



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus Euroatlantico

n. 06 – aprile/giugno 2014

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

Istituto Affari Internazionali (IAI)

FOCUS EUROATLANTICO

aprile - giugno 2014

Indice

La crisi ucraina vista da Washington	3
La “questione Russia” nella politica estera di Obama.....	4
Il fronte interno e i vincoli di Washington.....	5
Le opzioni sul tavolo e il dilemma per gli europei.....	6
L’evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa nel periodo in esame.....	9
Il programma nucleare dell’Iran.....	10
La missione in Afghanistan	13
La crisi in Siria.....	15
Il conflitto arabo-israeliano	18
Elezioni e repressione in Egitto.....	21
Il futuro della politica industriale e dell’innovazione europea: dall’austerità alla prosperità?.....	23
Introduzione: verso la revisione della strategia Europa 2020	23
La politica europea dell’innovazione: molto rumore per nulla?.....	24
La politica industriale europea: quali prospettive?.....	26
Verso un nuovo modello di crescita europeo: sfide e opportunità.....	28

A cura di V. Briani

Parte I

La crisi ucraina vista da Washington

*di Roberto Menotti**

Dalla prospettiva della Casa Bianca, la crisi ucraina è anzitutto un duro colpo alla linea seguita finora da Washington nei confronti della Federazione Russa: una linea sostanzialmente accomodante, avviata fin dal 2009 con il cosiddetto “reset” dei rapporti bilaterali con Mosca. Si è trattato di un vero investimento politico da parte di Barack Obama proprio a seguito di un grave contrasto tra Mosca e Occidente, allora sulla questione georgiana. Quell’investimento era fondato sulla convinzione che il contributo russo sarebbe stato prezioso su una serie di dossier assai rilevanti per gli Stati Uniti, dalla proliferazione nucleare (dunque anzitutto la questione iraniana) al conflitto siriano, al programmato ritiro afgano. Pur non considerando la Federazione Russa come un vero e proprio partner su scala globale, l’amministrazione Obama ha optato per una politica di “engagement” ad ampio spettro in ragione della presenza russa su vari tavoli, compresi naturalmente il Consiglio di Sicurezza dell’ONU, il G8 e il G20, i mercati internazionali degli armamenti.

È in questa ottica complessiva che si deve valutare la reazione di Washington alle vicende in corso: l’Ucraina è un paese rilevante sul piano geopolitico, ma il suo futuro è indissolubilmente legato all’evoluzione della Federazione Russa, ed è alla luce di questo dato che vanno interpretate le scelte americane.

La questione energetica è stata trattata come questione parzialmente a sé stante. La preoccupazione di fondo da parte americana, da lungo tempo, è la forte interdipendenza energetica tra paesi della UE e Russia – soprattutto il 30% delle forniture di gas (con circa il 40% nel caso della Germania e circa il 20% dell’Italia) che gli europei ottengono dalla Russia. Inevitabile dunque che, di fronte alla crisi ucraina, la “carta energetica” sia tornata al centro delle

* Roberto Menotti è Senior Advisor Attività Internazionali dell’Aspen Institute Italia, Direttore Scientifico di *Aspenia Online* e Vice Direttore di *Aspenia*.

discussioni transatlantiche, non soltanto in un'ottica di breve periodo ma anche di riassetto degli equilibri eurasiatici.

La “questione Russia” nella politica estera di Obama

Proprio in quanto viene interpretata – almeno da alcuni – come una vera sfida all'ordine geostrategico eurasiatico, la politica russa verso l'Ucraina (e verso le minoranze russe o russofone, ovunque si trovino) può essere letta come una minaccia agli attuali equilibri internazionali. È in questa chiave che diventa essenziale valutare quanto margine di manovra abbia ancora a disposizione il presidente Obama in politica estera. I dati da cui partire, sul versante interno, sono piuttosto chiari: il clima politico è molto polarizzato, il gradimento popolare del Presidente (ma anche del Congresso) è basso in termini storici, e il Partito Democratico rischia un risultato negativo nel voto di *Midterm* a novembre; d'altro canto, Obama non deve preoccuparsi della campagna presidenziale per il 2016 (tranne che nel senso limitato di coltivare i rapporti con il suo Partito e non danneggiare le chances del candidato democratico – chiunque questi sarà).

Il versante internazionale si è fatto intanto molto incerto, in coincidenza con la prevista ascesa di alcune potenze emergenti riunite, a partire dal 2009, nel Forum BRICS (dalle iniziali dei partecipanti Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa), ma anche in coincidenza con l'inattesa crisi economica esplosa nel 2008. Si è infatti innescata una dinamica che potenzialmente mina la struttura stessa dell'ordine globale post-guerra fredda: l'ascesa competitiva (sebbene per ora non aggressiva) di grandi potenze con crescenti ambizioni (nel caso della Russia, dovrebbe meglio dirsi il possibile ritorno allo status di vera grande potenza), associata alla relativa riduzione del peso degli Stati Uniti (in parte per scelta e in parte per necessità).

Su questo sfondo, i rapporti bilaterali russo-americani, dal 2009 ad oggi, si possono descrivere come altalenanti e in un certo senso incompiuti – almeno rispetto alle aspettative della Casa Bianca e in parte alla stessa retorica del Cremlino. Le speranze di rinnovamento interno all'establishment russo si erano appuntate su Dmitry Medvedev, che divenne Presidente nella “staffetta” con Putin (spostato nella posizione di Primo Ministro) nell'agosto 2008, fino al maggio 2012; ma fu proprio sotto la diarchia Medvedev-Putin che fu realizzata l'operazione militare in Georgia con il consolidamento delle due enclavi di Ossezia del Sud e Abkazia. Sul piano economico, le riforme annunciate da Medvedev non si sono materializzate, e la crescita del PIL russo ha permesso di incrementare gli investimenti nel settore della difesa (con un discreto livello di modernizzazione). A illustrare l'andamento altalenante dei rapporti, la Russia è diventata membro del WTO nel 2012 (un segnale importante di maggiore integrazione nei mercati internazionali), per

poi espellere dal paese USAID (l'agenzia americana per lo sviluppo e la democratizzazione) pochi mesi dopo. Il summit previsto per il settembre 2013 è stato cancellato per l'insoddisfazione americana riguardo agli scarsi progressi sui diritti civili. È in questo clima che si è arrivati alla crisi ucraina di fine 2013.

Il fronte interno e i vincoli di Washington

È particolarmente importante comprendere i condizionamenti dei quali potrebbe risentire il governo americano in questa fase di revisione o quantomeno verifica della propria politica verso la Russia.

L'amministrazione Obama si è trovata sottoposta a forti pressioni interne sulla gestione della crisi ucraina, in particolare (come era prevedibile) da parte dei Repubblicani, scettici fin dall'inizio sulle aperture di credito verso la Russia. Nonostante l'atmosfera molto polarizzata e "*partisan*" prevalente a Washington, nella sostanza l'irrequietezza del fronte interno si è finora tradotta in una richiesta di aggiustamenti per prepararsi a un eventuale deterioramento: di fatto, a una retorica piuttosto dura hanno corrisposto proposte di *policy* non radicali e non dissimili dalle scelte già compiute dall'amministrazione. Il presidente della Commissione Affari Esteri della Camera (il Repubblicano Ed Royce), ad esempio, ha dichiarato che Washington dovrebbe superare la fase puramente reattiva rispetto alle iniziative di Mosca (attendendo che gli europei seguano) per adottare invece un atteggiamento proattivo al fine di convincere il presidente Putin che vi saranno costi significativi e duraturi - quasi letteralmente le stesse parole usate dall'amministrazione. Un serio problema per i Repubblicani è emerso poi al loro interno, per la tensione tra le due anime del Partito: quella internazionalista e quella libertaria o semi-isolazionista (comunque orientata a una netta riduzione degli impegni diretti all'estero). Alcuni rappresentanti repubblicani del Congresso hanno così sottolineato la complessità della situazione in Ucraina, dove non si sta verificando una "semplice" aggressione russa ma sono invece in azione forze locali in una società ormai molto frammentata. Da tale osservazione si fa derivare una ricetta molto prudente, per cui Washington non dovrebbe sacrificare risorse finanziarie preziose prendendo parte in una complicata disputa regionale.

Anche un personaggio di spicco come il Senatore Rand Paul, che potrebbe nutrire addirittura ambizioni presidenziali, ha preso posizioni alquanto ambigue. Paul ha sì auspicato dure sanzioni economiche contro Mosca, la sospensione dei visti ai funzionari russi, e il pieno riavvio del programma per l'installazione del sistema di difesa antimissile in Europa (fortemente ridimensionato da Obama): tuttavia, ha poi finito per sposare una linea simile a quella dell'amministrazione, puntando su forme "creative" di pressione

diplomazia su Putin per mantenere sotto controllo il livello dell'escalation. Anche altri potenziali candidati alla *nomination* repubblicana, come Rob Portman, hanno contribuito alla ricerca di soluzioni creative senza però suggerire passi irreversibili: insiste affinché la NATO mantenga la porta della *membership* sempre aperta per ogni paese (Ucraina compresa) che abbia i requisiti necessari - ma omette di dire che questa è da sempre la linea ufficiale dell'Alleanza, mai smentita.

Da parte dei Democratici, diversi esponenti di spicco hanno posto l'accento sull'urgenza di sostenere in modo più tangibile l'Ucraina (come ad esempio Eliot Engel, membro della Commissione Affari Esteri della Camera). D'altro canto, anche il Dipartimento di Stato ha precisato che considera Mosca direttamente responsabile di aver sobillato l'instabilità in Ucraina, ribadendo un generico sostegno alla sovranità e all'autonomia del paese (ad esempio Victoria Nuland, *Assistant Secretary of State for Eurasian Affairs*).

In ultima analisi, ad oggi i condizionamenti interni non hanno spinto la Casa Bianca a prendere iniziative in contrasto con i propri orientamenti precedenti. Il rischio maggiore per Obama è che il disagio di molti membri del Congresso - in un periodo elettorale - possa saldarsi con le critiche più generali per i pochi risultati tangibili della sua politica estera (se si escludono la cattura di Osama bin Laden e il doppio ritiro quasi completo da Iraq e Afghanistan, che però è esso stesso oggetto di riserve da parte repubblicana). Il Presidente ha ancora un buon margine di manovra per calibrare le sue mosse, anche se molto dipenderà dal grado di violenza del braccio di ferro in corso in Ucraina - per cui quanto più la forza armata sarà la variabile decisiva, tanto più Washington sarà tentata di schierarsi apertamente fino ad appoggiare ed equipaggiare le componenti "anti-russe".

Un segnale di parziale cambiamento della linea di Obama è comunque arrivato con l'adozione di una retorica assai esplicita rispetto alla politica estera di Mosca, descritta ad esempio nel discorso presidenziale di West Point del 28 maggio come "l'aggressione russa verso gli ex-Stati sovietici".

Le opzioni sul tavolo e il dilemma per gli europei

Ad oggi, la reazione europea e americana è consistita soprattutto nell'imposizione di sanzioni mirate e "graduate" (cioè progressive e teoricamente reversibili anche in tempi rapidi), oltre a iniziative piuttosto simboliche in ambito NATO sul piano della prontezza operativa e delle esercitazioni. Da più parti si è fatto notare peraltro che ci sono rischi insiti anche in tali azioni relativamente "soff": le sanzioni sono spesso difficili da eliminare una volta consolidate (come sta dimostrando il caso dell'Iran, per cui Obama ha chiesto una certa flessibilità senza per ora ottenerla dal Congresso), e un ruolo più diretto della NATO (in particolare con un forte

attivismo della componente est-europea e nordica) conferma nella percezione russa la correttezza della lettura più maligna delle intenzioni occidentali fin dalla fine della guerra fredda.

In ogni caso, le sanzioni sembrano destinate a rimanere lo strumento centrale in questa fase, a meno di improvvise accelerazioni della crisi sul terreno. Naturalmente, lo strumento parallelo per rafforzare l'Ucraina è quello degli aiuti - in varie forme - al governo di Kiev, e in tal senso l'elezione (tutto sommato poco controversa) del nuovo presidente Petro Poroshenko offre un partner potenzialmente adatto: le sue prime dichiarazioni sono state piuttosto equilibrate e caute, pur a fronte di una situazione che resta assai instabile in alcune zone del paese. In particolare, sembra degno di nota il fatto di aver escluso, almeno per ora, l'ipotesi di richiedere l'adesione della NATO - togliendo in qualche modo dal tavolo un'opzione di cui si è a più riprese discusso nelle capitali occidentali.

Paradossalmente, dunque, potrebbe esservi un consenso più ampio a Washington sulle sanzioni "calibrate" contro Mosca che non sugli aiuti diretti a Kiev. Il dato che viene però poco apprezzato è che la compattezza del fronte occidentale è essenziale per gli effetti delle sanzioni, e ciò a sua volta richiede un attento coordinamento con gli europei. In altre parole, serve una strategia prudente di costruzione del consenso interalleato, che invece rischia di finire vittima di iniziative unilaterali americane (quelle largamente auspiccate dai critici interni di Obama). Pur senza intraprendere azioni apertamente destabilizzanti, gli Stati Uniti potrebbero finire così per complicare il lavoro delle diplomazie europee. Resta da verificare quanto Obama riuscirà a contrastare le spinte per un atteggiamento più duro verso Mosca.

Per quanto queste scelte di breve termine possano essere influenti, si tratta comunque di considerazioni prevalentemente tattiche; la vicenda ucraina potrà avere un impatto ben superiore, cioè di tipo realmente strategico, se il confronto con la Russia sarà valutato da Washington come una sfida diretta alle regole di funzionamento del sistema internazionale - che potrebbe dunque riproporsi altrove in qualsiasi momento. La scelta di fondo è stata ben sintetizzata da Zbigniew Brzezinski, che ha anzi offerto un indizio ulteriore dei veri dilemmi per gli Stati Uniti (e per gli europei, si deve aggiungere). Brzezinski ha auspicato maggiore chiarezza da parte di Obama proprio sulle regole che tutte le potenze devono rispettare, per poi aggiungere la considerazione rivelatrice per cui garantire quelle regole sarebbe una responsabilità degli alleati dell'America come anche di "altri amici come i cinesi". Ora, in questa formula è racchiusa in effetti una visione complessiva degli assetti mondiali, secondo la quale la Russia sarebbe un paese sotto osservazione (a dir poco, se non perfino un reietto), mentre la Cina sarebbe un membro a pieno titolo (un "amico") del club. Tale

ragionamento può portare molto lontano dall'impostazione di Obama, che invece ha presupposto finora una Russia in gran parte integrata nel sistema della *governance* globale, e una Cina certamente molto attiva e in crescita quasi inesorabile ma pur sempre *sub iudice* e da monitorare con grande attenzione. Quella proposta da Brzezinski è dunque un'inversione di rotta, seppure da perseguire con gradualità; è comunque un interessante sintomo del dibattito in corso a Washington, che potrà influenzare non soltanto l'attuale presidenza ma la prossima, attraverso i candidati che si contenderanno le *nominations* nei prossimi due anni circa.

Guardando alle opzioni per i governi europei, la vicenda ucraina rischia (almeno nel peggiore degli scenari) di aprire tre faglie simultanee: un'erosione del delicato rapporto con la Russia (basato sulla speranza di una più stabile integrazione ma tuttora segnato da una residua sfiducia reciproca), un danno al prestigio della Ue come polo di attrazione continentale affidabile per varie forme di associazione (pur non essendo controverso come il legame con gli Stati Uniti), e infine un allentamento del legame transatlantico (già messo alla prova dalla molteplicità degli interessi e dall'atteggiamento molto selettivo di Obama rispetto a nuovi impegni internazionali). C'è ancora la possibilità di evitare questa combinazione tutta negativa, ma i margini potrebbero restringersi sempre più.

È allora essenziale fare il massimo sforzo per darsi una posizione davvero comune in politica estera e di sicurezza, sia per rafforzare la coesione e il peso negoziale della Ue sia la solidità della NATO come "polizza di assicurazione" contro le crisi più acute. Molte voci negli Stati Uniti (anche tra coloro che meglio conoscono e apprezzano il ruolo degli alleati continentali) stanno manifestando preoccupazione crescente per il futuro del concetto stesso di Occidente, a fronte di ciò che viene percepito come la scarsa affidabilità degli europei – troppo tiepidi nel condannare il comportamento russo e appoggiare concretamente le leadership ucraine filo-occidentali dopo averle indotte ad aspettative forse eccessive sul rapporto con la UE.

Certo, anche a prescindere dalle critiche americane, è vero che la genesi stessa della crisi – avviata dalla decisione dell'allora presidente Janukovich di sospendere i negoziati con Bruxelles – mette in discussione proprio il ruolo della UE come attore decisivo per la positiva evoluzione del continente "allargato". Mosca sta di fatto cercando di fissare un confine invalicabile delle rispettive sfere d'influenza (russa e occidentale) lungo una linea per ora indefinita all'interno del territorio ucraino, perseguendo una visione incompatibile con quella pan-europea. È una sfida molto seria, tanto per l'approccio europeo alle relazioni internazionali quanto per il futuro dei rapporti transatlantici.

Parte II

L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa nel periodo in esame

di Giordano Merlicco *

Negli ultimi mesi, così come previsto dall'accordo ad interim siglato lo scorso autunno a Ginevra, Usa e Ue hanno alleggerito le sanzioni contro l'Iran in cambio dell'impegno di quest'ultimo ad interrompere l'arricchimento dell'uranio. Contemporaneamente, sono proseguite le trattative con Teheran in vista di una soluzione definitiva del contenzioso sul programma nucleare iraniano. I negoziati non hanno finora portato a soluzioni definitive, tuttavia le parti hanno espresso fiducia sulla possibilità di raggiungere un accordo nel corso dei prossimi mesi.

I paesi impegnati nella missione in Afghanistan hanno confermato la loro intenzione di ritirare gran parte delle proprie truppe entro la fine dell'anno in corso. A partire dal 2015, l'attuale missione Isaf sarà sostituita da una nuova missione, che vedrà circa 15.000 soldati degli Usa e dei paesi della Nato impegnati in attività di formazione e sostegno delle forze di sicurezza locali. Gli Stati Uniti sperano inoltre che il nuovo presidente afgano, che verrà eletto nel mese di giugno, acconsentirà a firmare un accordo bilaterale sulla sicurezza tra Usa e Afghanistan. L'attuale capo dello stato afgano, Karzai, ha infatti ripetutamente rifiutato di siglare tale accordo, nonostante le pressioni americane.

Americani ed europei hanno disconosciuto l'esito delle elezioni presidenziali svoltesi in giugno in Siria, che hanno visto la conferma del presidente uscente, Bashar el Assad. Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno continuato a sostenere i ribelli in lotta contro il governo di Damasco, cercando al loro interno di favorire le organizzazioni moderate. Allo stesso tempo, Usa e Ue sono preoccupati per la presenza tra i ranghi dei ribelli di propri cittadini che, una volta rientrati in patria, potrebbero costituire una minaccia per la sicurezza interna americana ed europea. Le perduranti divergenze all'interno

* Giordano Merlicco è collaboratore dello Iai.

della comunità internazionale hanno finora minato i tentativi di trovare una soluzione diplomatica al conflitto siriano.

Americani ed europei hanno riconosciuto il nuovo governo palestinese formatosi ad inizio di giugno con il sostegno dei due maggiori partiti palestinesi, Fatah e Hamas. Gli occidentali sono preoccupati per l'interruzione del processo di pace, di fatto fermo da aprile. Il presidente americano, Barack Obama, ha espresso pessimismo sulla possibilità che il processo di pace tra israeliani e palestinesi possa raggiungere progressi significativi nell'immediato futuro.

Gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno riconosciuto l'esito delle elezioni presidenziali egiziane, che hanno visto l'affermazione del generale al Sisi, capo della giunta militare che governa l'Egitto. Americani ed europei hanno tuttavia biasimato la carenza di un autentico pluralismo politico e mediatico e hanno incitato le autorità egiziane ad alleggerire la repressione contro i dissidenti.

Il programma nucleare dell'Iran

Prosegue
l'attuazione
dell'accordo
raggiunto tra
Iran e 5+1

Negli ultimi mesi, gli Stati Uniti e i paesi europei hanno proseguito il negoziato sul programma nucleare di Teheran. Dopo lunghe trattative, il 24 novembre scorso è stato raggiunto un accordo tra l'Iran e il gruppo dei 5+1, che comprende i cinque paesi membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'Onu (Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti), più la Germania. L'accordo prevede per il governo iraniano l'obbligo di interrompere l'arricchimento dell'uranio sopra il limite del 5% e di neutralizzare le scorte di uranio arricchito al 20%: tale soglia è considerata già sufficiente per costruire un'arma nucleare, anche se cruda e inefficiente, mentre la soglia di arricchimento normalmente utilizzata negli ordigni nucleari è 85% e più. L'Iran si è inoltre impegnato a non installare nuove centrifughe nelle centrali nucleari e a garantire la possibilità per gli ispettori internazionali di procedere a verifiche e controlli nelle installazioni nucleari iraniane. In cambio, americani ed europei si sono impegnati ad alleggerire le pesanti sanzioni economiche e finanziarie che strozzano l'economia iraniana e a scongelare parte dei fondi iraniani detenuti nelle banche americane ed europee, che sono trattenuti in seguito all'introduzione delle sanzioni. Teheran ha annunciato di essere effettivamente tornata in possesso di fondi pari a 4,2 miliardi di dollari, così come previsto dall'accordo di Ginevra. Americani ed europei si sono inoltre impegnati a non promuovere ulteriori sanzioni contro Teheran nell'ambito delle Nazioni Unite. Da parte loro, gli

ispettori dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA), hanno confermato che il governo iraniano sta rispettando gli impegni presi a Ginevra.

Senza esito le
ultime tornate
negoziali

Americani ed europei hanno inoltre espresso ottimismo sull'esito delle trattative, che dovrebbero auspicabilmente condurre ad un accordo definitivo in merito all'annosa questione del nucleare iraniano. Tuttavia questo obiettivo sembra ancora lontano. In maggio, il gruppo dei 5+1 ha avuto due tornate di incontri con i delegati iraniani, la prima a New York e la seconda a Vienna; molti osservatori si aspettavano che in questi incontri sarebbe stato possibile risolvere le divergenze più gravi e stilare una bozza per l'accordo definitivo. I due incontri hanno invece registrato un insuccesso. Le parti coinvolte non hanno rilasciato dichiarazioni esaurienti sui motivi del disaccordo: sembra tuttavia che il nodo irrisolto sia la dimensione del programma nucleare iraniano. Americani ed europei sarebbero infatti disposti ad accettare che Teheran si doti di strutture nucleari finalizzate alla produzione di energia, purché il programma abbia capacità limitate.

I delegati iraniani hanno accettato questa richiesta in linea di principio, ma hanno ritenuto insufficiente la capacità nucleare che gli occidentali sono disposti ad accettare. Nonostante l'insuccesso registrato in maggio, le parti si sono dette disponibili a mantenere vivo il negoziato. La Commissione europea ha annunciato che la prossima tornata negoziale si svolgerà a Vienna, dal 16 al 20 giugno. L'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Ue, Catherine Ashton, ha espresso fiducia sull'esito dei colloqui, ma ha aggiunto anche che "non c'è alcuna garanzia di raggiungere un accordo finale". Ai sensi dell'accordo *ad interim* siglato in novembre, il termine previsto per il raggiungimento di un accordo definitivo scade in luglio. Si tratta però, secondo vari osservatori, di un termine che in caso di necessità potrebbe essere prorogato.

Va ricordato peraltro che diverse voci si sono sollevate contro l'ipotesi di un accordo negoziale che risolva il contenzioso sul nucleare iraniano. Il premier israeliano Benjamin Netanyahu si è sempre espresso contro l'ipotesi di una risoluzione pacifica della questione nucleare iraniana e ha più volte minacciato di attaccare militarmente l'Iran per distruggere i suoi siti nucleari, sostenendo che Teheran non intenda tener fede ad un accordo e considerando un Iran nucleare un pericolo mortale per Israele. Tel Aviv è stata comunque indotta alla moderazione dalla contrarietà di Washington e dei paesi europei, che temono che un attacco contro Teheran possa condurre ad una destabilizzazione generale della regione. Anche negli Usa una componente del Congresso, tra cui in particolare la destra repubblicana e i settori più filo-israeliani, si è espressa contro l'ipotesi di riconciliazione con Teheran e ha condannato l'alleggerimento delle sanzioni operato dall'amministrazione Obama, utilizzando argomenti simili a quelli di Netanyahu. Infine, scetticismo sulla possibilità di raggiungere una soluzione negoziale è stata espressa anche da una parte dei parlamentari iraniani, che temono che esso non rappresenti tanto un compromesso quanto piuttosto un

cedimento nei confronti di Usa e Ue. Tuttavia Ali Khamenei, Guida Suprema della Repubblica islamica, ha finora mostrato approvazione nei confronti del negoziato, ammonendo tuttavia che esso non rappresenta una rinuncia al diritto dell'Iran di avere un proprio programma nucleare.

Migliorano i rapporti tra l'Iran e l'occidente

In generale, l'intesa temporanea raggiunta a Ginevra ha permesso un notevole miglioramento dei rapporti tra americani ed europei da un lato, e gli iraniani dall'altra. Tale svolta è stata favorita anche dall'elezione, a capo dello stato iraniano, del religioso moderato Hassan Rouhani, maggiormente aperto al dialogo del suo predecessore Mahmoud Ahmadinejad e tra l'altro ex negoziatore capo per il programma nucleare iraniano sotto i presidenti Rafsanjani e Khatami. La prospettiva di una normalizzazione delle relazioni con Teheran ha destato l'interesse di varie compagnie europee, ansiose di poter ristabilire i contatti con l'Iran per sfruttare le immense possibilità offerte dal settore petrolifero iraniano, finora poco sfruttate anche per l'arretratezza tecnologica del paese. La Repubblica Islamica è il terzo paese produttore di petrolio nell'ambito dell'Opec e si stima che i suoi giacimenti equivalgano al 13% delle risorse petrolifere mondiali. Le compagnie europee temono inoltre che, in caso di prosecuzione delle sanzioni, gli iraniani potrebbero essere indotti ad aumentare i rapporti economici con la Cina e altri paesi esterni al blocco occidentale; negli ultimi anni si è già registrato un maggiore interesse di Pechino a importare prodotti energetici iraniani. Il pieno sviluppo dei rapporti tra Iran e Cina è stato però ostacolato, finora, dalle sanzioni contro Teheran. Negli ultimi mesi è emersa anche l'ipotesi di una maggiore cooperazione tra la Russia e l'Iran, sempre mirata al settore petrolifero.

In parziale controtendenza rispetto al generale miglioramento nei rapporti tra Iran e occidente, negli ultimi mesi sono emerse alcune dispute tra gli Usa e Teheran. In particolare, Washington ha rifiutato di concedere il visto di ingresso negli Usa ad Hamid Aboutalebi, diplomatico iraniano precedentemente in servizio in Italia, Belgio e Australia e attualmente componente designato della missione diplomatica dell'Iran presso la sede di New York delle Nazioni Unite. Le autorità americane sospettano Aboutalebi di aver partecipato nel 1979 all'assalto contro l'ambasciata americana a Teheran e non vogliono dunque concedergli l'ingresso nel territorio degli Stati Uniti. Da parte sua, Teheran ha accusato gli Usa di violare il diritto internazionale e ha finora rifiutato di nominare un sostituto al posto di Aboutalebi.

Gli Stati Uniti fanno inoltre pressioni su Teheran affinché esso interrompa il proprio programma missilistico. Il sottosegretario alla difesa degli Stati Uniti, Frank Rose, ha affermato che oltre al programma nucleare, occorre affrontare anche il tema del programma balistico iraniano, argomentando che esso minaccia gli Usa, le forze statunitensi dispiegate nella regione mediorientale e gli alleati regionali di Washington. L'amministrazione americana ha anche preventivato la costituzione di uno scudo anti-missile regionale che si appresterebbe a creare insieme all'Arabia Saudita e alle altre monarchie del Golfo Persico. Da parte sua, l'Iran ha comunque

affermato che il suo programma balistico non rientra nel negoziato in corso ed ha respinto le richieste degli Usa.

La missione in Afganistan

I paesi impegnati nella missione Isaf ribadiscono la scadenza del 2014 per il ritiro delle truppe combattenti

Il presidente americano, Barack Obama, ha ribadito che entro la fine del 2014 l'esercito americano porrà fine alle operazioni di combattimento in Afganistan. Tale scadenza temporale era da tempo nota, ma è stata confermata in via definitiva dal presidente Obama il 27 maggio. Il presidente americano ha inoltre confermato che i militari degli Stati Uniti e di alcuni dei paesi attualmente impegnati nella *International Security Assistance Force* (Isaf) guidata dall'Alleanza Atlantica, continueranno ad essere presenti nel paese asiatico dopo il 2014, anche se i loro compiti saranno sensibilmente diversi. Il presidente americano ha dichiarato infatti che con la fine dell'anno in corso, "gli afgani assumeranno pienamente la gestione della propria sicurezza", mentre "la guerra americana in Afganistan giungerà ad una fine responsabile". I paesi europei, che da tempo mostravano il desiderio di porre termine, o almeno di ridurre il proprio impegno in Afganistan, hanno accolto con favore l'annuncio della Casa Bianca.

Dopo il 2014, i soldati stranieri si limiteranno a svolgere attività di addestramento e formazione delle forze di sicurezza afgane. I militari stranieri non parteciperanno più in prima persona a operazioni di combattimento, ma si limiteranno ad assistere, se necessario, le forze afgane. Il segretario alla difesa americano, Chuck Hagel, ha riassunto quindi i compiti per la missione successiva al 2014 nella triade "formare, consigliare, assistere". A partire dal 2015 il contingente americano nel paese asiatico sarà pari a circa 10.000 unità, un numero nettamente inferiore rispetto alle attuali 51.000 unità. I dettagli della partecipazione dei paesi europei e della Nato devono ancora essere concordati, tuttavia il segretario alla difesa americana, Hagel, ha affermato che finora Italia, Turchia e Germania hanno offerto la propria disponibilità a mantenere truppe. Secondo le anticipazioni finora circolate, nel complesso saranno circa 5 migliaia i soldati inviati dai paesi europei. Ai sensi dei piani annunciati dall'amministrazione americana, tale nuova missione avrà una durata di due anni, mentre dal 2017 in Afganistan dovrebbe restare solo un numero molto limitato di militari americani, incaricati di gestire la sicurezza delle sedi diplomatiche e di svolgere altre attività collaterali.

Continuano i contatti tra gli Usa e i ribelli afgani

In vista della riduzione del contingente militare degli Usa e dei paesi della Nato, l'amministrazione americana ha da tempo iniziato trattative con la guerriglia nel tentativo di raggiungere una soluzione negoziale del conflitto. Il dialogo tra gli Stati Uniti e i ribelli si svolge con la mediazione del Qatar, paese alleato degli Usa e che contemporaneamente intrattiene relazioni con vari movimenti islamisti. Il dialogo tra gli Usa e i talebani ha peraltro permesso un discusso scambio di prigionieri, avvenuto a fine maggio. I ribelli islamici hanno liberato il sergente Bowe Bergdahl, un soldato americano

rimasto dal 2009 prigioniero dei guerriglieri. In cambio, gli Stati Uniti hanno rilasciato cinque dirigenti talebani detenuti nella base americana di Guantanamo. Anche le trattative per lo scambio di prigionieri hanno visto la partecipazione, in qualità di mediatore, del Qatar. Per quanto riguarda le trattative di pace, le parti coinvolte non hanno rilasciato informazioni sui loro sviluppi, tuttavia il negoziato che ha portato alla liberazione di Berghdal potrebbe essere il segnale di un progresso nei rapporti tra gli Usa e i talebani.

Lo scambio di prigionieri appare significativo soprattutto se si tiene in considerazione la tradizionale politica statunitense di non trattare con i sequestratori. Inoltre, nel linguaggio dell'amministrazione americana, si è verificato un significativo cambiamento lessicale in riferimento ai talebani. Il segretario alla difesa, Chuck Hagel, ha infatti respinto l'ipotesi che gli Usa abbiano negoziato con dei "terroristi", affermando invece che l'amministrazione Obama ha trattato, secondo la prassi consuetudinaria, per ottenere il rilascio di un normale prigioniero di guerra. Hagel ha inoltre aggiunto che il successo nello scambio dei prigionieri "potrebbe costituire una leva per altre trattative". Anche l'Alto consiglio della pace di Kabul, l'organismo incaricato di favorire la riconciliazione nazionale tra governativi e ribelli afgani, ha accolto con favore lo scambio di prigionieri, auspicando che esso possa costituire un passo verso la risoluzione negoziata del conflitto.

Americani ed europei sperano che l'uscita di scena di Karzai possa migliorare i rapporti con Kabul

Un altro evento fondamentale per la definizione del quadro politico dell'Afganistan futuro sarà l'elezione del nuovo capo dello Stato. L'attuale presidente, Hamid Karzai, nell'ultimo periodo aveva più volte criticato l'ingerenza degli Stati Uniti nel paese asiatico e le vittime civili provocate dagli attacchi delle forze dell'Isaf. Ciò aveva contribuito ad inasprire le relazioni di americani ed europei con le autorità afgane. In particolare, Karzai ha rifiutato di siglare un nuovo trattato bilaterale con gli Usa, necessario per definire il quadro giuridico e politico della presenza americana in Afganistan nel periodo successivo al 2014. Americani ed europei vedono dunque con favore la sua uscita di scena. Il primo turno delle elezioni presidenziali si è svolto in aprile, in un clima condizionato da attacchi ai seggi e accuse di brogli. Il ballottaggio tra i due candidati Abdullah Abdullah e Ashraf Ghani Ahmadzai, entrambi ex ministri di Karzai, è previsto per la metà di giugno. Tuttavia, da quanto emerso finora, sembra che entrambi i candidati ammessi al secondo turno siano disposti a firmare il trattato bilaterale di sicurezza con gli Stati Uniti. In proposito, il presidente americano Obama ha affermato che "noi manterremo la nostra presenza militare dopo il 2014 solo se il governo [afgano] firmerà l'accordo".

La crisi in Siria

Usa e Ue
impongono sanzioni
contro la Siria...

Negli ultimi mesi è proseguita senza soluzione di continuità la guerra civile siriana. Sin dall'inizio della rivolta, nel 2011, gli Stati Uniti e l'Unione Europea si sono schierati contro il governo di Damasco e il presidente Bashar el Assad. Americani ed europei hanno imposto dure sanzioni contro la Siria, nell'intento di strozzarne l'economia e facilitare la caduta di Assad. Le sanzioni occidentali prevedono il divieto per le imprese americane ed europee di intrattenere relazioni economiche e commerciali con enti e imprese siriane. Sottoposto al regime sanzionatorio è anche il settore petrolifero, che costituiva precedentemente un'importante voce nelle esportazioni siriane. Le sanzioni comprendono inoltre il congelamento dei beni intestati al presidente siriano e ad altre figure di rilievo delle istituzioni di Damasco. Le sanzioni europee hanno una durata annuale e, per evitare che esse decadessero, a fine maggio i paesi dell'Unione hanno prolungato le sanzioni alla Siria fino al primo giugno 2015.

...e offrono
sostegno ai ribelli

In secondo luogo, gli Usa e i paesi europei hanno fornito aiuti finanziari e materiali ai ribelli, cui hanno offerto anche sostegno politico e diplomatico. I ribelli sono però divisi in varie fazioni animate da notevoli differenze ideologiche e programmatiche, che si sono non di rado affrontate anche militarmente per il controllo del territorio (particolarmente forti sembrano essere le milizie di ispirazione fondamentalista ed anche qaedista). All'interno del fronte ribelle Usa e Ue hanno espresso quindi il proprio sostegno politico alla "Coalizione nazionale siriana delle forze dell'opposizione e della rivoluzione", un'organizzazione ombrello che raccoglie al suo interno formazioni di vari orientamenti politici. In maggio, l'amministrazione americana ha innalzato il riconoscimento politico della Coalizione, annunciando che essa aprirà una sede di rappresentanza a Washington, cui gli Usa riconoscono lo status di missione diplomatica. Nonostante si tratti di un importante riconoscimento politico, la sede della Coalizione negli Stati Uniti non verrà equiparata alle rappresentanze di paesi esteri e non godrà di alcune prerogative tipiche delle sedi diplomatiche, come l'immunità diplomatica. Da parte sua, il governo britannico ha immediatamente assecondato le scelte di Washington, annunciando a sua volta l'apertura di una sede di rappresentanza della Coalizione ribelle siriana a Londra. Il presidente americano, Barack Obama, ha inoltre annunciato che gli Usa aumenteranno gli aiuti materiali ai ribelli siriani (tra gli aiuti, formalmente solo di materiale non letale, sarebbero in realtà incluse anche armi leggere ma non armamenti più pesanti come ad esempio missili terra-aria, nel timore che possano cadere nelle mani dei jihadisti). Obama ha specificato che, per scongiurare il rafforzamento delle fazioni integraliste, gli Usa cercheranno di veicolare i propri aiuti "a coloro nell'opposizione siriana che offrono la migliore alternativa".

Usa e Ue
disconoscono
legittimità alle
elezioni siriane

Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno disconosciuto la regolarità delle elezioni presidenziali siriane, che hanno visto la prevedibile affermazione del presidente uscente, Assad, contro i due sfidanti Maher al Hajar e Hassan al Nouri. Svoltesi all'inizio di giugno, le presidenziali costituiscono per la Siria la prima consultazione pluralistica per l'elezione del capo dello Stato, in accordo con la modifica della costituzione siriana approvata nel 2012 dal parlamento di Damasco. Con tale modifica, le autorità siriane intendevano operare un'apertura del sistema politico del paese. Il segretario di stato americano, John Kerry, ha definito le elezioni "un insulto e una frode alla democrazia." L'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Ue, Ashton, ha affermato che le elezioni siriane non solo sono "illegittime", ma rappresentano "una minaccia per gli sforzi politici in corso per trovare una soluzione" al conflitto. Il segretario generale della Nato, Anders Fogh Rasmussen, ha dichiarato che "il voto siriano è una farsa" e si è detto certo che nessun paese membro dell'Alleanza Atlantica ne riconoscerà il risultato. In accordo con questa posizione, gli Stati Uniti e diversi paesi europei, come Francia, Belgio e Germania, hanno impedito lo svolgimento delle elezioni presso le sedi diplomatiche siriane presenti sul proprio territorio.

Usa e Ue
preoccupati dalla
presenza di loro
cittadini tra le milizie
jihadiste

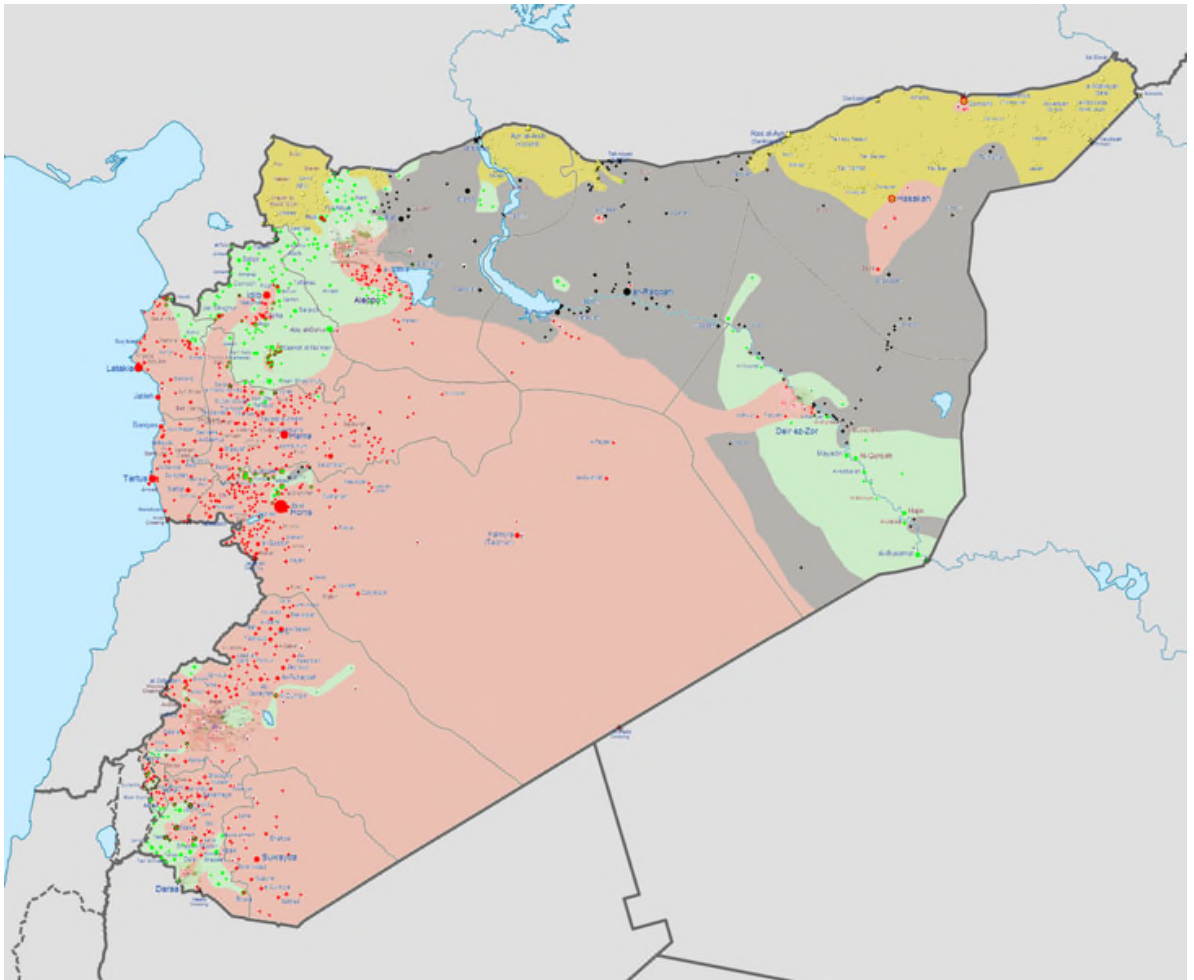
Stati Uniti ed Unione Europea sono preoccupati per la crescente presenza di cittadini americani ed europei tra i gruppi jihadisti attivi all'interno del fronte ribelle siriano. Per i governi occidentali, il problema non è tanto costituito dalle loro attività in territorio siriano, quanto piuttosto dal loro futuro rientro in patria. Attualmente, si stima che i miliziani stranieri attivi in Siria siano almeno 11.000, di cui circa 3.000 provenienti dagli Usa e dai paesi europei. I paesi maggiormente interessati sarebbero Francia e Gran Bretagna, tuttavia il fenomeno interessa la quasi totalità dei paesi europei. Una volta rientrati nei paesi d'origine tali miliziani, dotati di addestramento militare e fortemente indottrinati, potrebbero decidere di impegnarsi in attività terroristiche in Europa e negli Stati Uniti. Il ministro degli esteri britannico, William Hague, ha dichiarato che il ritorno dalla Siria di cittadini britannici impegnati al fianco dei ribelli costituisce "una minaccia crescente alla nostra sicurezza nazionale". Il governo di Londra ha inoltre affermato che la minaccia terroristica proveniente dalla Siria costituirà un problema di lunga durata ed è destinato a superare, per gravità, le minacce provenienti da paesi come Afghanistan e Pakistan.

Tale pericolo ha da tempo suscitato l'attenzione dei governi e delle agenzie di sicurezza occidentali. Nell'ultimo periodo, tuttavia, sono avvenuti due episodi che hanno confermato la concretezza del pericolo e aumentato il livello di preoccupazione. Il 24 maggio Mehdi Nemmouche, cittadino francese con alle spalle un periodo di militanza presso i ribelli siriani, ha compiuto un attentato contro il museo ebraico di Bruxelles, uccidendo tre persone. Il presidente francese, François Hollande, ha quindi annunciato uno sforzo speciale da parte di Parigi per "perseguire i jihadisti (...), soprattutto quando fanno ritorno in Francia o in Europa". Sempre a fine maggio, un cittadino americano di fede islamica ha compiuto un attentato terrorista suicida nei

pressi della città siriana di Idlib. Atti di questo genere erano già stati compiuti in Siria da parte di cittadini europei, ma si tratta del primo caso in cui l'attentatore è un cittadino degli Stati Uniti. Le autorità statunitensi stimano che siano varie decine i cittadini americani che combattono in Siria al fianco dei ribelli. Le agenzie per la sicurezza degli Usa hanno quindi creato una struttura incaricata di impedire il loro ritorno in patria, nel timore che tali miliziani possano applicare all'interno del territorio degli Stati Uniti le tecniche di guerra apprese sul fronte di guerra siriano.

Le divergenze all'interno della comunità internazionale ostacolano una soluzione negoziale

Il perdurare delle divergenze all'interno della comunità internazionale ha indebolito le possibilità di raggiungere una soluzione negoziale del conflitto siriano. La posizione occidentale ostile ad Assad è condivisa da importanti paesi del vicino oriente, come Turchia ed Arabia Saudita. A differenza degli occidentali, questi paesi hanno peraltro mostrato disponibilità a sostenere direttamente, sul fronte anti-governativo, anche le fazioni jihadiste impegnate in Siria. D'altra parte, le autorità di Damasco continuano a godere dell'appoggio di importanti alleati regionali, come l'Iran, oltre che di potenze mondiali come Russia e Cina. Questi ultimi due paesi godono del diritto di veto all'interno del Consiglio di sicurezza dell'Onu e, in tale sede, hanno finora impedito l'approvazione delle risoluzioni di condanna di Damasco presentate dagli occidentali. In seguito allo stallo del processo negoziale l'inviato speciale delle Nazioni Unite per la Siria Lakhdar Brahimi, ha annunciato le proprie dimissioni dall'incarico il 31 maggio. Brahimi ha denunciato l'inutilità delle trattative diplomatiche in assenza di una reale disponibilità al compromesso delle parti coinvolte nel conflitto siriano e dei loro sostenitori esterni. Anche il suo predecessore, Kofi Annan, aveva rassegnato le dimissioni da inviato dell'Onu per la Siria dopo il collasso del suo tentativo di negoziare una tregua. L'Onu provvederà prossimamente a nominare il successore di Brahimi; nell'immediato futuro sembra però estremamente improbabile che le ipotesi negoziali possano sortire effetti significativi.



Carta della Siria con le aree di influenza dei vari schieramenti. Le località controllate dall'esercito siriano e dai gruppi governativi sono colorate in rosa, quelle controllate dagli insorti in verde. Le aree controllate dalle organizzazioni jihadiste (Stato islamico dell'Iraq e del Levante) sono colorate in grigio e in giallo le località controllate dai curdi, che nel corso del conflitto stanno tentando di ritagliarsi uno statuto di autonomia all'interno del territorio siriano.

Il conflitto arabo-israeliano

Usa e Ue riconoscono
il governo palestinese
di riconciliazione
nazionale

Americani ed europei hanno accolto con favore la formazione del nuovo governo palestinese, che gode del sostegno sia del movimento Fatah del presidente palestinese Abu Mazen, che governa la Cisgiordania, che di quello islamista di Hamas, al potere nella striscia di Gaza. In aprile i due maggiori partiti palestinesi, in passato protagonisti di un aspro scontro anche militare, hanno siglato un accordo di riconciliazione che ha appunto portato, all'inizio di giugno, alla formazione di un governo tecnico. Abu Mazen ha dichiarato che l'esecutivo di riconciliazione nazionale seguirà una linea politica moderata, cercando in tal modo rassicurare gli occidentali. Tuttavia, il governo israeliano ha condannato l'alleanza di Fatah con Hamas. Il premier israeliano, Benyamin Netanyahu, ha affermato che "Hamas è una organizzazione terroristica che invoca la distruzione di Israele" e che gli atti

del nuovo governo "non rafforzeranno la pace, ma il terrorismo". Netanyahu si è quindi appellato alla comunità internazionale, affinché non riconosca il nuovo esecutivo palestinese. Ciononostante, gli Stati Uniti e i paesi europei hanno subito riconosciuto il nuovo governo.

Washington ha infatti affermato la sua disponibilità a cooperare con l'esecutivo palestinese, almeno nella misura in cui in esso non saranno presenti ministri legati a Hamas (che rientra nell'elenco statunitense delle organizzazioni terroristiche). Da parte sua, l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Ue, Catherine Ashton, ha affermato che la formazione del nuovo governo è un "importante passo in avanti nel processo di riconciliazione palestinese". Ashton ha specificato comunque che la cooperazione tra l'Ue e il nuovo governo sarà condizionata al rispetto, da parte di quest'ultimo, di alcuni requisiti, come il diritto di esistere di Israele e il rigetto della violenza. Posizioni identiche hanno espresso i singoli stati membri dell'Ue. Il ministro degli Esteri italiano, Federica Mogherini, ha garantito il "pieno appoggio" dell'Italia al nuovo governo palestinese, esprimendo apprezzamento per le "garanzie date dal presidente Mahmoud Abbas sul riconoscimento del diritto all'esistenza di Israele, sulla rinuncia alla violenza, sul rispetto degli accordi di pace e su una soluzione a due Stati". Da parte sua, il segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, ha annunciato che l'Onu è pronta a dare "pieno appoggio" al nuovo governo palestinese.

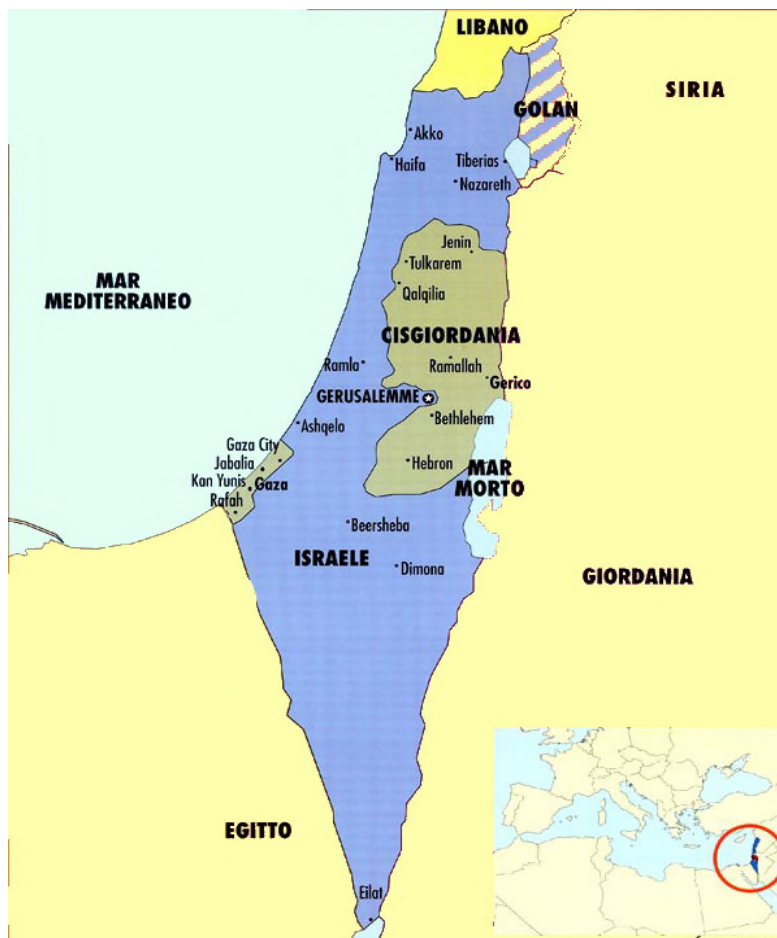
Si allontanano le prospettive di raggiungere un accordo di pace

Tuttavia, l'accordo dei due partiti ha spinto Israele a sospendere la sua partecipazione ai negoziati con i palestinesi, generando profonda preoccupazione in americani ed europei. Nel corso dell'ultimo anno, gli Stati Uniti sono stati impegnati per cercare una mediazione tra israeliani e palestinesi, con l'obiettivo di indurli a raggiungere un accordo quadro che potesse costituire il punto di partenza per un accordo di pace definitivo. Tuttavia le trattative sono ferme dal mese di aprile in seguito all'accordo di riconciliazione tra Fatah e Hamas. Per il premier israeliano Netanyahu, il processo di pace è infatti inconciliabile con la presenza di Hamas – considerata dagli israeliani una organizzazione terroristica - all'interno dell'esecutivo palestinese. A ragione della propria decisione, Tel Aviv ha addotto anche il tentativo palestinese di ottenere il riconoscimento dello stato di Palestina da parte di alcune agenzie dell'Onu, un gesto che secondo gli israeliani è contrario alla ricerca di accordo di pace concordato.

Tale sospensione formale giunge peraltro a conclusione di una lunga fase di stallo del processo di pace durante la quale non si erano registrati progressi significativi. Lo sforzo negoziale degli Stati Uniti si era infatti infranto contro l'intransigenza del governo di Tel Aviv. Sempre in aprile, il premier israeliano, Netanyahu, ha respinto la richiesta dell'Autorità nazionale palestinese (Anp) di liberare una ventina di prigionieri palestinesi, detenuti da oltre 20 anni nelle carceri israeliane. Soprattutto, Netanyahu ha sempre rifiutato di congelare le costruzioni di strutture abitative nelle colonie ebraiche situate in Cisgiordania e nella parte orientale di Gerusalemme, nei territori cioè che dovrebbero

costituire il futuro stato palestinese. Per i palestinesi le costruzioni minacciano la continuità dei territori palestinesi e vanificano la possibilità di raggiungere una soluzione al conflitto sulla base del principio dei due stati.

Da parte loro, gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno più volte invocato una interruzione, anche parziale, delle costruzioni nelle colonie ebraiche. In particolare, l'Unione Europea ha sempre condannato le costruzioni, definendo le colonie nei territori arabi contrarie al diritto internazionale, ed è arrivata nel 2013 ad adottare norme per limitare la cooperazione in ambito scientifico ed economico tra le istituzioni comunitarie ed entità israeliane che abbiano sede o attività in territorio palestinese. Ciononostante, Tel Aviv ha autorizzato all'inizio di giugno la costruzione di 3.300 nuove unità abitative in Cisgiordania e a Gerusalemme est. Tale provvedimento del governo israeliano è stato biasimato sia dagli Stati Uniti che dall'Unione europea. A dividere israeliani e palestinesi contribuiscono inoltre altre delicate questioni, come il destino di Gerusalemme e il riconoscimento del carattere di stato nazionale ebraico di Israele, invocato da Tel Aviv e respinto dai palestinesi. Il presidente americano, Obama, si è detto pessimista sulla ripresa dei negoziati, affermando che sembra improbabile che, nei prossimi mesi, israeliani e palestinesi saranno pronti ad effettuare i compromessi necessari a raggiungere un accordo di pace. Obama ha specificato inoltre che, nel corso delle trattative, è mancata nelle due parti "la volontà politica di prendere decisioni difficili".



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.

Elezioni e repressione in Egitto

Usa e Ue
accolgono con
favore le elezioni
presidenziali...

Gli Stati Uniti e i paesi dell'Unione Europea hanno accolto con favore lo svolgimento delle elezioni presidenziali tenutesi in Egitto tra il 26 e il 27 maggio. La consultazione era stata ideata dalle autorità del Cairo per legittimare quel potere di fatto assunto dalle forze armate in seguito al colpo di stato del luglio 2013, con cui fu spodestato l'allora presidente Mohamed Morsi e il suo governo di ispirazione islamista. Secondo i dati ufficiali, Abd el-Fattah al-Sisi, generale e capo della giunta militare al potere, ha raccolto il 95% dei voti. Tuttavia l'affluenza è stata inferiore al 50% degli aventi diritto; in favore dell'astensione si erano pronunciati vari movimenti politici egiziani, tra cui i Fratelli Musulmani del deposto presidente Morsi.

Pur riconoscendo i risultati del voto, l'amministrazione Obama ha espresso alcune critiche sul modo in cui si svolte le elezioni presidenziali, sottolineando la mancanza di trasparenza e di pluralismo. La Casa bianca ha

...ma auspicano
l'attenuamento
della repressione
interna

comunque ribadito l'interesse americano a lavorare con al-Sisi per "migliorare la nostra partnership strategica e i numerosi interessi che Stati Uniti e Egitto hanno in comune". Allo stesso modo, l'Unione Europea ha dichiarato che le procedure elettorali si sono svolte regolarmente, ma che il contesto politico e mediatico egiziano è lontano dai requisiti essenziali del pluralismo. Gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno inoltre auspicato che le autorità egiziane possano attenuare la repressione interna e rivedere la prevista condanna a morte di 683 militanti dei Fratelli musulmani, tra i quali Mohammad Badie, la guida spirituale del movimento. L'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Ue, Ashton, ha espresso "crescente preoccupazione" per le condanne a morte e per la pressione esercitata dalle autorità sui media e sui gruppi dissidenti.

Per gli americani e gli europei, la gestione del potere da parte dei militari costituisce una garanzia della permanenza del Cairo all'interno del blocco di alleanze occidentali. Per la sua storia e le sue dimensioni demografiche, l'Egitto è comunemente considerato il paese chiave dell'Africa settentrionale e del mondo arabo. Il confine con Israele e con la striscia di Gaza lo rende inoltre un attore di primo piano del conflitto arabo-israeliano. Il deposto presidente Morsi e i Fratelli musulmani avevano espresso l'auspicio di rivedere l'indirizzo della politica estera egiziana, soprattutto per quanto riguarda i rapporti con Israele (l'Egitto era stato il primo tra i paesi arabi a siglare la pace con Tel Aviv). In tale contesto americani ed europei, temendo una svolta anti-israeliana ed anti-occidentale del Cairo, hanno accolto con favore la deposizione di Morsi e l'assunzione del potere da parte dell'esercito. I militari sono infatti da decenni la principale leva di influenza degli americani nel paese arabo. Washington sostiene finanziariamente l'Egitto con circa 1,6 miliardi annui, la maggior parte dei quali è destinata alle forze armate, cui gli Usa offrono anche armamenti e programmi di formazione.

Le relazioni militari tra il Cairo e Washington avevano subito un lieve attenuamento in seguito al colpo di stato dell'estate del 2013, durante il quale i militari hanno represso duramente i simpatizzanti dei Fratelli musulmani. Per evitare l'imbarazzo di sostenere la repressione interna, Washington ha effettuato alcuni gesti simbolici, come la sospensione delle esercitazioni militari congiunte e della consegna di armamenti. Attualmente, i rapporti sono comunque ripresi e, in aprile, l'amministrazione Obama ha annunciato la fornitura al Cairo di elicotteri militari dotati di equipaggiamenti ad alta tecnologia. Per il portavoce del dipartimento della difesa americano, John Kirby, gli armamenti forniti dagli Usa al Cairo serviranno a "contrastare gli estremisti che minacciano la sicurezza statunitense, egiziana e israeliana". Più in generale, il presidente americano, Obama, ha dichiarato a fine maggio che le relazioni tra Washington e il Cairo "sono ancorate agli interessi di sicurezza, che vanno dal trattato di pace con Israele, agli sforzi congiunti contro la violenza estremista".

Parte III

Il futuro della politica industriale e dell'innovazione europea: dall'austerità alla prosperità?

*di A. Renda**

Introduzione: verso la revisione della strategia Europa 2020

Il 2014 sarà un anno fondamentale per la transizione da politiche UE orientate alla austerità di bilancio, verso un'azione più decisamente orientata alla crescita economica. La necessità di tale transizione ha dominato il dibattito svoltosi durante le elezioni del Parlamento europeo in primavera, e sembra destinata a dominare anche la discussione relativa alla nomina dei vertici UE, in particolare quella del Presidente della Commissione europea. I dati macroeconomici parlano chiaro: nel 2014 la produzione economica dell'UE tornerà finalmente ai livelli del 2008. Nel periodo 2014–2020 il PIL dell'UE dovrebbe crescere annualmente dell'1,6%, contro il 2,3% del periodo 2001–2007. In altre parole, l'Europa si avvia verso una ripresa assai timida.

Quale “modello di crescita” dovrebbe essere adottato dall'Unione? Il modello attuale, ampiamente trascurato nel corso degli ultimi quattro anni, è quello contenuto nella strategia Europa 2020, adottata nel 2010 e oggi già in fase di revisione. Proprio questa revisione, che continuerà durante tutto l'anno e culminerà con una proposta della Commissione nel marzo 2015, sarà l'occasione per rivedere e ridiscutere il ruolo che la strategia potrà svolgere negli anni a venire. Attualmente, la strategia mira a perseguire una crescita a un tempo intelligente (smart), sostenibile e inclusiva, e prevede cinque obiettivi (in tema di occupazione, spesa in ricerca e sviluppo, efficienza energetica e tutela dell'ambiente, istruzione primaria e terziaria e riduzione della povertà), da raggiungere anche grazie a sette iniziative “faro”, tra cui spiccano – per quanto riguarda il tema “competitività” – quelle in tema di innovazione, agenda digitale e politica industriale.

* Andrea Renda è Senior Research Fellow del Centre for European Policy Studies, Bruxelles e Direttore del Global Outlook dell'Istituto Affari Internazionali.

Nel marzo 2014 la Commissione europea ha già pubblicato un documento di riflessione sullo stato attuale della strategia, rilevando che molti degli obiettivi non potranno essere realizzati, con l'eccezione di quelli relativi all'abbandono scolastico e quelli ambientali (che però sono "facilitati" dal calo della produzione industriale conseguente alla crisi economica). Inoltre, appare evidente che qualcosa nell'applicazione della strategia Europa 2020 non ha funzionato. Non soltanto i cinque target fissati dalla strategia sono parsi incompleti e a volte in conflitto tra di loro, ma le iniziative fatte sono rimaste per lo più separate e spesso incoerenti. Da ultimo, la strategia non si è fin qui occupata di alcuni temi che sono universalmente considerati come centrali per il rilancio della crescita dell'Unione, segnatamente il mercato interno (in particolare, dei servizi), gli investimenti in infrastrutture e la qualità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Nel dibattito corrente sembra dunque emergere l'idea di una revisione profonda della strategia, che riporti al centro del dibattito le riforme strutturali che possono permettere ai 28 Paesi membri di rilanciare, davvero, le loro economie.

Questo breve contributo contiene una riflessione specifica su quanto si è fatto, nei primi quattro anni del decennio, nel campo della politica industriale e di quella dell'innovazione. Le prossime due sezioni individuano le principali linee direttrici su cui si è concentrata l'azione della UE in questi due settori cruciali dell'economia europea. La sezione conclusiva illustra alcune proposte per migliorare l'efficacia dell'azione comunitaria in questi due campi, e più in generale nel generare produttività e crescita.

La politica europea dell'innovazione: molto rumore per nulla?

La politica UE dell'innovazione è stata nell'ultimo decennio caratterizzata da un assetto istituzionale molto complesso e spesso confusionario. Negli ultimi anni, a un quadro già oltremodo complesso e frammentato, si sono aggiunte novità quali la creazione dell'Istituto Europeo per l'Innovazione e la Tecnologia (EIT, basato a Budapest), la creazione delle c.d. comunità della conoscenza e dell'innovazione (KICs), il rilancio del programma di finanziamenti per la competitività delle PMI (c.d. COSME), gestito per lo più dal Fondo Europeo degli Investimenti (FEI), il varo dei partenariati europei per l'innovazione (EIP), l'approvazione del titolo di brevetto unitario per tutti i paesi della UE, la creazione di un fondo europeo di Venture Capital e nuove forme di finanziamento sia con capitale di debito che di equity gestite sempre dal FEI, e la transizione dal Settimo Programma Quadro per la ricerca (2017-2013) verso Orizzonte 2020, programma integrato per la ricerca e

l'innovazione con una dotazione finanziaria senza precedenti, pari a 80 miliardi di euro per il periodo 2014-2020.

Le nuove iniziative dovrebbero, se correttamente sviluppate, migliorare la performance europea in termini di innovazione. Peraltro, è importante rimarcare che la frammentazione delle iniziative, se possibile, è ulteriormente aumentata negli ultimi anni, e che il tanto atteso miglioramento della governance delle politiche dell'innovazione non si è, allo stato, materializzato. I dati più recenti a disposizione mostrano un lieve miglioramento nella performance europea in tema di innovazione, ma allo stesso tempo anche una crescente diseguaglianza tra Stati membri, ancor più evidente se si guarda alle singole realtà regionali. La figura 1 qui di seguito illustra la valutazione del livello di innovazione generato a livello regionale negli Stati membri, mostrando una evidente concentrazione territoriale dell'innovazione in paesi come Germania e Austria, Regno Unito e paesi scandinavi. Come si nota nella figura, l'Italia non figura tra i paesi europei più innovativi, e solo alcune delle regioni del Nord arrivano allo status di "innovation followers".

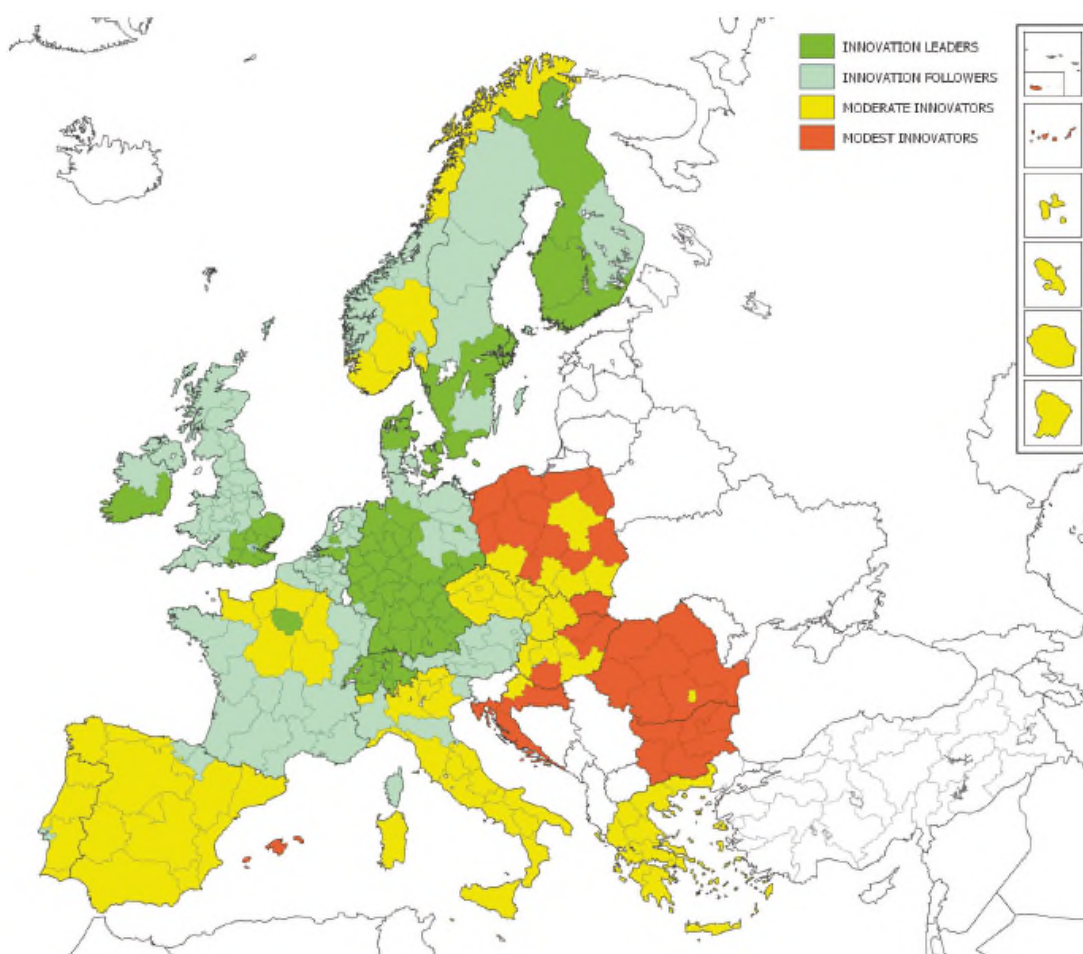


Figura 1 – Regional Innovation Scoreboard, 2014 (fonte: Commissione europea)

I principali problemi che impediscono ad alcuni paesi della UE di incrementare la capacità di innovazione dell'Unione sono i seguenti:

- Declino del modello universitario europeo e assenza di un quadro normativo sufficiente a stimolare il trasferimento tecnologico tra università e industria;
- Assenza di una tutela davvero armonizzata della proprietà intellettuale, e assenza di un vero mercato interno dei servizi;
- Scarso accesso al credito per le PMI innovative, che sembrano essere in altri contesti le realtà più in grado di generare nuovi posti di lavoro (le c.d. young leading firms, o “yollies”);
- Un quadro normativo spesso poco orientato agli investimenti in ricerca e sviluppo, soprattutto nei settori oggetto di regolamentazione (ad esempio, le comunicazioni elettroniche).
- L'estrema complessità delle procedure per l'accesso ai fondi comunitari, in particolare quelli di coesione, che pure sono stati orientati maggiormente verso la promozione dell'innovazione nel nuovo quadro finanziario pluriennale (2014-2020).
- Ostacoli culturali: gli imprenditori europei appaiono più preoccupati dalla prospettiva di un fallimento di un business plan rispetto a quelli di oltre - Atlantico, dove sembra esservi una cultura maggiormente orientata al rischio sia tra i giovani imprenditori, sia negli intermediari finanziari.

Allo stesso tempo, la UE soffre dell'ascesa di colossi come la Cina e la Corea del Sud, che hanno mostrato un incremento del tasso di innovazione notevolissimo nel corso degli ultimi anni. In particolare, il programma di “indigenous innovation” cinese ha portato l'economia del Dragone a trasformarsi da economica di “emulazione” in una vera e propria fabbrica di nuove idee. Si pensi, ad esempio, al patrimonio brevettuale accumulato negli anni da colossi come Huawei nelle telecomunicazioni e da molte imprese cinesi nel cambio delle tecnologie “verdi”.

La politica industriale europea: quali prospettive?

Di fronte a una crisi economica che ha riportato la UE indietro di più di un decennio per quanto riguarda i fondamentali dell'economia, la Commissione europea ha deciso già nell'ambito della strategia Europa 2020 di rilanciare la politica industriale, adattandola al mutato contesto internazionale. L'idea di fondo è che ogni economia solida e competitiva deve poter contare su un

settore industriale, e in particolare manifatturiero, di dimensioni sufficienti. In Europa il peso del manifatturiero sul PIL è sceso negli ultimi anni ben al di sotto del 20%, considerato soglia “di garanzia” per la competitività industriale: questo è un problema anche perché le attività industriali hanno importanti ricadute sulla produzione e sull'occupazione in altri settori: per ogni 100 posti di lavoro creati nell'industria, si stima che siano creati tra 60 e 200 posti di lavoro nel resto dell'economia, secondo il settore industriale.

Per tale motivo, nell'ottobre del 2010 la Commissione europea, sotto la guida del Vice presidente Tajani, ha annunciato una strategia tesa a consentire all'Europa di “invertire la tendenza al declino del ruolo della sua industria per il XXI secolo”, generando così una crescita sostenibile, creando posti di lavoro di elevato valore e risolvendo – per quanto possibile – i problemi sociali cui è confrontata. Sono coinvolti tanti rami delle politiche comunitarie, dal mercato unico alla politica commerciale, la politica a favore delle PMI, la politica della concorrenza, la politica ambientale e della ricerca. Ne scaturisce una proposta di “partenariato tra l'UE, i suoi Stati membri e l'industria”, capace di favorire gli investimenti in nuove tecnologie e di dare all'Europa un vantaggio competitivo nella nuova rivoluzione industriale.

Più specificamente, la Commissione ha deciso di concentrare gli sforzi di innovazione su sei linee d'azione prioritarie: tecnologie di fabbricazione avanzate, tecnologie chiave, bioprodotto, politica industriale sostenibile, edilizia e materie prime, veicoli puliti, reti intelligenti. Per ciascuna di queste aree – che sono più di sei, a ben vedere, posto che le tecnologie chiave racchiudono settori assai ampi come le biotecnologie, le nanotecnologie e l'Information Technology – è prevista la costituzione di una task force specializzata e di composizione mista tra istituzioni UE, governi nazionali e industria. Quale sarà il mandato di queste task force è difficile a dirsi: di certo si tratterà di un compito assai arduo, come dimostrato dalle risultanze delle prime analisi di settore compiute dalla DG Impresa.

A tal proposito, è stata avviata nel corso del 2013 una nuova modalità di realizzazione della politica industriale settoriale: le c.d. analisi dei costi cumulativi, vale a dire studi tesi a individuare tutti i costi imposti agli operatori europei dalla legislazione comunitaria, di qualsiasi tipo essa sia. In particolare, l'attenzione si è concentrata sui costi generati dagli strumenti di politica energetica e ambientale, oltre che dalle normative sugli standard tecnici e di prodotto e i costi di politiche “orizzontali” quali la politica della concorrenza; minore attenzione è stata riservata ai costi generati dalle politiche di sicurezza sociale e previdenza e a componenti chiave del costo

del lavoro quali il “cuneo fiscale”, che varia in modo significativo tra gli Stati membri.

Le analisi dei costi cumulativi hanno sin qui riguardato settori come l'acciaio e l'alluminio, generando proposte di riforma spesso in conflitto con altre iniziative di politica pubblica in seno alla UE (segnatamente, gli obiettivi ambientali). Nel caso dell'acciaio, le proposte della Commissione sono arrivate nel mese di luglio del 2013 e comprendono azioni quali il contrasto al mercato sommerso, un migliore accesso ai mercati esteri, la garanzia di costi dell'energia accessibili, una revisione delle politiche sul cambiamento climatico a livello UE e globale, sostegno a innovazione e occupazione e ristrutturazione industriale. Si tratta del primo piano europeo dell'acciaio dal famoso “piano Davignon” con il quale negli anni ottanta venne coordinata la riduzione della produzione siderurgica, una specie di 'cartello di crisi' grazie al quale il settore uscì pesantemente ristrutturato e concentrato su alcuni grandi gruppi di dimensione continentale. Anche nel settore dell'alluminio, le azioni proposte mirano soprattutto ad assicurare la competitività dei prezzi dell'energia attraverso solide politiche climatiche e energetiche; assicurare stabilità nella disponibilità di rottame, liberare ulteriormente il potenziale di riciclaggio e promuovere un'economia circolare europea; e mantenere la catena del valore industriale in Europa, promuovere l'innovazione e sviluppare la domanda di prodotti efficienti dal punto di vista delle risorse.

Verso un nuovo modello di crescita europeo: sfide e opportunità

È difficile, ad oggi, prevedere quale sarà il modello di crescita che verrà adottato dalla nuova Commissione europea dal prossimo anno, e auspicato dal nuovo Parlamento europeo appena eletto. Di sicuro, gli ultimi anni hanno portato a una maggiore consapevolezza dei limiti della strategia Europa 2020 e della estrema frammentazione sia all'interno delle politiche per l'innovazione, sia tra le varie aree di intervento a livello UE, sia – in misura ancor maggiore – tra politiche UE e nazionali. Sembra, a tal proposito, lecito affermare che nei prossimi mesi l'attenzione dei policy-maker dell'Unione finirà col concentrarsi sui seguenti temi:

- Le infrastrutture. La sfida delle catene del valore globali impone alla UE di dotarsi di infrastrutture di nuova generazione per poter attrarre sufficienti investimenti e generare posti di lavoro. Dopo la (alquanto timida) esperienza della Connecting Europe Facility, nuova voce di bilancio UE destinata al finanziamento delle infrastrutture di rete ma insufficientemente dotata a livello finanziario, ci si attende uno sforzo per il finanziamento delle infrastrutture, possibilmente anche con il supporto dell'emissione di

Eurobond da parte della BEI. Senza infrastrutture energetiche davvero integrate, nuove reti di trasporto e connessioni a banda larga fissa e mobile di ultima generazione, la UE non potrà sostenere la concorrenza internazionale.

- Il mercato unico digitale. L'attenzione dei decisori politici a Bruxelles sembra essersi definitivamente spostata verso la realizzazione del mercato unico digitale, sia a livello di infrastruttura che, soprattutto, in termini di libera circolazione dei contenuti, protezione dei dati personali e del diritto d'autore, regole comuni sull'e-commerce e sulle nuove applicazioni informatiche come il big data e i pagamenti elettronici via rete mobile (m-payments).
- Le nuove competenze come volano di produttività. L'attuale strategia per le nuove competenze e i nuovi posti di lavoro deve essere rilanciata. Ad oggi la UE non è in grado di soddisfare mercati del lavoro emergenti come quello del cloud computing o del manifatturiero avanzato. Le future azioni di politica industriale non possono trascurare questo aspetto, in assoluto considerato il più importante perché l'Europa possa competere con colossi emergenti come la Cina e il Brasile e realtà consolidate come gli Stati Uniti nel mercato del lavoro globale.
- La qualità delle amministrazioni pubbliche. La capacità istituzionale, l'assenza di corruzione e la trasparenza dell'azione delle pubbliche amministrazioni sono positivamente correlate alla capacità di generare innovazione e attrarre investimenti delle economie avanzate. Manca, allo stato attuale, un'azione comunitaria in questo campo. Sarebbe auspicabile che tale azione venisse – come da molti proposto – varata nel corso dei prossimi mesi, soprattutto inserendo condizionalità nella erogazione dei fondi di coesione.

Per l'Italia, la sfida è ancor più grande. Il nostro paese è l'unico tra le grandi economie europee ad aver fatto un passo indietro in termini di produttività del lavoro, e sconta ritardi notevoli in termini infrastrutturali e di creazione di nuove competenze (è l'ultimo paese europeo, ad esempio, in termini di sviluppo della banda larga ad alta velocità, e anche in quanto a interazione online tra cittadini e imprese e la pubblica amministrazione). È fondamentale che la nostra amministrazione sfrutti a pieno le opportunità fornite dal flusso di fondi di coesione (che in questo momento vengono spesi poco, e per lo più male), e adotti in modo coordinato con la UE azioni specifiche per migliorare la propria dotazione di infrastrutture, creare nuove competenze per il mercato del lavoro, e rendere più trasparente ed efficace l'azione della pubblica amministrazione.

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>