido. Essa contiene un riferimento esplicito ad una possibile futura difesa comune, che si suppone sia quindi stella polare del progetto: e contiene anche una sorta di clausola di sicurezza collettiva, che di una difesa comune ne costituisce il necessario cuore. Le missioni, che costituiscono ad oggi la principale componente della PSDC, possono essere proposte anche dall'Alto Rappresentante – si suppone quindi per garantire gli interessi dell'Europa come entità politica e non dei singoli Stati membri. A parte questi elementi sovranazionali, però, la PSDC rimane fondamentalmente una politica intergovernativa, che si sviluppa cioè per la protezione degli interessi non dell'Ue ma dei suoi Stati membri, e che è da questa guidata e sviluppata. Questo carattere ibrido spiega le incongruenze, le debolezze e le criticità che risultano evidenti a tutti, e che sono sempre meno sopportate anche dagli statunitensi.

² Per una trattazione esaustiva della problematica, vedi v. Briani, I costi della non-Europa della difesa, CSF-IAI, aprile 2013.

³ M. Cowles e M. Egan, the evolution of the Transatlantic Partnership, Transworld Working Papers n.3, settembre 2012

Gli scenari futuri

Se questo è lo stato attuale della difesa europea, cosa possiamo dire dei possibili sviluppi futuri?

L'opzione federalista, cioè la possibilità di una **difesa europea integrata** sostenuta da una singola forza armata continentale e da una base industriale della difesa europea, non sembra per il momento praticabile. Intanto essa richiederebbe come preconditione una integrazione politica, una sorta di "Stati Uniti d'Europa" con una loro politica estera e di sicurezza distinta e prevalente rispetto agli indirizzi nazionali. Un dispositivo di difesa non può infatti esistere "a prescindere", indipendentemente da una entità politica coesa, che sia essa federale, confederale o unitaria. Tale entità deve avere un "cervello" sufficientemente sviluppato da poter determinare i propri interessi vitali, anche di sicurezza. Deve poi avere i "muscoli", cioè essere in grado di raccogliere le risorse necessarie per costituire una struttura di difesa. Palesamente non siamo ancora arrivati a questo livello di integrazione in Europa. Le ultime crisi internazionali dimostrano come gli Stati membri dell'Ue non hanno ancora né "cervello" né "muscoli" in comune. Le poche volte che si riesce a raggiungere una posizione condivisa in merito a un tema di politica estera, essa non è funzionale al perseguimento dell'interesse dell'Europa come entità, ma è semplicemente il minimo comune denominatore delle posizioni nazionali.

Ciò considerato, gli sviluppi probabili data la situazione attuale sono principalmente due: un deciso cambio di passo delle iniziative di carattere cooperativo/intergovernativo per l'approfondimento della cooperazione in materia di difesa o il mero **perseguimento della situazione attuale**, o quasi. Continuare a gestire la politica di difesa europea nel modo attuale determinerà gradualmente ma irreversibilmente l'irrelevanza strategica dell'Europa, sia come entità politica che come somma degli Stati membri dell'Ue. Dal punto di vista politico, ciascuno degli Stati europei, anche dei più importanti, è troppo piccolo per svolgere un ruolo cruciale a livello globale a fronte di potenze come Usa, Russia e Cina, e sempre più anche di potenze in ascesa come Brasile, India, Corea, ecc. Se considerato tutto insieme, il Pil europeo è il maggiore del mondo: ma il più ricco dei paesi europei, la Germania, è solo il quarto a livello globale⁴. E' evidente che non c'è paragone tra quello che potrebbe ottenere una politica estera guidata dall'uno o dall'altro. Da questo punto di vista, l'illusione di continuare a contare da soli nel mondo è simile all'illusione nutrita da Gran Bretagna e Francia, nel 1956, di poter agire da grande potenza e occupare il canale di Suez senza il benestare di Usa e Urss.

La mancanza almeno di un coordinamento sulle politiche di salvaguardia degli interessi essenziali comuni, che oggi manca, lascerà i singoli Stati europei sempre più soli e nella necessità di appoggiarsi ad un referente esterno per la difesa dei propri interessi. Le potenze extra-europee come Stati Uniti e Russia avranno buon gioco a giocare gli Stati europei gli uni contro gli altri, ora

⁴ Fondo Monetario Internazionale, World Economic Outlook Database 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx>

appoggiando ora avversando le rivendicazioni di ognuno. Esempi di questo comportamento gli abbiamo già avuti nel (riuscito) tentativo statunitense di ottenere l'appoggio selettivo dei paesi della cosiddetta "nuova Europa" per l'invasione dell'Iraq nel 2003, o nello sfruttamento da parte della Russia della relazione con Germania e Italia per quanto riguarda le questioni energetiche. Lo strenuo perseguimento di obiettivi nazionali, favorito dall'intrusione delle potenze extra-europee, impedirà di raggiungere quegli obiettivi che possono essere conseguiti solo grazie allo sforzo di una grande potenza influente a livello globale (quale appunto l'Europa potrebbe essere).

Dal punto di vista delle capacità militari, la mancanza di un passo avanti determinerà una irrimediabile riduzione delle possibilità di azione. Come ricordato nella prima parte, i budget della difesa europei sono già insufficienti a provvedere tutte le capacità militari necessarie a intervenire al di fuori del continente, e per di più sono in continua diminuzione. Il proseguimento dell'attuale frammentazione nelle attività di ricerca, sviluppo, produzione e acquisizione degli equipaggiamenti, moltiplicando i costi, non permetterà di colmare il gap né di compensare la diminuzione del budget. I tentativi attualmente in corso a livello europeo, bilaterale e multilaterale di mettere in comune risorse e materiali non sono ancora sufficienti. Dal punto di vista transatlantico, questo implicherà un ulteriore allargamento del gap tra capacità europee e statunitensi: una maggiore dipendenza della Nato dagli Stati Uniti, un minore ruolo per gli europei e una maggiore difficoltà nella cooperazione tra gli alleati. In sostanza, un ulteriore ridimensionamento del valore del legame transatlantico per gli Stati Uniti e di conseguenza un indebolimento ulteriore della Nato.

La seconda possibile evoluzione delle dinamiche della difesa europea è quella di un deciso **passo in avanti delle iniziative di integrazione** della difesa. Questo cambio di passo può concretizzarsi attraverso un allargamento delle aree di cooperazione, o un approfondimento delle iniziative attuali, oppure ancora grazie ad un maggiore coordinamento delle stesse: più auspicabilmente si potrebbe procedere contemporaneamente in tutte e tre le direzioni.

Dal punto di vista dello sviluppo di capacità militari il "pooling and sharing", ossia la condivisione e/o lo sviluppo e la produzione in comune degli equipaggiamenti, non si limiterà alle piattaforme troppo costose da produrre o gestire nazionalmente ma diverrà una prassi consolidata. Questo determinerà sia vantaggi economici, sotto forma di risparmi per gli Stati e maggiori competizione e output per l'industria, che vantaggi strategici sotto forma di migliore interoperabilità tra i contingenti europei. L'Agenzia europea per la difesa svolgerà un ruolo sempre più centrale nella organizzazione delle priorità delle capacità da sviluppare, nella definizione dei requisiti, nella stimolazione di progetti di cooperazione. La costituzione di contingenti multinazionali diventerà anch'essa sempre più comune, anche grazie ad un maggiore utilizzo di strumenti comunitari come i Battlegroups.

In un simile scenario l'integrazione della difesa proseguirà necessariamente anche dal punto di vista del mercato europeo, riducendo gradualmente sia la frammentazione della domanda che quella dell'offerta. Le iniziative attualmente in sviluppo raggiungeranno gli obiettivi sperati. Le due Direttive della

Commissione europea, quella sul trasferimento infra-comunitario dei materiali di difesa e quella sugli appalti pubblici, faciliteranno lo sviluppo concorrenziale e la creazione di poli di eccellenza europei. L'art. 346 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che consente ad uno stato di derogare dalle disposizioni del mercato comune europeo per ragioni di sicurezza, e spesso utilizzato per ragioni para-protezionistiche, verrà invocato con sempre minore frequenza. La base industriale della difesa si consoliderà a livello europeo, riducendo gradualmente le aree di sovrapproduzione e aumentando in competitività.

Questo consentirà all'Europa di poter svolgere un ruolo maggiore a livello globale.

Verso una maggiore integrazione?

L'evoluzione verso uno scenario piuttosto che l'altro avverrà in funzione della volontà politica degli stati europei. Non esiste infatti alcuna lacuna in termini di strumenti tecnici o istituzionali per la cooperazione a disposizione. Al contrario, esistono molte istituzioni e strumenti: intergovernativi e comunitari, regionali e continentali, per la ricerca e lo sviluppo o per la condivisione di mezzi, per il coordinamento della pianificazione o per la pianificazione comune di unità multinazionali. Ma questi mezzi non vengono utilizzati. Ad esempio, il trattato di Lisbona permette di stringere Cooperazioni Permanenti Rafforzate tra gruppi di paesi dotati di maggiore capacità e volontà di approfondire la cooperazione in materia di difesa: ebbene, nessuno dei numerosi accordi di cooperazione stretti negli ultimi anni, in primis quello franco-britannico di Lancaster House, ha preso la forma di una cooperazione rafforzata. Oppure si consideri l'Agenzia di difesa europea (in inglese European Defence Agency, EDA). Si tratta di una struttura potenzialmente in grado di gestire numerosissimi accordi di cooperazione, ma che è sostanzialmente ininfluente a causa di un budget che per scelta degli Stati membri è appena sufficiente a coprire le spese di funzionamento. O i Battlegroups, unità multinazionali a disposizione dell'Ue, in stato di prontezza operativa dal 2007⁵, nessuno dei quali è stato mai impiegato in missione – anche qui non per mancanza di opportunità o possibilità, ma per scarsa volontà. Manca perciò la volontà politica di unificare le difese nazionali, per il timore di perdere così anche una porzione di sovranità. Sovranità che però è sempre più illusoria, perché pur esistendo in principio non può tradursi in concreto, a causa della scarsità di risorse che proprio il mantenimento di questa illusoria sovranità contribuisce a rendere ancora più scarse, tenendole frammentate in tutto il continente.

Un evento prossimo, in particolare, darà una indicazione precisa sulla direzione che la difesa europea prenderà nei prossimi anni. A dicembre di quest'anno si riunirà un Consiglio europeo dedicato ai temi della difesa. Questo Consiglio è stato lanciato dal Consiglio del novembre 2012, durante il quale i capi di Stato e di governo hanno chiesto a istituzioni europee e nazionali di elaborare le loro

⁵ M. Hatzigeorgopoulos, CSDP Note n.2: EU Battlegroups rotation, commitment and composition 2005-2017, ISIS, giugno 2012

proposte per il rilancio della CSDP. Le proposte del Parlamento Europeo e della Commissione dovrebbero essere pubblicate entro l'estate 2013. La Commissione ha preparato una bozza, che però sembra essere poco incisiva e incerta sulla strada da seguire. Anche l'Italia ha già pubblicato, in marzo, un suo documento dal significativo titolo "More Europe" che auspica un deciso rafforzamento della dimensione comunitaria e un maggiore sfruttamento delle possibili cooperazioni, soprattutto in termini di ricerca e sviluppo. In novembre i Capi di Stato e di governo valuteranno le varie proposte e cercheranno di trovare un accordo su come procedere.

Considerato lo stato di stasi nel quale la PSDC si trova da diversi anni, è facile pronosticare che se i risultati del Consiglio non saranno chiaramente indirizzati verso un deciso rilancio di iniziative concrete la difesa europea cadrà in una sorta di stato comatoso, forse irreversibile. In particolare, ci si aspetta che il Consiglio metta mano radicalmente al problema della pianificazione militare, che ancora oggi procede in ordine sparso: alle duplicazioni sia di piattaforme e sistemi che di sforzi in ricerca e sviluppo: ad una strategia per la base industriale della difesa che dal 2007 si è rivelata inadeguata. Senza un miglioramento significativo e non solo cosmetico in queste aree, le strutture di difesa europee procederanno in ordine sparso ad affrontare la crisi economica e le future sfide alla sicurezza continentale. Da sottolineare anche che il fallimento del Consiglio avrebbe anche ripercussioni decisamente negative sul rapporto con gli Stati Uniti, che da anni avvertono che un rafforzamento delle capacità militari europee è necessario per evitare l'aumento della frattura con l'alleato americano.

Un fattore importante per il successo del Consiglio sarà la capacità del presidente Van Rompuy di mettere a fattore comune le varie iniziative multilaterali, che beneficerebbero dalla messa a sistema entro un quadro coerente. Sarà ovviamente cruciale il ruolo dei grandi Stati: l'euroscettica Gran Bretagna, la Germania e le sue limitazioni di carattere politico, la Francia con le sue ambizioni di paese guida. Anche l'Italia ha naturalmente una sua partita da giocare, ed è rafforzata dal possesso di una base industriale della difesa tra le maggiori nel continente e da un tradizionale attivismo nel campo militare in termini di presenza e impegno. Soffre però di un'instabilità politica che fa dubitare i partner europei della nostra capacità di rispettare un qualunque piano a lungo termine. Un fallimento del Consiglio potrebbe significare l'assenza di progressi nel campo della difesa per i prossimi cinque anni. In questo lasso di tempo le capacità militari degli Stati europei continuerebbero a deteriorarsi fino a giungere oltre il livello di guardia, mentre l'inattività delle strutture di difesa europee ne determinerà la quasi completa paresi. E' uno scenario davanti agli occhi di tutti, e che tutti vorrebbero evitare: vedremo se l'Europa troverà in sé la capacità di rilanciarsi.

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>