

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus **Euroatlantico**

n. 07 – luglio-ottobre 2014

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

Istituto Affari Internazionali (IAI)

FOCUS EUROATLANTICO

Luglio – ottobre 2014

Indice

Parte I – TTIP: impatto economico e prospettive future, di A. Giovannini

Parte II - L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa, luglio - ottobre 2014, di G. Merlicco

Parte III – Le risposte dell'occidente alla sfida dell'ISIS, di R. Aliboni

A cura di V. Briani

Parte I

TTIP: impatto economico e prospettive future

Di Alessandro Giovannini*

Nel 2013 gli Stati Uniti d'America e l'Unione europea hanno avviato i negoziati per il Trattato Transatlantico per il Commercio e gli Investimenti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP). Nelle intenzioni di entrambe le parti, il TTIP è destinato ad essere un accordo ambizioso, globale e di alto livello che riguarda sia il commercio di beni e servizi che gli investimenti stranieri. L'obiettivo è offrire vantaggi significativi in termini di promozione della competitività internazionale, occupazione e crescita economica su entrambe le sponde dell'Atlantico.

Nonostante una conclusione positiva dei negoziati sarebbe potenzialmente favorevole per entrambe le economie coinvolte, i timori dell'opinione pubblica, specialmente europea, riguardo al TTIP sono crescenti. Ad esempio, in ottobre, circa 400 gruppi di attivisti si sono mobilitati in tutta Europa organizzando manifestazioni per esprimere preoccupazione per questioni che vanno dalla mancanza di trasparenza dei negoziati in corso ai timori in termini di tutela ambientale e sanitaria.

Le implicazioni di questo accordo, infatti, vanno oltre i semplici effetti economici rappresentati da maggiori scambi commerciali e maggiori investimenti. Il trattato è destinato ad avere implicazioni rilevanti anche in termini di regolamentazione dei mercati interni, impatto ambientale, standard lavorativi, equilibri geopolitici, etc. L'impatto su ognuno di questi elementi richiede un'analisi dettagliata *ad hoc* che va oltre lo scopo di questa breve nota.

Essa intende offrire un supporto per un'analisi critica del TTIP dal punto di vista economico attraverso una concisa descrizione del legame economico tra Stati Uniti ed Europa, degli elementi principali del negoziato e della *ratio* economica alla base del contenuto del trattato. Sulla base di questi elementi, sarà possibile analizzare in modo critico le stime dell'impatto economico derivante dal raggiungimento di un accordo e al tempo stesso valutare lo stato attuale di avanzamento dei negoziati, insieme alle principali problematiche.

L'importanza del rapporto economico tra Unione europea e Stati Uniti

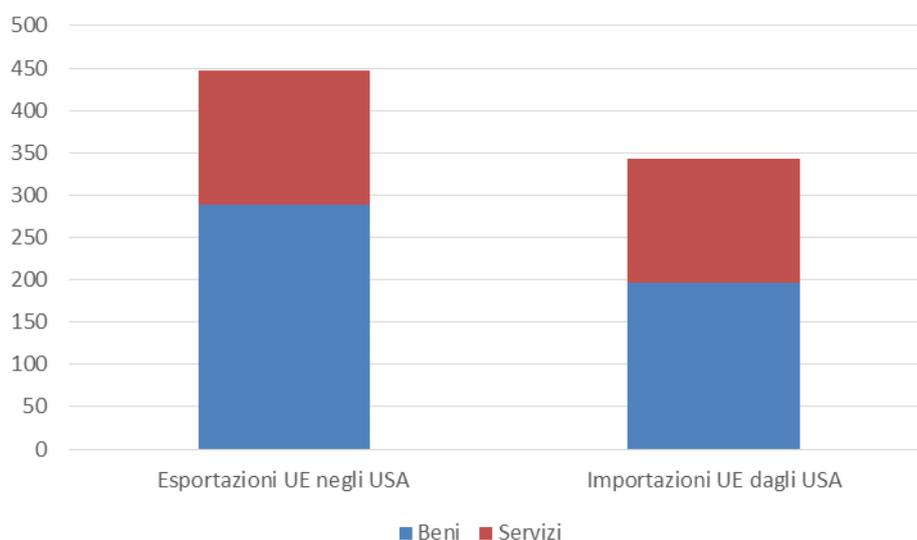
Una breve descrizione dell'attuale legame economico che lega Stati Uniti ed Unione europea è fondamentale per comprendere appieno il contenuto del TTIP ed il suo potenziale economico. Questo legame già allo stato attuale rappresenta la più grande e più interconnessa relazione commerciale bilaterale esistente al mondo. Un rapporto che non solo influenza fortemente le economie interessate, ma che definisce la forma

* Alessandro Giovannini è ricercatore presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI), presso il *Centre for European Policy Studies* (CEPS) di Bruxelles e presso l'*Observatoire Français des Conjonctures Economiques* (OFCE) di Parigi.

della economia mondiale nel suo complesso, dal momento che esse rappresentano insieme circa la metà dell'intero Prodotto Interno Lordo (PIL) mondiale e quasi un terzo dei flussi commerciali mondiali, senza considerare il fatto che sia l'Unione europea sia gli Stati Uniti rappresentano i più importanti *partner* per quasi tutti gli altri paesi nell'economia mondiale.

1. L'importanza dei relativi mercati appare evidente guardando alle statistiche del commercio. Dalla figura 1 emerge come il volume di scambi commerciali complessivo sia molto elevato, circa 790 miliardi di euro l'anno, di cui più della metà sono esportazioni europee negli Stati Uniti. Un ammontare particolarmente elevato se si considera che nel 2000 era pari a (.) circa la metà. Nel 2013 gli Stati Uniti sono stati il più grande mercato di esportazione per l'UE rappresentando il 16% delle esportazioni totali di beni e servizi UE. Dal punto di vista statunitense, l'Unione europea rappresenta il secondo partner commerciale quanto a beni importati (circa il 17% di tutte le importazioni USA), poco dopo la Cina (19%).

Figura 1. Esportazioni di beni e servizi Europa - Stati Uniti nel 2013



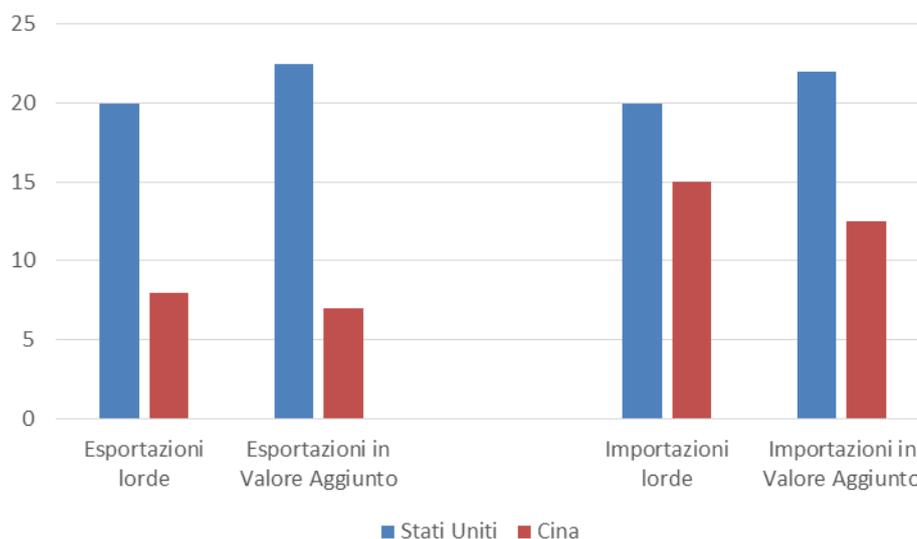
Fonte: elaborazione dell'autore su dati EUROSTAT

La figura 1 mostra anche come di questi scambi commerciali, una gran parte sia rappresentata da scambi di servizi: una peculiarità che le due economie non condividono con quasi nessun altro *partner*. Un legame commerciale molto avanzato, che testimonia una forte interconnessione delle strutture produttive su entrambe le sponde dell'Atlantico.

L'interconnessione stretta emerge anche andando oltre le statistiche sul commercio lordo ed analizzando il contenuto in termini di valore aggiunto delle importazioni/esportazioni. Questo indicatore permette di comprendere quanto valore aggiunto prodotto in Europa e negli Stati

Uniti finisce nei rispettivi mercati. Secondo i dati OCSE, così come mostrato nella Figura 2, nel 2009 le esportazioni a valore aggiunto dell'UE verso gli Stati Uniti rappresentavano circa il 25% del totale delle esportazioni a valore aggiunto dell'UE, una quota ancora maggiore del 20% rappresentato dal totale esportazioni EU negli USA sul totale delle esportazioni lorde. Appare così come gli Stati Uniti siano di gran lunga la più importante destinazione di esportazioni UE ad alto valore aggiunto, indicando un'alta percentuale relativa di valore aggiunto creato in Europa per i beni e servizi che finiscono sul mercato interno statunitense. Guardando al lato delle importazioni europee, gli Stati Uniti sono a loro volta il più grande fornitore estero di valore aggiunto per l'UE, rappresentando circa il 20% delle importazioni totali a valore aggiunto. La rilevanza di questo legame industriale emerge ancora di più chiaramente comparando l'indicatore degli Stati Uniti con quello della Cina, che rappresenta il secondo *partner* commerciale dell'Europa a livello mondiale. Al contrario degli Stati Uniti, infatti, la quota della Cina in termini di valore aggiunto è più bassa rispetto a quella in valore assoluto, sia per le esportazioni sia per le importazioni, così come emerge dalla figura 2. Questo mostra come la Cina rappresenti principalmente una 'fabbrica di assemblaggio' per le imprese europee, più che un *partner* dall'alto valore strategico.

Figura 2. Esportazioni & importazioni UE in termini lordi e valore aggiunto, % del totale



Fonte: elaborazione dell'autore su dati EUROSTAT e OECD

Gli scambi commerciali tra Unione europea e Stati Uniti non si distinguono, tuttavia, solo per l'alto valore aggiunto in essi contenuto, ma anche per la natura stessa degli scambi. Nel 2012, più del 50% del totale degli scambi commerciali sono avvenuti all'interno delle stesse imprese, testimoniando come le affiliate estere di imprese europee e degli Stati Uniti siano componenti essenziali dell'economia transatlantica.

Le imprese affiliate statunitensi nell'Unione europea nel 2010 rappresentavano circa il 13% del PIL dell'UE, (con un fatturato di 1.600 miliardi di euro), impiegando 3,8 milioni di persone con una retribuzione media di 4.200 euro al mese per dipendente. Sull'altra sponda dell'Atlantico, le affiliate europee negli Stati Uniti nello stesso anno rappresentavano circa l'11% del PIL degli Stati Uniti (con un fatturato di 1.200 miliardi di euro), impiegando 3,1 milioni di persone con un salario medio di circa 5.000 euro al mese per dipendente.

Uno scambio commerciale che è accompagnato anche da importanti flussi finanziari tra le due economie. Considerando gli investimenti diretti esteri (IDE, cioè l'acquisto di partecipazioni di controllo da parte di aziende estere) il rispettivo *partner* Atlantico rappresenta la prima economia di origine/destinazione. Nel 2013, lo *stock* di investimenti diretti esteri UE negli Stati Uniti ammontava a 1.655 miliardi di euro, mentre quello USA nell'UE è stato pari a 1.536 miliardi di euro. Questo enorme flusso bilaterale rappresenta circa il 55% del totale dei flussi IDE mondiali in entrata e circa il 70% di quelli in uscita.

Cosa viene negoziato: gli elementi principali del mandato negoziale UE

Dato lo stretto legame economico appena descritto, l'*EU-US High Level Working Group on Jobs and Growth* nel febbraio 2013 raccomandò l'avvio di negoziati per un accordo di libero scambio tra Stati Uniti ed Europa, il TTIP, che potesse portare ad una riduzione/eliminazione delle barriere al commercio ed agli investimenti tra le due sponde dell'Atlantico.

L'attività negoziale da lì avviata è stata poi gestita, dal lato europeo, dalla Commissione per conto degli Stati membri, dal momento che la politica commerciale è una competenza esclusiva dell'Unione. Il mandato negoziale della Commissione Europea per il TTIP, adottato nel giugno 2013 dal Consiglio dei Ministri del Commercio è stato recentemente reso pubblico per iniziativa della Presidenza Italiana. Questa decisione ha lo scopo di rispondere alle crescenti preoccupazioni della società civile europea: la segretezza circa i termini di negoziazione del TTIP, invece di essere percepita come strumento negoziale, stava sempre più alimentando il sospetto che l'accordo non fosse favorevole ai consumatori e produttori europei.

La de-secretazione permette quindi di comprendere quali sono gli obiettivi e i margini entro cui i negoziatori della EU potranno muoversi. Ci sono essenzialmente tre elementi principali del mandato negoziale: l'accesso al mercato; la convergenza normativa; le regole condivise sul commercio per affrontare le sfide globali.

Accesso al mercato: il TTIP avrà lo scopo di regolare l'accesso ai mercati attraverso la riduzione/eliminazione delle tariffe e dazi sugli scambi di beni, così da aprire maggiormente i rispettivi mercati domestici alle aziende del *partner* transatlantico. Le barriere tariffarie transatlantiche sono al momento relativamente basse, con una media (secondo le stime

dell'Organizzazione Mondiale del Commercio) del 5,2% per l'UE e 3,5% per gli Stati Uniti. Tuttavia, data l'entità degli scambi tra l'UE e gli USA, le tariffe impongono ancora costi che non sono trascurabili dal punto di vista economico.

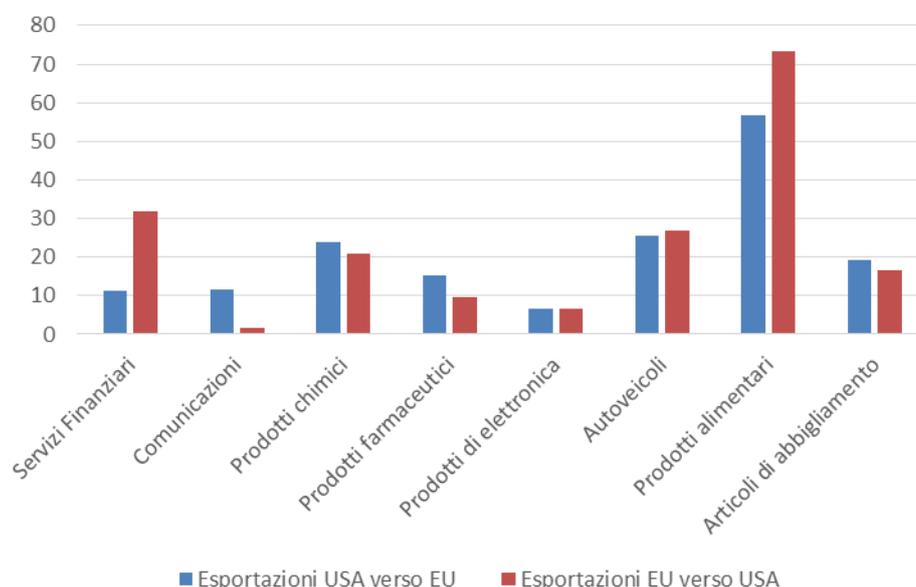
L'accordo, tuttavia, non riguarda solo il mercato dei beni, ma ha anche l'obiettivo di ottenere un migliore accesso al mercato dei servizi nelle rispettive economie, così da promuovere maggiore competizione anche in questo settore diventato cruciale nei sistemi economici attuali. Allo stesso tempo, il TTIP dovrebbe stabilire regole condivise per gli investimenti esteri.

Barriere non tariffarie e questioni regolamentari: Il secondo strumento per ottenere un mercato maggiormente integrato a livello transatlantico è rappresentato dall'eliminazione delle cosiddette barriere non-tariffarie, cioè i limiti di tipo legislativo/regolamentare che limitano di fatto il commercio internazionale. L'obiettivo è quello di rafforzare il legame tra le due economie attraverso una maggiore omogeneizzazione delle differenti normative e standard tecnici così da assicurare maggiore compatibilità e trasparenza, pur mantenendo elevati livelli di tutela in termini di salute, sicurezza e ambiente.

Se le barriere tariffarie tra UE e USA non sono molto alte, quelle non-tariffarie impongono costi rilevanti per le imprese. Uno studio ECORYS¹ offre una stima diretta di tali costi. La figura 3 mostra le stime dell'aumento percentuale dei costi gravanti sul commercio e gli investimenti derivanti dalla divergente normativa e dalle misure non-tariffarie tra le due sponde dell'Atlantico, a seconda dei diversi settori dell'economia.

¹¹ Berden, K./Francois, J./Thelle, M./Wymenga, P./Tamminen, S. (2009): Non-tariff measures in EU-US trade and investment – An economic analysis. In: ECORYS, Study for the European Commission, Directorate-General for Trade.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf

Figura 3. Costo stimato delle barriere non-tariffarie sul commercio USA-EU



Fonte: elaborazione dell'autore su dati ECORYS

La rimozione di queste barriere rappresenta l'elemento più importante del TTIP: secondo uno studio del *Centre for Economic Policy Research* (CEPR)² la maggior parte (fino all'80 per cento) dei potenziali vantaggi economici da un accordo UE-USA risulterebbe dalla riduzione delle barriere non tariffarie su entrambi i lati del Atlantico.

Regole: Infine l'intento del TTIP è quello di non aver un impatto solamente sulle due economie, ma anche a livello globale, attraverso lo sviluppo di regole, principi e nuove modalità di cooperazione su questioni di interesse globale, compresa la proprietà intellettuale e le discipline di mercato. In questo ambito rientrano anche le regole circa la protezione delle indicazioni geografiche, lo sviluppo sostenibile, etc. L'obiettivo è quello di includere impegni da entrambe le parti per promuovere l'adesione e l'attuazione a livello internazionale di norme comuni.

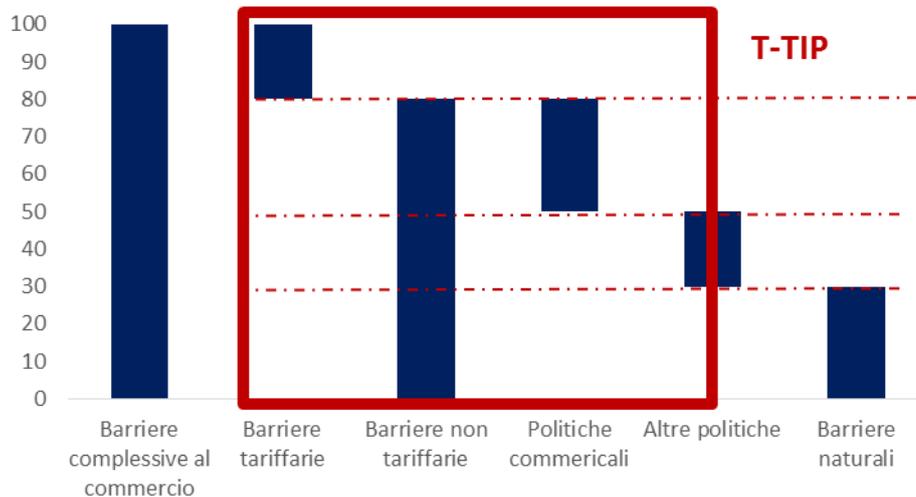
L'impatto del TTIP sulle barriere al commercio

La figura 4 riassume quindi quali sono le barriere al commercio che il TTIP intende rimuovere. Come già accennato, i costi commerciali classificati sotto la voce "barriere non tariffarie" rappresentano la parte più rilevante di questi. Essi comprendono le misure protezionistiche di politica commerciale che rendono l'accesso al mercato nazionale più difficile per i fornitori esteri, come le quote all'importazione o gli ostacoli amministrativi e normativi che discriminano le imprese estere e

² Francois, J./Manchin, M./Norberg, H./Pindyuk, O./Tomberger, P. (2013): Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment – An Economic Assessment. In: CEPR, Study for the European Commission, Final Project Report. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf

aumentano il costo dell'esportazione, riducendo così la competizione nel mercato di destinazione.

Figura 4. Riassunto schematico delle principali barriere commerciali



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Ifo Institute

Mentre le quote di importazione possono essere rimosse in modo relativamente semplice (sarebbe sufficiente avere la volontà politica di farlo), le barriere di carattere amministrativo e normativo spesso risultano più difficili da affrontare, perché legati ad usi e configurazioni tecniche nazionali. Si tratta spesso di ostacoli che discriminano le imprese estere come la necessità di ottenere l'approvazione per la vendita del medesimo prodotto per entrambi i mercati, l'applicazione di diverse condizioni e procedure di approvazione, standard diversi per l'ambiente, la salute e tutela dei consumatori. Raggiungere un maggiore coordinamento in questo campo appare tuttavia possibile, attraverso un reciproco riconoscimento delle norme equivalenti (che rappresenta il più basso livello raggiungibile), un'armonizzazione delle norme industriali e delle regole nelle diverse giurisdizioni esistenti e attraverso la convergenza negli approcci normativi futuri.

La rimozione di questo tipo di barriere rappresenta il cuore del TTIP. Un risultato che, se raggiunto, avrebbe un impatto soprattutto per le piccole e medie imprese (PMI), che sono infatti più svantaggiate da queste barriere. Mentre le grandi multinazionali hanno maggiore possibilità di sostenere i costi derivanti dalla differente regolamentazione e dalle procedure burocratiche, le PMI spesso non dispongono delle risorse iniziali sufficienti per superare tali limiti. In questa ottica, i progressi in questo settore porterebbero ad una riduzione significativa dei costi d'entrata per le PMI, permettendo loro di aprirsi a nuovi mercati, sia verso l'altra sponda dell'Atlantico sia nel resto del mondo.

Infine, è necessario sottolineare come ci siano, tuttavia, costi aggiuntivi non commerciali che non hanno nulla a che fare con la politica commerciale in senso stretto e su cui il TTIP avrà un impatto limitato. Si tratta, ad esempio, di politiche industriali, di istruzione o di mercato del

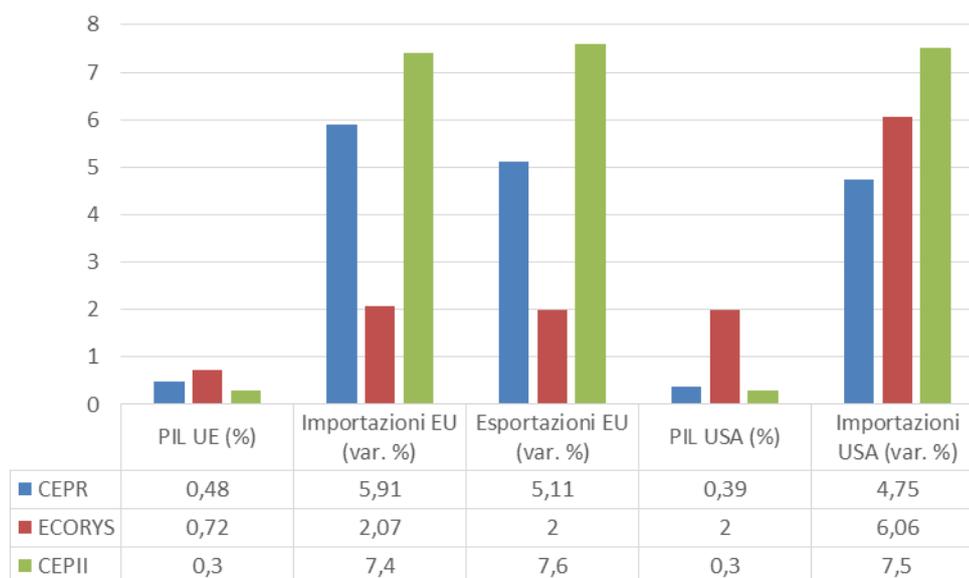
lavoro che possono avere un impatto sui costi commerciali. L'ultima categoria di costo rappresentata in figura rappresenta le cosiddette barriere "natural", dovute a distanza geografica, la mancanza (o la presenza) di un linguaggio comune, un passato coloniale condiviso, tradizioni legali comuni, la valuta comune, etc. su cui il TTIP non potrà avere presumibilmente alcun impatto.

Comprendere l'impatto economico complessivo del TTIP

Data l'ambizione degli obiettivi descritti precedentemente, appare evidente come il negoziato del TTIP rappresenti una sfida complicata, ben differente da quella per un normale trattato commerciale. Una sfida ardua, che - se superata - può avere un impatto davvero rilevante su entrambe le economie coinvolte, dando vita ad un vero mercato transatlantico integrato.

Secondo le stime della Commissione, un accordo ambizioso e completo sul TTIP potrebbe portare notevoli vantaggi economici in generale per l'UE (119 miliardi di Euro all'anno) e per gli Stati Uniti (95 miliardi di Euro). Ciò si tradurrebbe in un supplemento di € 545 in reddito disponibile ogni anno per una famiglia di 4 persone nell'Unione europea, in media, e € 655 a famiglia negli Stati Uniti. Si tratta di un impatto economicamente notevole soprattutto in un periodo di bassa crescita per l'Europa come quello attuale, che però è frutto di un'analisi basata su assunzioni e modelli non univoci. Di conseguenza, al mutare della metodologia e delle assunzioni, la valutazione può variare. A tal proposito, la figura sottostante riassume le stime dei principali studi economici internazionali sull'effetto del TTIP: un effetto stimato sempre positivo, ma sulla cui ampiezza non vi è pieno accordo.

Figura 5. Riassunto delle principali stime economiche circa l'impatto del TTIP



Fonte: elaborazione dell'autore su dati CEPR, ECORYS e CEPII

La difficoltà nello stimare l'impatto del TTIP dipende principalmente dalla tipologia di accordo attualmente in discussione. Esso, infatti, è un accordo commerciale bilaterale piuttosto insolito che, come si è visto precedentemente, intende superare soprattutto le barriere non-tarifarie. Mentre la procedura per la stima degli effetti economici delle tariffe e dazi è ben delineata nella letteratura economica, la stima degli effetti delle barriere regolamentari (e della loro rimozione) appare molto più complessa. Questo spiega, ad esempio, perché uno studio indipendente sull'impatto del TTIP come quello degli economisti francesi del *Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales* (CEPII)³, mostri un impatto sul Prodotto Interno Lordo del TTIP molto più contenuto, circa lo 0.3%, per entrambe le economie.

Nel dibattito sulle barriere non tariffarie è bene sottolineare come, dal punto di vista economico, ci sia una sostanziale differenza tra queste e i dazi/tariffe commerciali. Questi ultimi, infatti, distribuiscono reddito dai consumatori ai produttori. Il loro effetto dannoso sull'economia dipende dal modo in cui distorcono le decisioni di consumo e di produzione. Le barriere non-tarifarie, invece, non comportano alcuna distribuzione del reddito, ed hanno costi economici diretti: l'attività per rendere i prodotti conformi per un mercato estero, infatti, richiede l'uso di risorse economiche il cui costo grava sia sul consumatore che sul produttore (a seconda della struttura del mercato), riducendo così il reddito di entrambi.

Muovendosi su un secondo elemento di approfondimento, è importante sottolineare come il TTIP, poiché riguarda le due economie più sviluppate al mondo, è destinato a produrre cambiamenti radicali anche su paesi terzi. Questo è ancora più rilevante guardando alla maggiore convergenza normativa che risulterebbe dall'accordo. Se si trattasse di un accordo tra due piccoli paesi, le conseguenze per i paesi terzi sarebbero nulle. Quando, invece, sono le due maggiori economie del mondo a cooperare su questioni normative, ciò è destinato ad avere effetti sui paesi terzi sia in modo diretto (cioè senza nessuna azione aggiuntiva) sia indiretto (in termini di maggiore convergenza realizzata attraverso accordi raggiunti con le parti terze): un effetto positivo stimato dalla Commissione Europea rispettivamente in circa 1/5 e un 1/10 dell'impatto che UE e USA avrebbero dalla rimozione delle barriere non-tarifarie.

Questi effetti positivi, tuttavia, possono essere accompagnati anche da effetti negativi. Un punto centrale della critica nel dibattito su un accordo di libero scambio riguarda la valutazione del suo effetto in termini di deviazione del commercio con i paesi terzi. Questo avviene soprattutto se si considera l'elemento delle barriere tariffarie, che hanno diversi tipi di

³ Fontagné, L./Gourdon, J./Jean, S. (2013): Transatlantic trade: Whither partnership, which economic consequences? In: CEPII, Policy Brief, 1, September 2013.
http://www.cepii.fr/PDF_PUB/pb/2013/pb2013-01.pdf

conseguenze economiche dirette sugli operatori dei vari mercati. In questa prospettiva, analizzare l'impatto del loro abbattimento tra le due economie principali senza considerare l'effetto sull'economia globale (quello che in economia viene definito come equilibrio economico parziale) appare estremamente riduttivo ed errato.

Uno studio della "Bertelsmann Foundation" ed "Ifo Institute"⁴ mostra come la riduzione delle tariffe tra i due paesi avrebbe un impatto positivo su tutto il commercio mondiale con conseguente effetto positivo sul reddito medio mondiale di circa 0,1%. Questo impatto positivo sui redditi medi, tuttavia, sarebbe principalmente circoscritto all'UE e agli USA insieme ad alcuni altri paesi che sono importanti fornitori di materie prime verso queste due economie. I principali danneggiati dall'eliminazione delle tariffe sarebbero i paesi in via di sviluppo, che perderebbero importanti quote di mercato a seguito di una più forte concorrenza sui mercati dell'Unione europea o degli Stati Uniti. Secondo le stime effettuate, questo sarebbe un problema particolare per i paesi in Africa settentrionale e occidentale, che tradizionalmente commerciano intensamente con l'Europa e i cui mercati alternativi con simile potenziale sono geograficamente molto distanti.

Lo stato attuale dei negoziati e le principali problematiche

I *round* di negoziati del TTIP, iniziati a Washington DC nel luglio del 2013, si sono susseguiti negli ultimi due anni in modo sistematico, portando a notevoli avanzamenti su determinati capitoli dell'accordo, nonostante rimangano ampie divergenze su altri.

Tra gli elementi particolarmente critici vi è certamente il capitolo relativo alla maggiore coerenza normativa degli standard. Non a caso, durante il settimo *round* di negoziazioni tenutosi a Washington DC tra il 29 settembre e 3 ottobre 2014, gran parte della discussione è stata concentrata sul pilastro normativo del TTIP. Oltre a coprire i dettagli dei singoli settori specifici individuati nei turni precedenti, le discussioni hanno affrontato tutte le tematiche 'orizzontali' comuni ai diversi settori come la coerenza normativa, le barriere tecniche al commercio e le misure sanitarie e fitosanitarie. La discussione è passata dall'affrontare i principi generali che dovrebbero guidare l'accordo alle discussioni specifiche sulla base di proposte testuali (eccezion fatta sul tema delle misure sanitarie e fitosanitarie, dove gli Stati Uniti ancora non hanno presentato una propria posizione scritta). L'intento è quello di stabilire un solido accordo quadro che possa servire ai regolatori dell'UE e degli Stati Uniti per affrontare in modo coerente le nuove sfide regolamentari poste dal TTIP e assicurare elevati livelli di protezione.

⁴ Felbermayr, G.J./Heid, B./Lehwald, S. (2013): Transatlantic trade and investment partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal? Part 1: Macroeconomic Effects. In: Bertelsmann Foundation
<http://www.bfna.org/sites/default/files/TTIP-GED%20study%2017June%202013.pdf>

Una maggiore compatibilità delle rispettive normative rappresenta, al momento, l'elemento più delicato dell'intera trattativa sul TTIP, data sua dimensione strategica chiara. Se da un lato, come si è visto nei paragrafi precedenti, è da essa che dipende la maggior parte dell'impatto economico del TTIP, dall'altro vi è grande preoccupazione nel dibattito pubblico per i rischi legati alle conseguenze di questa armonizzazione e all'accettazione reciproca delle diverse norme. Le voci critiche provenienti dal vecchio continente, infatti, prevedono un abbassamento degli elevati standard attualmente esistenti nella UE. I gruppi di consumatori sono preoccupati principalmente circa le norme di qualità e di sicurezza, in special modo per quanto riguarda la produzione di alimenti. Ad esempio, mentre in Europa, il sistema è caratterizzato da un principio di precauzione alimentare secondo il quale la salubrità degli alimenti deve essere controllata prima dell'ingresso sul mercato, negli Stati Uniti prodotti possibilmente nocivi devono essere rimossi dal mercato solo se il rischio per la salute può essere provato.

I negoziatori di entrambe le parti, tuttavia, hanno più volte ribadito che l'indebolimento degli standard non è in discussione e il TTIP non abbasserà, né metterà in pericolo la tutela dell'ambiente, della salute, della sicurezza, dei consumatori o altri obiettivi di politica pubblica perseguiti dalle autorità di regolamentazione dell'UE o degli Stati Uniti. Inoltre, il neo Commissario Europeo per il Commercio ha affermato in una sua recente audizione al Parlamento Europeo che il processo decisionale sulla nuova normativa rimane comunque soggetto ai controlli democratici esistenti. Tuttavia, come già affermato nell'introduzione, comprendere a fondo l'impatto del TTIP sulle questioni di regolazione interna richiede un'analisi dettagliata e specifica che va oltre lo scopo di questa breve nota.

Anche gli altri due pilastri del TTIP sono stati discussi in questo ultimo *round*. La maggior parte della discussione sul primo di essi (accesso al mercato), si è concentrata sui servizi e gli investimenti, soprattutto nell'area ambientale, della distribuzione, dei servizi postali, dei servizi alle imprese, della sanità, dell'istruzione, dell'energia e dei trasporti. Sono inoltre proseguite le discussioni sul commercio elettronico, in particolare circa le possibilità di cooperazione sul tema, i dazi doganali sui prodotti di questo mercato, sulla definizione di "prodotti digitali", della protezione dei consumatori on-line, e dell'accesso e l'utilizzo di internet. Infine, l'UE e gli USA hanno discusso i rispettivi approcci per migliorare la mobilità dei professionisti qualificati e di altri imprenditori tra le due sponde dell'Atlantico.

Per quanto riguarda il terzo pilastro, quello sulle regole, la discussione durante l'ultimo round si è focalizzata principalmente sul meccanismo per la risoluzione delle controversie tra Stato e Stato. L'obiettivo è quello di stabilire un meccanismo efficace ed efficiente per la risoluzione di eventuali controversie che possono sorgere tra le parti in merito all'interpretazione e all'attuazione dell'accordo. La proposta dell'UE si basa su un approccio standard per la risoluzione delle controversie tra

Stati, simile a quello attualmente esistente presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio. Un approccio in parte condiviso dagli Stati Uniti, nonostante rimangano problematiche rilevanti circa la proposta dell'UE di un meccanismo di mediazione volontario e complementare.

A questa discussione sul meccanismo di controversie tra Stati si collega quella sul meccanismo per la risoluzione di controversie tra Stato e privati (*Investors-to-State Dispute Settlement*, o ISDS), che al momento rappresenta un secondo importante elemento di preoccupazione nel dibattito pubblico. Nelle linee guida che i governi della UE hanno dato alla Commissione viene affermato come il TTIP dovrebbe cercare di prevedere disposizioni in materia di protezione degli investimenti e di ISDS. Tuttavia, in questo campo, è difficile raggiungere il giusto equilibrio tra la tutela degli investitori e salvaguardia del diritto e della capacità di regolare nell'interesse pubblico.

L'istituto dell'ISDS, incluso per la prima volta in un accordo di libero scambio tra la Germania e il Pakistan nel 1959, è destinato ad aumentare la certezza del diritto per le imprese che investono nei paesi oggetto dell'accordo, così da incoraggiare maggiormente gli investimenti provenienti dall'estero. Esso garantisce agli investitori stranieri il diritto di citare in giudizio gli Stati se vedono i loro investimenti a rischio a causa di un cambiamento nelle leggi o nelle norme rispetto a quanto inizialmente definito nell'accordo commerciale. Una pratica abbastanza comune nel commercio internazionale, dal momento che, ad oggi, esistono circa 2.900 accordi bilaterali di protezione degli investimenti in tutto il mondo. Anche se va sottolineato come molti di questi accordi siano con paesi in via di sviluppo, dove la certezza del diritto è ben lontana da essere un'istituzione solida: una considerazione che certo non può valere per l'UE e gli Stati Uniti, visto lo sviluppo dei loro sistemi giuridici.

La preoccupazione legata alla potenziale perdita di sovranità di un paese, nel caso in cui le controversie investitore-Stato vengano utilizzate al fine di comprimere l'autonomia dei legislatori nazionali, ha fatto sorgere un acceso dibattito sul tema. Molte delle critiche si soffermano sulla procedura potenzialmente opaca dell'arbitrato privato, che rischia di ignorare il giudice nazionale. Gli oppositori della misura sono preoccupati per la mancanza di trasparenza nella procedura arbitrale e temono che le aziende private, minacciando la richiesta di elevati danni economici, possano influenzare indirettamente la politica dei governi. Tuttavia, l'accordo di libero scambio siglato recentemente tra l'Unione europea e il Canada può rappresentare un modello per il TTIP su tema dell'ISDS, dal momento che esso include nuove normative in materia, volte ad assicurare maggiore trasparenza e controllo pubblico nel processo di risoluzione.

Considerazioni conclusive

Concludere le trattative ed implementare il TTIP rappresenta un obiettivo non certo semplice. Vi sono reali e comprensibili divergenze tra gli Stati Uniti e l'Europa su una serie di questioni rilevanti e il pieno accordo su alcuni punti critici (come, ad esempio, la politica agricola) non può essere

dato per scontato. Il TTIP va inteso come un progetto a lungo termine che richiederà diversi anni per raggiungere la sua conclusione, visto che intende coprire un gran numero di settori economici e soprattutto che è incentrato principalmente sulla rimozione delle barriere non tariffarie, operazione tecnicamente e politicamente più complessa rispetto all'eliminazione di un dazio.

Tuttavia, questa nota ha mostrato come i vantaggi economici in gioco siano molto elevati, rappresentando così un'opportunità irrinunciabile per le due economie interessate, alla ricerca di nuovi elementi per stimolare la crescita e l'occupazione.

Sulla base delle considerazioni economiche circa le relazioni commerciali attualmente esistenti tra Unione europea e Stati Uniti, e dei principali elementi sottolineati da questa breve nota, è possibile indicare quali elementi possano favorire il successo nelle negoziazioni del TTIP e soprattutto assicurare un maggiore impatto economico dalla sua attuazione.

L'importanza della catena di creazione del valore. Il fatto che più del 50% del commercio transatlantico sia generato dalle attività delle imprese, e che lo stesso sia caratterizzato da prodotti dall'alto contenuto di valore aggiunto, rappresenta il punto centrale del TTIP. Esso, dal punto di vista delle aziende, deve essere capace di ridurre i costi e migliorare la logistica lungo la catena di produzione, che deve sempre più svilupparsi lungo l'asse transatlantico. Mettendo al centro dell'analisi la catena di produzione del valore, c'è una maggiore possibilità che i negoziati si concentrino veramente sulle questioni economicamente più importanti, che possano avere un maggiore impatto economico. La questione chiave per il successo del TTIP è quindi individuare e superare i principali costi inutili che si trovano lungo questa catena. Un tale approccio, aiuterebbe anche a rafforzare il reciproco interesse ad eliminare le barriere commerciali. Infine, un maggiore sviluppo delle catene di produzione del valore lungo l'asse Atlantico porterebbe ad effetti economici positivi ancora maggiori di quelli attualmente stimati dagli studi economici, proprio perché l'attuale modellizzazione economica non permette di tener conto completamente dell'impatto su questi processi.

Maggiore focus sui servizi. Sistemi economici moderni come quello europeo e statunitense sono sempre più dipendenti dall'industria dei servizi. Lo scambio di servizi già attualmente rappresenta più del 60% delle esportazioni a valore aggiunto UE verso gli Stati Uniti. E' importante rendere i servizi una priorità per il TTIP e considerare la discussione circa il commercio di beni e servizi come area integrata di negoziazione nel TTIP. Questo permetterebbe di abbandonare la trattazione separata tradizionale, ed evitare che le aperture in un campo debbano essere compromesse da restrizioni nell'altro.

Attenzione alle PMI. I costi fissi connessi all'attività di esportazione dei beni e servizi gravano in modo sproporzionato sulle piccole e medie imprese. In relazione al loro fatturato, le PMI incontrano ostacoli maggiori

al commercio e costi più elevati. Il TTIP può davvero influire su tali costi, specialmente quelli legati alla burocrazia, alla logistica o altri tipi di costi di transazione. E' un obiettivo chiaro per i negoziatori sia statunitensi che europei, così come testimoniato dall'accordo raggiunto durante l'ultimo *round* di negoziazioni. È importante che vengano elaborati ed applicati quanto prima nuovi strumenti per aumentare la partecipazione delle PMI nel processo di consultazione del TTIP e ottenere ulteriori contributi sulle loro preoccupazioni specifiche, così come per familiarizzare le stesse con le opportunità dell'accordo.

Coinvolgimento degli stakeholder e trasparenza. È essenziale per i negoziatori commerciali acquisire una reale comprensione dell'evoluzione del commercio moderno. Ciò è particolarmente importante in un contesto transatlantico perché il commercio lungo tale asse è caratterizzato da processi altamente avanzati ed in continuo mutamento. Il modo migliore per tenere il passo con la natura mutevole del commercio è quello di mantenere uno stretto dialogo con la comunità imprenditoriale transatlantica, con un maggiore coinvolgimento delle imprese nel processo di definizione dei contenuti del TTIP.

Allo stesso tempo, per assicurare un adeguato equilibrio degli interessi e la consapevolezza del consumatore (soprattutto europeo), così da superarne le diffidenze, la trasparenza e la consultazione di tutte le parti interessate sono essenziali per garantire che il progetto del TTIP abbia successo. Mentre fino ad ora la strategia comunicativa della Commissione Europea è stata dettata dalle esigenze di riservatezza richieste nella conduzione di qualsiasi tipo di trattativa negoziale, ora essa sembra mutata, anche grazie all'iniziativa della Presidenza Italiana per la de-secretazione del mandato negoziale. Il modo in cui la Commissione europea gestirà la comunicazione circa il TTIP sarà un fattore determinante per il successo dei negoziati. Solo se il processo negoziale sarà adeguatamente trasparente (nei limiti imposti dalla conduzione dei negoziati) sarà possibile rassicurare il consumatore che i suoi interessi vengono difesi a fronte di quelli dei produttori ed assicurare così un forte supporto politico e sociale alla firma del TTIP.

Parte II

L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa luglio-ottobre 2014

di Giordano Merlicco*

Negli ultimi mesi sono proseguiti i negoziati per risolvere il contenzioso legato al programma nucleare iraniano. Al momento attuale sembra difficile che occidentali ed iraniani possano in breve tempo raggiungere un'intesa. Gli Stati Uniti e i paesi europei vorrebbero infatti che Teheran interrompesse le procedure per l'arricchimento dell'uranio: al contrario, il governo iraniano ha finora respinto tale ipotesi, pur accettando di sottoporre le proprie attività a limiti e controlli. La risoluzione del contenzioso sul nucleare potrebbe aprire una nuova fase nei rapporti tra l'Occidente e l'Iran. Tale eventualità è stata auspicata da entrambe le parti, anche perché il coinvolgimento di Teheran potrebbe essere prezioso per la risoluzione di diverse crisi in corso nel vicino oriente.

Americani ed europei hanno sostanzialmente tollerato l'attacco condotto in agosto da Israele contro la striscia di Gaza. Sia gli Stati Uniti che i paesi dell'Unione europea hanno inizialmente attribuito la maggiore responsabilità del conflitto al gruppo palestinese Hamas sostenendo il diritto di Israele di difendersi. Con la crescita delle vittime provocate a Gaza dall'attacco israeliano, americani ed europei hanno tuttavia esortato Tel Aviv alla moderazione e si sono impegnati per trovare una soluzione negoziale alle ostilità. Nonostante tale obiettivo sia stato raggiunto, la ripresa del processo di pace tra israeliani e palestinesi sembra ancora lontana. Lo stallo dei negoziati ha generato una certa insoddisfazione in Europa, dove aumentano le voci in favore del riconoscimento della Palestina. La Svezia ha riconosciuto in ottobre lo Stato palestinese, e una risoluzione in tal senso è stata approvata anche dal parlamento britannico. Il governo di Londra ha peraltro affermato che non procederà al riconoscimento.

I paesi impegnati in Afghanistan stanno preparando l'invio nel paese asiatico di una nuova missione che, a differenza di quella attuale (Isaf), sarà volta principalmente ad addestrare l'esercito afgano. A tal fine, gli Stati Uniti e la Nato hanno siglato un accordo con il governo di Kabul per preparare le condizioni pratiche e giuridiche della presenza delle proprie truppe. In seguito ai brogli generalizzati verificatisi nel corso delle elezioni

* Giordano Merlicco è collaboratore dello Iai.

presidenziali afgane, americani ed europei si sono impegnati per spingere i due candidati a trovare un accordo di compromesso che salvaguardi la stabilità del paese. Tale accordo è stato infine raggiunto in settembre, con la mediazione decisiva del segretario di stato americano, Kerry.

Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno ribadito il proprio sostegno al nuovo corso filo-occidentale dell'Ucraina, il cui governo è impegnato in un conflitto con i ribelli dell'est del paese. Accusando la Russia di sostenere gli insorti e di destabilizzare il paese, americani ed europei hanno imposto sanzioni contro Mosca. Per lanciare un segnale alla Russia e tranquillizzare gli alleati orientali, la Nato ha inoltre rafforzato la sua presenza militare nell'Europa dell'est. Stati Uniti ed Unione europea hanno poi accolto con favore la vittoria delle forze filo-occidentali nelle elezioni politiche ucraine, mentre hanno disconosciuto la legittimità delle elezioni svoltesi nelle province ribelli.

Il programma nucleare dell'Iran

Proseguono i negoziati tra Iran e 5+1

Negli ultimi mesi sono proseguite le trattative tra gli Stati Uniti, i paesi europei e l'Iran, per trovare una soluzione negoziale alla crisi legata al programma nucleare iraniano. Americani ed europei sono determinati ad evitare che Teheran sviluppi un programma nucleare che permetta la produzione di ordigni nucleari. A tal fine, come ultima opzione, gli Usa hanno affermato più volte di non poter escludere una opzione militare, con l'obiettivo di distruggere le installazioni nucleari iraniane (avvertimenti simili sono venuti anche da alcuni paesi europei, in particolare Francia e Gran Bretagna). Viceversa, Teheran nega di volersi dotare di ordigni atomici e afferma che il suo programma nucleare è finalizzato esclusivamente ad usi civili, come la produzione di energia. Gli Stati Uniti e i paesi europei avevano imposto pesanti sanzioni contro l'Iran, nell'intento di indebolirne l'economia ed indurlo così a cedere: tali sanzioni si erano peraltro aggiunte a quelle precedentemente approvate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. L'imposizione delle sanzioni americane ed europee non ha tuttavia interrotto le trattative con Teheran, che si svolgono attualmente con la formula del "5+1"; il gruppo negoziale comprende cioè i cinque paesi membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'Onu (Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti), più la Germania. I negoziati sono coordinati da Catherine Ashton, che continuerà a svolgere questo ruolo anche dopo il termine del suo mandato di responsabile per la politica estera e di sicurezza dell'Ue.

Dopo varie tornate negoziali l'Iran e il gruppo dei 5+1 avevano raggiunto un accordo *ad interim* nel novembre 2013. In cambio dell'impegno del governo iraniano ad interrompere l'arricchimento dell'uranio sopra il limite del 5% e a neutralizzare le scorte di uranio arricchito al 20% (soglie considerate critiche per l'utilizzo militare dell'uranio), gli Stati Uniti e l'Unione europea hanno alleggerito le sanzioni contro Teheran. L'accordo è stato finora applicato con successo; gli ispettori dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica hanno effettivamente constatato il rispetto, da parte del governo iraniano, degli impegni assunti con i 5+1. Tuttavia l'accordo è solo temporaneo ed è considerato alla stregua di una fase preliminare, in vista del raggiungimento di un futuro accordo definitivo che risolva una volta per tutte il contenzioso sul programma nucleare iraniano.

Incerte le prospettive di risolvere la disputa entro novembre

Al momento non è stata però ancora raggiunta un'intesa tra l'Iran e i 5+1 per una soluzione definitiva. L'ultima tornata negoziale si è tenuta in settembre a New York, ma non ha prodotto risultati concreti. Alcune sessioni sono state perfino boicottate dai paesi occidentali. Il ministro degli esteri francese, Laurent Fabius, ha spiegato che l'assenza dei rappresentanti occidentali è stata dovuta all'assenza di "progressi significativi". Fabius ha quindi imputato lo stallo all'atteggiamento degli iraniani. A dividere le parti sarebbe principalmente la questione dell'arricchimento dell'uranio. Americani ed europei vorrebbero che tale attività fosse totalmente interrotta. Teheran, pur ansiosa di vedere la rimozione delle sanzioni occidentali, è pronta ad accettare i controlli degli ispettori internazionali e una certa limitazione delle attività di arricchimento dell'uranio, ma non intende interromperle completamente, volendo continuare a perseguire un programma nucleare a scopi civili. Esistono inoltre altre divergenze minori tra Usa e Ue da una parte e Iran dall'altra, come il destino finale dei reattori di Arak e di quello sotterraneo di Fordo. Americani ed europei vorrebbero la loro chiusura, ipotesi finora seccamente respinta dal governo iraniano. La rilevanza della questione è dovuta al fatto che si tratta delle installazioni più protette tra i siti nucleari iraniani, e quindi più difficili da colpire con un eventuale attacco aereo.

La risoluzione della questione nucleare porterebbe a una normalizzazione dei rapporti tra Occidente e Iran

L'accordo *ad interim* siglato l'anno passato scade il prossimo 24 novembre. Le parti hanno espresso un certo scetticismo sulla possibilità di risolvere le restanti divergenze entro quella data. Il segretario di stato americano, John Kerry, ha dichiarato che per gli Stati Uniti un eventuale accordo definitivo con Teheran dovrebbe essere finalizzato a impedire all'Iran "ogni possibilità di costruire una bomba". Ma se tale prospettiva sembra al momento incerta, Kerry ha escluso di acconsentire ad accordi di compromesso. Catherine Ashton, ex Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Ue, ha dichiarato che "non c'è alcuna garanzia" che i negoziati verranno coronati da successo. Da parte sua, il presidente iraniano, Hassan Rouhani, ha ammesso che nell'ultimo periodo sono stati compiuti "passi avanti" nelle trattative, ma ha anche aggiunto che è ormai rimasto poco tempo a disposizione per risolvere le restanti divergenze.

La soluzione del contenzioso sul nucleare è ritenuta essenziale anche per permettere la piena ripresa delle relazioni tra l'Iran e i paesi occidentali. Pur con un andamento altalenante, tali relazioni sono generalmente tese dal 1979, anno in cui una rivolta popolare rovesciò il governo filo-americano dello scià Reza Pahlavi. Federica Mogherini, che ha sostituito Ashton nella carica di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Ue, ha dichiarato infatti che un accordo sul nucleare aprirebbe una nuova fase nei rapporti tra l'Occidente e l'Iran, e che una volta risolta la questione del nucleare Teheran potrebbe, in cooperazione con gli occidentali, assumere un ruolo importante per la soluzione delle varie questioni regionali del Vicino Oriente. Una valutazione sostanzialmente condivisa dal presidente iraniano, Hassan Rouhani, il quale ha dichiarato che "un accordo sul nucleare potrebbe finalmente mettere fine ai tre decenni di relazioni congelate tra Washington e Teheran e rappresenterebbe l'inizio di un percorso verso la cooperazione e la collaborazione" tra i due paesi.

Il conflitto arabo-israeliano

Inizialmente Usa e Ue sembrano imputare la responsabilità della crisi ad Hamas...

Americani ed europei inizialmente sembrano imputare la responsabilità del riaccendersi della crisi di Gaza ad Hamas e sembrano comprendere le ragioni dell'attacco condotto dall'esercito israeliano contro la striscia di Gaza. Con parziali interruzioni dovute a vari periodi di tregua temporanea, le operazioni delle forze israeliane (Protective Edge) sono durate dall'8 luglio al 26 agosto. Secondo fonti delle Nazioni Unite, l'attacco ha provocato più di 2.000 vittime tra i palestinesi, di cui oltre la metà civili. Le vittime israeliane sono state invece 72, tra cui 6 civili. Il premier israeliano, Benjamin Netanyahu, ha motivato l'attacco con l'esigenza di colpire le infrastrutture di Hamas e di altri gruppi militanti palestinesi, accusati del rapimento e del successivo omicidio di tre giovani israeliani. Il presidente americano Barack Obama ha dichiarato che "Israele ha il diritto di difendersi", mentre il segretario di Stato John Kerry ha difeso l'operato del governo israeliano, affermando che "Israele è sotto l'assedio di un'organizzazione terroristica" addossando quindi ai palestinesi la responsabilità del conflitto.

Commenti simili a quelli americani sono stati formulati dai governi europei che, con diverse sfumature, hanno in sostanza imputato la responsabilità della crisi ad Hamas, gruppo islamista che governa la striscia di Gaza. In occasione del Consiglio europeo del 22 luglio, l'Unione europea ha espresso il suo sostegno al "legittimo diritto all'autodifesa di Israele", pur auspicando che la condotta di Tel Aviv fosse "proporzionata e in linea con il diritto internazionale umanitario". Da parte sua, il presidente francese François Hollande ha sostenuto che il governo di Tel Aviv ha il diritto di prendere "tutte le misure necessarie per proteggere i propri cittadini". Sulla stessa linea il cancelliere tedesco Angela Merkel, secondo la quale "Israele ha diritto all'autodifesa". Merkel

ha però auspicato che la reazione israeliana avvenisse "in modo misurato".

... successivamente
prendono le distanze
da Israele

Con il perdurare delle operazioni e il parallelo aumento di vittime civili, gli Stati Uniti e i paesi europei hanno lentamente cominciato a prendere le distanze da Israele. Obama ha chiesto a Netanyahu "tutto l'impegno possibile nell'evitare la morte di civili palestinesi". Il presidente americano ha quindi auspicato il raggiungimento di "un cessate il fuoco umanitario immediato e incondizionato". I paesi europei hanno biasimato con più decisione la condotta israeliana. Il ministro degli esteri francese Laurent Fabius ha invitato Israele alla moderazione e ha condannato con forza le uccisioni di civili palestinesi, sostenendo che "i continui attacchi e i massacri non possono che provocare altre vittime ed accrescere l'odio e la tensione".

L'allora ministro degli esteri italiano Mogherini ha deprecato gli attacchi israeliani contro strutture civili e sedi di organizzazioni internazionali, sostenendo che "colpire edifici dell'Onu, bambini, civili, è del tutto inaccettabile e va fermato". L'attacco israeliano contro strutture gestite dalle Nazioni Unite (sono state colpite sette scuole di un'agenzia Onu, usate dai palestinesi come rifugi) è stato biasimato anche dagli Usa. Un portavoce della Casa Bianca, Josh Earnest, ha definito "il bombardamento di edifici dell'Onu adibiti a rifugio totalmente inaccettabile e indifendibile". Da parte sua, il Segretario generale Ban Ki Mun, lo ha definito "un atto criminale". L'Alto Commissario dell'Onu per i diritti umani, Navi Pillay ha invece biasimato il sostegno militare offerto da Washington a Tel Aviv e il sistema di difesa anti-missile realizzato dagli Usa in Israele, argomentando che questo funziona solo "a beneficio dei civili israeliani, ma non di quelli palestinesi". I tentativi americani ed europei di mettere fine alle ostilità sono infine stati coronati da successo, grazie anche al coinvolgimento dei paesi arabi. La tregua è stata raggiunta a fine agosto, con il contributo decisivo dell'Egitto.

Continua lo stallo del
processo di pace

Tuttavia, i negoziati di pace tra israeliani e palestinesi rimangono sospesi. Oltre alla freddezza tra le parti causata dalla guerra di Gaza, lo stallo è dovuto principalmente alla politica degli insediamenti condotta dal governo israeliano. L'Autorità nazionale palestinese (Anp) ritiene che la crescita delle colonie ebraiche nei territori palestinesi minacci la continuità territoriale palestinese e di riflesso la soluzione dei due Stati. L'Anp chiede dunque il congelamento delle costruzioni ebraiche come prerequisito per la ripresa delle trattative. Viceversa il premier israeliano Netanyahu ha sempre respinto l'idea di interrompere le costruzioni e a fine ottobre ha anzi annunciato un piano per costruire altri 1.060 alloggi nelle zone arabe di Gerusalemme. Gli Usa e i paesi europei hanno più volte biasimato la crescita delle colonie ebraiche. In reazione all'annunciata costruzione di oltre 1000 abitazioni, gli Stati Uniti hanno dichiarato che esse sono "incompatibili con il processo di pace". L'Unione europea, più duramente, ha avvertito Tel Aviv che tale politica mette a repentaglio le relazioni tra Bruxelles e Israele.

Questa situazione di stallo sembra ridare fiato, almeno in Europa, alle voci favorevoli al riconoscimento diplomatico dello Stato di Palestina. A metà ottobre la Camera dei comuni britannica ha approvato – quasi all’unanimità - una risoluzione non vincolante con cui invoca il riconoscimento dello Stato palestinese. Il governo di Londra, guidato dal premier David Cameron, ha reagito affermando che non intende seguire questo auspicio e che rimane convinto della necessità di seguire la via negoziale. A fine mese la Svezia, primo tra i grandi paesi europei, ha invece ufficialmente riconosciuto la Palestina (nei limiti dei territori occupati da Israele nel 1967), mentre un portavoce del Ministero degli esteri francese ha affermato che Parigi “dovrà riconoscere la Palestina”, pur senza specificare alcuna data. Attualmente 135 dei 193 paesi membri dell’Onu riconoscono la Palestina. Tra i 28 paesi membri dell’Ue sono invece 9 quelli che hanno ufficialmente riconosciuto lo Stato palestinese (l’Italia, pur non avendo formalmente compiuto questo passo, ha nel 2012 votato a favore della risoluzione Onu 67/19 che concede alla Palestina lo status di “Stato osservatore”). Gli Usa hanno duramente contestato la mossa svedese: la portavoce del Dipartimento di Stato, Jen Psaki, ha infatti sostenuto che “il diritto palestinese allo Stato (...) può essere raggiunto solo attraverso il negoziato (...) e il riconoscimento reciproco da entrambe le parti”, affermando che i riconoscimenti unilaterali della Palestina complicherebbero i negoziati. Tuttavia, la risoluzione del parlamento britannico e il formale riconoscimento svedese assumono un chiaro significato politico, esprimendo la crescente frustrazione europea di fronte allo stallo del processo di pace e all’intransigenza di Tel Aviv sulla questione delle colonie.



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

La missione in Afghanistan

Usa e Ue appoggiano la condivisione del potere tra Ghani e Abdullah

I paesi impegnati nella missione a guida Nato "Isaf" (*International Security Assistance Force*) hanno confermato il rimpatrio, previsto da tempo, di gran parte del contingente militare presente attualmente in Afghanistan. Con riferimento a ciò, negli ultimi mesi sono da registrare due importanti eventi: la costituzione del nuovo governo afgano e la firma di un trattato di sicurezza con gli Stati Uniti. La formazione del nuovo governo di Kabul è stata lunga e complessa. Il primo turno delle elezioni presidenziali afgane si è tenuto in primavera, tra violenze e accuse di brogli. Il secondo turno, svoltosi in giugno, ha dato luogo ad ulteriori accuse e recriminazioni, generando un clima di pesante incertezza nel paese. Entrambi i candidati che si sfidavano al ballottaggio, Abdullah Abdullah e Ashraf Ghani, rifiutavano di riconoscere la vittoria all'altro e la stessa commissione elettorale ammetteva l'esistenza di frodi generalizzate. I risultati ufficiali del secondo turno non sono infine stati

resi noti e la situazione di stallo è stata risolta in settembre, con un patto di condivisione del potere tra Ghani e Abdullah.

L'accordo è stato fortemente promosso dal segretario di stato americano, John Kerry, ed ha ricevuto l'appoggio anche dei paesi europei. Ghani, ex funzionario della Banca mondiale, è stato proclamato presidente e a lui sono state conferite le responsabilità della sicurezza e degli affari strategici. Ad Abdullah è stato invece conferito il posto di capo esecutivo, carica creata *ad hoc* per risolvere lo stallo politico. Il segretario di stato americano, Kerry, ha salutato l'accordo per la condivisione del potere come il primo caso di transizione pacifica del potere nella storia afgana. Da parte sua, l'ex responsabile per la politica estera e di sicurezza europea, Catherine Ashton, ha elogiato lo sforzo dei due contendenti per raggiungere un compromesso volto a "unire gli sforzi per affrontare le sfide economiche e di sicurezza dell'Afganistan".

Firmato l'accordo
bilaterale sulla
sicurezza tra Usa e
Afganistan

Il primo atto del nuovo governo di Kabul è stato la firma di un accordo bilaterale per la sicurezza con gli Stati Uniti. L'accordo, siglato il 30 settembre, resterà in vigore almeno fino al 2024 e permetterà la permanenza in Afghanistan di oltre 10.000 truppe straniere, cui verrà concesso l'uso di varie basi militari, sia per operazioni aeree che terrestri. La maggior parte dei soldati stranieri (circa 10.000) sarà fornita dagli Usa. Subito dopo l'accordo bilaterale tra Usa e Afghanistan è stato firmato un analogo accordo tra la Nato e l'Afganistan. Esso permette di mantenere in teatro, oltre a quelli statunitensi, circa 4000 militari dei paesi dell'Alleanza Atlantica. La maggior parte di loro sarà costituita da britannici, tedeschi, italiani e turchi. Le truppe straniere saranno incaricate di formare e assistere le forze di sicurezza afgane. Secondo il segretario alla difesa americano, Chuck Hagel, le truppe americane e dei paesi alleati lavoreranno per "rafforzare le forze afgane, contrastare le minacce terroristiche e promuovere la sicurezza regionale".

L'accordo bilaterale sulla sicurezza era da lungo tempo auspicato da Washington, decisa a mantenere una presenza militare nel paese asiatico. La conclusione dell'accordo era tuttavia stata rimandata per un anno a causa del rifiuto di sottoscriverlo dell'ex presidente Hamid Karzai, che vi vedeva una pesante ipoteca sulla sovranità del suo paese. Karzai contestava in particolare l'immunità dei soldati stranieri di fronte agli organi giudiziari afgani, disposizione che è stata invece accettata dal nuovo presidente Ghani. Legato all'accordo sulla sicurezza è anche un piano di finanziamento per l'esercito afgano. I paesi dell'Alleanza atlantica si sono impegnati a tal fine a fornire oltre 4 miliardi di dollari annui a Kabul fino al 2017. Si ritiene tuttavia che tale cifra sia largamente insufficiente per sostenere l'esercito afgano, almeno nelle sue dimensioni attuali. Le forze militari afgane sono infatti attualmente composte da circa 350.000 effettivi, il cui mantenimento richiede un costo annuo che si aggira attorno ai 5 miliardi di dollari.

La crisi in Ucraina

Usa e Ue sostengono il nuovo corso filo-occidentale di Kiev...

Negli ultimi mesi si è aggravata la crisi in atto in Ucraina, che sta provocando le maggiori tensioni tra occidentali e russi dalla caduta dell'Unione Sovietica. Americani ed europei sostengono con decisione il nuovo corso filo-occidentale delle autorità di Kiev e accusano la Russia di sostenere i ribelli che nelle provincie di Donetsk e Lugansk hanno proclamato delle repubbliche autonome, in aperto contrasto con il governo di Kiev. Il tentativo del governo ucraino di reprimere l'insurrezione e ripristinare il suo controllo sul territorio ha generato un conflitto armato in cui, secondo fonti dell'Onu, hanno finora perso la vita circa 4.000 persone, in gran parte civili. Il presidente americano, Barack Obama, ha dichiarato che "la Russia ha influenza su questi separatisti, li ha addestrati, ha fornito loro materiale militare", definendo l'atteggiamento di Mosca alla stregua di un'"aggressione". Gli Stati Uniti hanno quindi offerto sostegno politico e militare al governo ucraino. Posizioni analoghe a quelle americane sono state espresse anche dai paesi europei. Il cancelliere tedesco, Angela Merkel, ha affermato che per l'Europa salvaguardare l'integrità dell'Ucraina è "essenziale". Il premier italiano, Matteo Renzi, ha a sua volta espresso "pieno e incondizionato sostegno all'integrità territoriale dell'Ucraina".

...e impongono sanzioni contro la Russia

Per indurre Mosca a cambiare atteggiamento, americani ed europei sono ricorsi allo strumento delle sanzioni. Il presidente americano Obama ha dichiarato che le sanzioni servono per "imporre un prezzo alla Russia" a fronte delle "azioni illegali" commesse dal Cremlino in Ucraina. I paesi europei hanno inizialmente mostrato alcuni tentennamenti di fronte alla strada delle sanzioni, temendo che esse finiscano per danneggiare, oltre all'economia russa, anche diverse imprese europee attive sul mercato russo. Dopo intense discussioni si è trovato un accordo su sanzioni che, come affermato dal presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, sono state formulate in modo da "produrre conseguenze importanti per l'economia russa e influenzare solo moderatamente quelle europee". Una prima tornata di sanzioni ha preso di mira persone, sia di cittadinanza ucraina che russa, considerate coinvolte nell'annessione russa della Crimea o nell'insurrezione del Donbass. Tra le persone colpite dalle sanzioni figurano anche personalità politiche o del mondo degli affari ritenute vicine al presidente russo, Vladimir Putin. Tali sanzioni prevedono il congelamento dei beni e il divieto di ingresso negli Usa e nei paesi dell'Unione europea.

Successivamente, in settembre, americani ed europei hanno imposto una nuova serie di sanzioni, finalizzate a limitare i rapporti commerciali e le transazioni finanziarie con la Russia, soprattutto in alcuni settori considerati d'importanza strategica. Tra i settori presi di mira da Stati Uniti e Unione europea figurano il settore finanziario, quello petrolifero e quello degli armamenti. In particolare, vengono limitate le transazioni finanziarie con le cinque maggiori banche russe e con le compagnie

petrolifere Transneft, Gazprom e Rosneft. L'obiettivo delle sanzioni occidentali sembra essere quello di privare la Russia della possibilità di dotarsi, tramite i rapporti con le imprese americane ed europee, delle tecnologie e competenze necessarie per il suo sviluppo economico e tecnologico. Il settore del gas rimane invece escluso dalle sanzioni.

Accanto alle misure economiche, gli occidentali hanno adottato anche misure militari. In occasione del vertice tenutosi in settembre a Newport, in Galles, l'Alleanza Atlantica ha concordato la creazione di una forza di risposta rapida di circa 5.000 effettivi, forniti a rotazione dai paesi membri. Si tratta di un'unità mobile che non avrà una sede unica, ma si avvarrà di cinque basi militari situate nei paesi baltici, in Polonia e in Romania. L'obiettivo è di mantenere una "presenza continua" a ridosso della Russia, come ha spiegato il segretario generale della Nato, Anders Fogh Rasmussen. Rasmussen ha affermato che si tratta di una forza capace di "reagire in tempi rapidissimi" e se necessario di "colpire duramente". I paesi della Nato hanno inoltre moltiplicato le esercitazioni militari a ridosso del territorio russo, nell'intento di essere "più visibili a est", come ha affermato il segretario generale dell'Alleanza Atlantica. L'intento, oltre a scongiurare molto improbabili ma pur sempre possibili iniziative ostili da parte di Mosca, è anche quello di rassicurare i membri della Nato confinanti con la Russia sulla saldezza della protezione garantita dall'Alleanza atlantica.

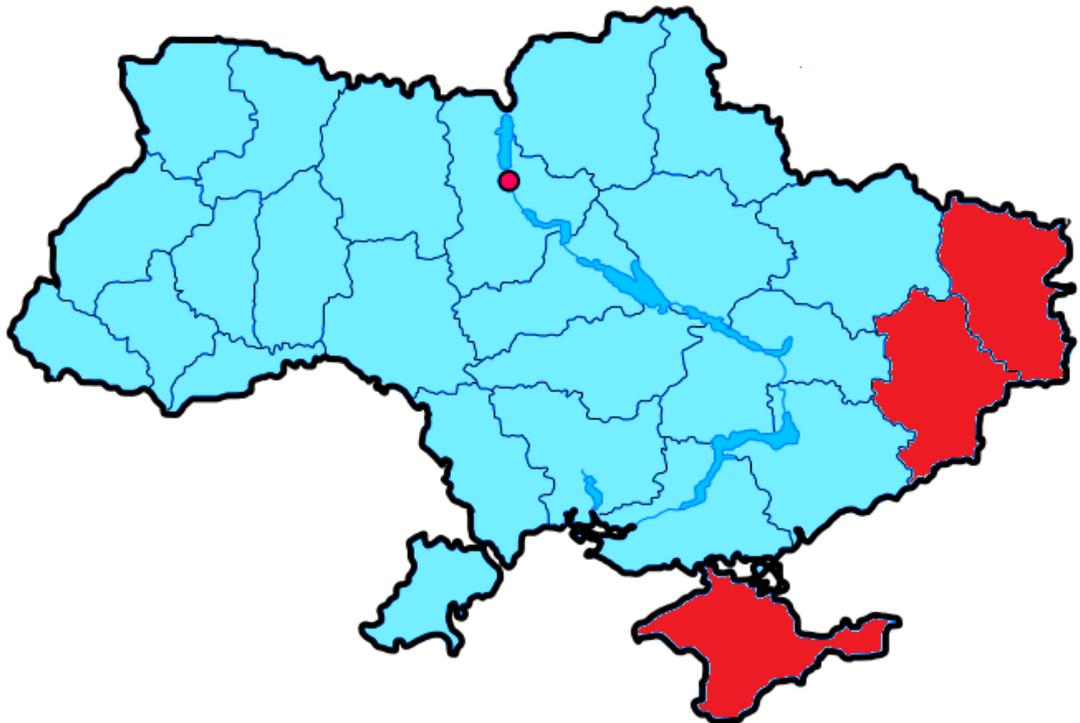
Usa e Ue
accolgono con
favore le elezioni
politiche a Kiev...

Americani ed europei hanno accolto con favore lo svolgimento delle elezioni politiche svoltesi in ottobre in Ucraina. Nel clima di nazionalismo stabilitosi nel paese dopo il rovesciamento dell'ex presidente Viktor Janukovic e acuito dal conflitto in atto nell'est del paese, le elezioni hanno visto il trionfo di forze anti-russe e filo-occidentali, a cominciare dalle formazioni del presidente, Petro Poroshenko, e del premier, Arsenii Jatseniuk. Il presidente americano, Barack Obama, ha dichiarato che le elezioni "rappresentano un'importante pietra miliare nello sviluppo democratico del paese". Obama ha inoltre affermato che gli Stati Uniti sono pronti a cooperare con il nuovo governo e continueranno a sostenere l'integrità territoriale dell'Ucraina.

A sua volta, il presidente della Commissione europea, Jose Barroso, ha accolto con soddisfazione la "vittoria della democrazia e del programma di riforme europee". Secondo i dati ufficiali, alla consultazione hanno però partecipato poco più della metà degli aventi diritto, un dato dovuto sia all'alto tasso di astensionismo, che all'impossibilità per le autorità di Kiev di organizzare le elezioni nel Donbass, controllato dai ribelli, e in Crimea, annessa alla Federazione Russa. Ciononostante, Federica Mogherini, neo nominata Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, ha apprezzato l'impegno delle autorità di Kiev per assicurare "la più ampia partecipazione al voto" e per procedere verso la "costruzione di un futuro di pace e stabilità".

...e disconoscono
la legittimità di
quelle tenutesi nei
territori ribelli

Allo stesso tempo, gli Stati Uniti e i paesi dell'Unione europea non hanno riconosciuto le elezioni svoltesi nelle autoproclamate repubbliche popolari create dai ribelli nei distretti di Donetsk e Lugansk, nell'est del paese. Americani ed europei hanno infatti negato la legittimità della consultazione, finalizzata ad eleggere il presidente e il parlamento in ciascuna delle due "repubbliche". L'amministrazione americana ha condannato le "illegittime cosiddette elezioni" organizzate nel Donbass, definendole alla stregua di una "farsa". Similmente, l'Unione europea ha dichiarato che non riconoscerà le elezioni. L'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Unione, Federica Mogherini, ha definito le elezioni "illegali" e ha affermato che esse costituiscono un "nuovo ostacolo" per una risoluzione pacifica della crisi in corso in Ucraina. Da parte sua, la Russia ha riconosciuto sia le elezioni politiche organizzate da Kiev che la consultazione svoltasi nel Donbass. Mosca ha dichiarato che il riconoscimento delle elezioni svoltesi nelle repubbliche ribelli favorirà la soluzione politica del conflitto armato in corso. Il riconoscimento russo delle elezioni è stato peraltro duramente stigmatizzato tanto dagli Stati Uniti che dai paesi membri dell'Unione europea.



Carta dell'Ucraina con in rosso, a est, i territori dei distretti di Donetsk e Lugansk, dove è in atto il conflitto tra l'esercito di Kiev e le milizie delle autoproclamate repubbliche popolari. A sud, sempre in rosso, il territorio della Crimea, annessa in marzo alla Russia. Stati Uniti e Unione europea disconoscono la legittimità dell'annessione della Crimea e continuano a considerarne il territorio legalmente parte dello stato ucraino.

Parte III

Le risposte dell'occidente alla sfida dell'ISIS

di Roberto Aliboni*

L'ISIS (Stato Islamico dell'Iraq e della Siria)⁵ è un movimento jihadista che, fra la fine del 2013 e l'anno in corso, si è stabilito con la forza delle armi su varie estensioni di territorio a cavallo fra la Siria e l'Iraq. Il movimento, nato nel 2003 in Iraq, si è via via integrato e allontanato da al-Qaida attraverso varie vicende fino alla netta scissione avvenuta nel 2013 e l'inizio della campagna militare in corso.

Gli orientamenti politici e ideologici dell'ISIS

L'ISIS perpetua e inasprisce le sfide poste dall'estremismo qaidista. L'orientamento ideologico e religioso che ispira l'ISIS appare di gran lunga più estremo di quello di al-Qaida. Come al-Qaida, l'ISIS si connette alle correnti più rigoriste del riformismo religioso islamico contemporaneo e ha come irriducibili nemici i regimi al potere nella regione, che considera illegittimi e corrotti. Ha poi come nemico l'Occidente invasore e invasivo, che appoggia quei regimi. A differenza di al-Qaida, però, la dottrina dell'ISIS si ricollega all'assolutismo della dottrina wahhabita, che tende a ridurre ad idolatra chiunque non aderisca alla dottrina medesima. Di qui la marcata ostilità verso gli sciiti, visti come un nemico non meno importante dei regimi e dell'Occidente e, come dimostra la campagna in corso, verso le minoranze religiose (i cristiani e gli yazidi) e, si direbbe, anche etniche (i turcomanni e i curdi).

Un'altra differenza importante è che, mentre al-Qaida si è evoluto come una minaccia transnazionale ma deterritorializzata, l'ISIS emerge con un saldo programma di conquista del territorio e d'insediamento di uno Stato islamico effettivo. Mentre l'idea del califfato si proietta in un futuro vittorioso di sottomissione e purificazione dell'intera regione, ed è quindi per ora nient'altro che un programma ideologico, l'insediamento in Siria e in Iraq è un'espansione territoriale e statuale concreta, che pone minacce qualitativamente diverse e superiori rispetto a quelle qaidiste. Inoltre, mentre al-Qaida, venuto dalla penisola arabica, ha continuato a gravitare verso l'universo delle monarchie del Golfo, l'ISIS, nato nel Levante, ha un progetto che punta al rinvigorismento dell'Islam in questa regione per liberare infine Gerusalemme e scacciare gli ebrei dalla Palestina.

* Roberto Aliboni è attualmente Consigliere scientifico dello IAI, dove è stato direttore generale e vice presidente.

⁵ La parola "al-Sham", che figura nella denominazione in arabo del movimento, è stata tradotta talvolta con "Levante" (che si riferisce però a un'entità più vasta della Siria contemporanea e al tempo stesso diversa dalla definizione convenzionale di Levante) e più comunemente con "Siria", per cui il movimento viene indicato sia come ISIL sia come ISIS. Con la conquista di Mosul, il movimento si è definito come Stato e si è autodefinito "Stato Islamico". Qui si adotta la denominazione ISIS, che corrisponde a quella usata più correntemente.

L'ISIS è perciò innanzitutto una minaccia alla regione del Medio Oriente e Nord Africa, agli arabi, agli iraniani, alle minoranze etniche e religiose nonché alla Turchia ed Israele -per ora più marginalmente, non perché questi due paesi siano estranei agli ambiziosi obiettivi dell'ISIS ma perché, a differenza degli altri paesi della regione, non sono minati da fratture strutturali e da conflitti violenti interni e hanno una compagine statale solida e militarmente ben munita.

L'ISIS nel contesto strategico della regione

Il maggior vantaggio strategico dell'ISIS - casuale o consapevole che sia - è di aver aperto la sua campagna militare e avviato il suo progetto politico nel mezzo di una complessa competizione fra potenze regionali (l'Iran, l'Arabia Saudita e la Turchia con i rispettivi alleati), che si manifesta localmente attraverso conflitti armati indiretti (Siria, Iraq, Libia, Yemen, Libano). A complicare questi conflitti, il campo sunnita è frantumato in diverse correnti contrapposte l'una alle altre - i jihadisti di orientamento più o meno qaidista; i regimi costituiti (dall'Arabia Saudita all'Egitto); i Fratelli Mussulmani e altri islamisti. A questo si aggiungono i problemi di sicurezza nazionale di vari Stati nei rispetti di attori armati a carattere non-statale (come i curdi, Hizbollah, Hamas, etc.).

In questo quadro, stando contro tutti l'ISIS trae vantaggio dall'incrocio e dalla frammentazione delle contrapposizioni in atto. Da un lato, c'è chi non interviene quando l'ISIS combatte o danneggia i propri nemici (come nel caso del regime di Assad, che non ha disturbato lo Stato Islamico mentre combatteva con successo altri gruppi islamisti e jihadisti opposti al regime, o come nel caso della Turchia che ha strumentalmente lasciato l'ISIS agire nei Kurdistan siriano e iracheno a seconda delle sue convenienze verso i curdi). Dall'altro, molti attori esitano ad unirsi contro l'ISIS perché ciò potrebbe avvantaggiare i loro nemici: come accade in Siria, dove l'Arabia Saudita e la Turchia per intervenire contro l'ISIS esigono, sia pure a diversi livelli di intransigenza, che si combatta contemporaneamente anche il regime degli Assad e i suoi alleati sciiti affinché questi loro nemici non si avvantaggino.

Infine, l'ISIS si muove in un contesto di Stati in preda a convulsioni interne, come la Siria, o politicamente assai deboli, come l'Iraq. In Siria il regime, impegnato nell'ovest del paese di gran lunga strategicamente più importante per la sua sopravvivenza, ha lasciato che l'ISIS scorrazzasse nell'est e nel nord-est a suo piacimento. In Iraq, la mancata inclusione dei sunniti nello Stato a causa dell'infausta politica del governo sciita guidato da Nouri al-Maliki ha fatto sì che l'ISIS abbia trovato forti e numerosi appoggi fra la popolazione e le tribù sunnite.

Questi fattori hanno congiurato nell'assicurare all'ISIS, nel corso del 2014, una folgorante serie di vittorie e l'insediamento di una compagine statale che mette in questione l'assetto dato alla regione con la fine dell'impero ottomano, poi consolidatosi nello sviluppo di Stati nazionali moderni quali appunto la Siria e l'Iraq.

Rischi e minacce dell'ISIS: la connessione con la crisi della regione

Tutto ciò comporta gravi rischi per i paesi occidentali. A parte le minacce propagandistiche, come quella di piantare la sua bandiera a piazza San Pietro, i rischi di tracimazione dell'ISIS attraverso l'esecuzione di attentati terroristici sono più seri. È anche grave il rischio dell'effetto ostensivo, che si traduce in iniziative di gruppi o individui che si arruolano da soli e compiono violenze in nome e per conto dell'ISIS, come nel caso del canadese che, durante il mese di ottobre, ha attentato a Ottawa alla vita del primo ministro e ucciso un militare. Ugualmente non va sottovalutato il rischio dei reduci, che sono stati e sono oggi alla base di tante instabilità nei paesi della regione. Dato che nell'ISIS la componente di combattenti convertiti occidentali risulta insolitamente alta, il rischio dei reduci si pone anche in Europa e nel resto del mondo occidentale.

Tuttavia, il rischio più grave e imminente dell'ISIS sta nelle forti dislocazioni geopolitiche che esso produce, che si aggiungono a quelle dei conflitti regionali in atto. Esso potrebbe costituire un focolaio di instabilità senza precedenti, non solo per il rafforzamento dell'estremismo islamista e jihadista all'interno dei vari Stati locali, ma anche per il protrarsi e l'aggravarsi dei conflitti inter-statali, l'indebolimento delle entità statali, la depressione delle economie e il dilagare del disordine.

In effetti, non si dovrebbe perdere di vista il fatto che il fenomeno dell'ISIS si aggiunge ai conflitti regionali che sono conseguiti alle ribellioni del 2011 e che, in definitiva, è un aspetto di questi conflitti. Questi ultimi hanno infatti agito da catalizzatore per il rafforzamento dello Stato Islamico. Se si guarda alle cause lontane dell'emergere dell'ISIS e degli altri gruppi estremisti, salafiti e qaidisti spuntati in Siria, è facile capire che l'ISIS è frutto, come altri mali della regione, dell'autoritarismo, della prevaricazione e della violenza che hanno dominato sia il campo sunnita che quello sciita. Non appena, con le ribellioni del 2011, gli equilibri interni hanno minacciato di cambiare e dislocare i rapporti tra i vari Stati e regimi, è iniziata una sorta di "guerra fredda" che avvolge attualmente la regione - con il corollario di crudeli guerre per procura in questo o quel paese, tutt'altro che fredde. Questo conglomerato di conflitti si è poi rapidamente rivelato come un bacino in cui sono affluiti e nuotano tutti i pesci dell'estremismo ideologico della regione. La sfida dell'ISIS non può pertanto essere affrontata separatamente da quella del caos che, a partire dai cambiamenti intervenuti nel 2011, regna nella regione.

La risposta dell'Occidente

Questa connessione fra lo Stato islamico e la crisi da cui è emerso deve necessariamente essere presa in considerazione per arrivare a una corretta valutazione della risposta dell'Occidente. Come si è articolata sinora questa risposta?

Occorre ricordare che la politica del presidente Obama verso il Medio Oriente e il Nord Africa è guidata dalla priorità di ridimensionare quanto più possibile il ruolo militare diretto degli USA nella regione. L'amministrazione non ritiene che la regione ponga minacce dirette alla

sicurezza degli USA al di là dell'azione del terrorismo e dell'estremismo islamico. Per questo motivo, ha formulato una dottrina di intervento limitata ad azioni di controterrorismo, cui è stata data una più sistematica impostazione nel discorso pronunciato a West Point il 28 maggio 2014. Questo orientamento generale è accompagnato da politiche volte anch'esse a minimizzare l'intervento americano e con l'obiettivo di: accrescere l'autonomia politica dei paesi della regione concedendo un certo credito e a volte appoggio alle forze dell'Islam politico moderato (come in Egitto, in Tunisia con Ennhada, in Siria); promuovere, nel caso di crisi, l'intervento degli alleati arabi e europei e quello delle organizzazioni internazionali; dare comunque precedenza (come in Libia nel 2011) a un approccio collettivo e multilaterale.

Sulla base di questa strategia gli Stati Uniti si sono astenuti dall'intervenire militarmente in Siria, lasciando ai paesi arabi del Golfo (in particolare ad Arabia Saudita e Qatar) il compito di guidare e assistere i gruppi politici e militari di opposizione al regime e limitandosi a un sostegno internazionale di basso profilo. Hanno continuato ad astenersi da ogni intervento anche quando l'ISIS ha iniziato ad occupare l'est della Siria strappandolo sia ai governativi che alle opposizioni. Quando è iniziata l'invasione dell'Iraq, l'esercito iracheno si è afflosciato ed è apparsa evidente la tendenza dei sunniti iracheni a coalizzarsi con l'ISIS contro il governo sciita di Baghdad, l'amministrazione ha esercitato forti pressioni politiche perché al governo accedesse una personalità sciita capace di garantire una prospettiva di inclusione nazionale dei sunniti e dei curdi.

Tuttavia, solo il 10 settembre, dopo la decapitazione del cittadino americano James W. Foley da parte dell'ISIS, il presidente americano ha reso pubblica, con un discorso alla nazione, una strategia verso l'Iraq, e eventualmente anche verso la Siria, per "ridimensionare e da ultimo distruggere" l'ISIS. Pur confermando l'esclusione dell'impiego di forze di terra, questa strategia contempla alcune misure di carattere militare: i bombardamenti aerei mirati, il sostegno anche militare alle forze alleate della regione, l'impiego dell'intelligence e del contro-terrorismo. Per realizzare questa strategia gli Stati Uniti hanno lanciato una coalizione internazionale alla quale hanno subito aderito gli alleati europei e arabi e poi altri, fino a raggiungere alla fine di ottobre il numero di sessanta paesi.

L'assedio da parte dell'ISIS della cittadina di Kobani, nel Kurdistan siriano, e la reazione che ha suscitato nell'opinione pubblica, hanno portato a un allargamento dell'intervento con un'intensificazione delle missioni aeree quotidiane e dei rifornimenti agli assediati. Perciò, la risposta occidentale all'ISIS si è amplificata e consolidata, arrivando sino ad un intervento militare (per quanto limitato) e alla costituzione di una coalizione che lo sostiene militarmente - ma soprattutto politicamente. Come valutare questa risposta?

Una valutazione della risposta: gli aspetti militari

Indubbiamente, all'inizio la percezione americana della minaccia si concentrava solo sul rischio di una tracimazione dell'ISIS (la possibilità di attentati in Occidente e l'impatto dei reduci di origine occidentale). Oggi la percezione è differente. In effetti, alla fine di settembre il presidente Obama ha dichiarato pubblicamente che l'intelligence americana aveva sottovalutato la minaccia posta dall'ISIS e dalle altre forze jihadiste che combattono in Siria e ha dato il via all'intensificazione dell'intervento che abbiamo appena ricordato. Tuttavia, anche se con l'allargamento delle missioni aeree, dei rifornimenti di armi, provviste e materiali, e dell'addestramento, l'intensità dell'intervento è cresciuta, non si è andati oltre i limiti della strategia di controterrorismo annunciata dal presidente Obama a West Point nel maggio. Si tratta di un'operazione di controterrorismo allargato, con un impiego particolarmente sistematico e ampio di raid aerei mirati e droni, ma non è una guerra (anche se qualcuno ricorda che il Vietnam non cominciò in modo molto diverso).

E' una risposta che si mantiene nei limiti della strategia applicata sin qui alla più vasta congerie di conflitti nella regione di cui l'ISIS è solo l'ultimo sviluppo, anche se forse il più vistoso. Dal punto di vista militare, questa risposta appare debole poiché l'intervento aereo, specialmente contro una forza non convenzionale come quella dell'ISIS, è poco efficace. Nell'assedio in corso su Kobani, questa ridotta "produttività" dell'intervento aereo è apparsa in tutta evidenza: la moltiplicazione dei raid è servita a contenere l'avanzata senza però fermarla. Nessun conflitto può essere risolto dalla sola aviazione; servono forze di terra ben equipaggiate, ben motivate e politicamente coese. Il punto non è solo che l'intervento militare è limitato: anche il contesto politico in cui ha luogo è problematico. Per valutare meglio la risposta occidentale occorre perciò volgersi agli aspetti politici.

Gli aspetti politici

La coalizione è debole anche sul piano politico perché gli interessi strategici degli attori regionali che ne fanno parte sono diversi, quando non contrapposti tra loro. Questo è il maggior vantaggio strategico dell'ISIS. Inoltre, il leader della coalizione, gli Stati Uniti, nell'assumerne la guida non ha espresso una linea politica coerente: per farlo dovrebbe compiere alcune scelte di parte e favorire gli interessi degli uni o degli altri. Al contrario, Washington non intende schierarsi nella competizione fra Iran e Arabia Saudita. Il suo obiettivo non è di favorire il primato di uno dei due nella regione bensì di fermare il programma nucleare iraniano in modo che la regione possa trovare un suo nuovo equilibrio autonomo, sul quale gli USA non siano poi obbligati a concentrarsi più di tanto. La coalizione è stata quindi forgiata da Obama in modo da evitare un appoggio totale ai sunniti e di non compromettere le chances di una ricomposizione con l'Iran e di una sua reintegrazione internazionale.

Di qui le riserve e le limitazioni dell'intervento americano nei confronti della Siria, e quindi il malumore saudita e l'impegno fortemente condizionale della Turchia, crudamente emerso in occasione degli

sviluppi a Kobani. Mentre l'Egitto appoggia, sia pure senza clamori, il regime al potere in Siria, perché è interessato nella sua nuova fase "sissiana" a confermare comunque l'autorità dei regimi in essere contro la sovversione islamista, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti restano contrari ad Assad e vorrebbero il rafforzamento delle opposizioni islamiste al regime, perché temono che altrimenti l'equilibrio regionale potrebbe volgere a favore dell'Iran.

Gli Stati Uniti esitano ad impegnarsi a fondo contro il regime siriano, non tanto a causa della prevedibile opposizione della Russia ma soprattutto perché non vogliono rischiare di compromettere le eventuali prospettive di miglioramento dei rapporti con l'Iran (in particolare sulla questione del nucleare). Washington non esita invece in Iraq, dove potrebbe iniziare l'affermazione di una più efficace coalizione anti-ISIS - previo un rinnovamento in senso inclusivo del governo sciita di Baghdad che anche Teheran desidera, a patto che gli sciiti conservino la loro "naturale" preponderanza. Uno sviluppo del genere potrebbe anche rappresentare un passo avanti verso quel processo di ricomposizione regionale cui gli USA aspirano come condizione di un loro più concreto disimpegno dalla regione.

L'apparente razionalità della politica americana, che mira a un graduale disimpegno da un Medio Oriente pacificato, deve però fare i conti con i tempi e le circostanze sul terreno, che sono tutt'altro che favorevoli. La lotta all'ISIS è un po' come inseguire l'ombra della preda invece che la preda stessa. Tutti vi partecipano ma senza che siano stati risolti i contrasti e le rivalità che li dividono. Per sconfiggere l'ISIS occorrerebbe quindi affrontare anche il più ampio stratificato conflitto in atto nella regione.

Se l'Occidente e gli Stati Uniti, con l'aiuto dei loro alleati, non troveranno una tattica più efficace per perseguire questa strategia, la lotta all'ISIS potrebbe fallire e anche la più vasta strategia regionale perseguita sotto la - forse troppo sofisticata - direzione dell'amministrazione Obama mancherebbe i suoi obiettivi.

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>