

XV legislatura

osservatori

OSSERVATORIO TRANSATLANTICO

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 18

ottobre-novembre-dicembre 2006



Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XV legislatura

OSSERVATORIO TRANSATLANTICO

A cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

n. 18

ottobre-novembre-dicembre 2006

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336

PRESENTAZIONE

Il presente *dossier* fa parte di una serie di rapporti periodici e di studi realizzati con la collaborazione di istituti di ricerca specializzati in campo internazionale. Con essi ci si propone di integrare la documentazione prodotta dal Servizio Studi e dal Servizio Affari internazionali, fornendo ai Senatori membri delle Commissioni Affari esteri e Difesa ed ai componenti le Delegazioni parlamentari italiane presso le Assemblee degli Organismi internazionali una visione periodicamente aggiornata dei principali eventi e del dibattito in relazione a due temi di grande attualità e delicatezza: rispettivamente i rapporti fra Europa e Stati Uniti e la situazione nei paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente allargato.

Il rapporto transatlantico, curato dall'Istituto Affari Internazionali, ha periodicità trimestrale.

Con questo numero si introduce una significativa novità. Alla consueta sezione introduttiva di analisi dei più importanti sviluppi relativi ai temi di interesse transatlantico, e alla parte relativa all'aggiornamento sullo stato del dibattito in America ed Europa, fa seguito una terza sezione destinata ad illustrare il dibattito di politica estera in seno al Congresso degli Stati Uniti. La nota inaugurale di questa nuova sezione, che costituirà d'ora in avanti parte integrante del rapporto transatlantico, è dedicata interamente all'analisi del possibile impatto sulle politiche americane delle elezioni di *mid-term* dello scorso novembre, che hanno portato ad un rovesciamento della maggioranza al Congresso.

L'impatto delle elezioni di *mid-term* è anche il tema cui è dedicata la prima rubrica della seconda sezione, volta ad illustrare lo stato del dibattito in America ed Europa sui temi di maggiore rilevanza transatlantica per mezzo di *abstracts* di articoli e rapporti di quotidiani, riviste specializzate ed istituti di ricerca. Gli altri temi presi in considerazione questo trimestre sono: i rapporti con la Russia, guastati dalla questione energetica e dall'apparente restrizione delle libertà politiche ed economiche; il vertice Nato di Riga; la situazione in Libano dopo la fine della guerra e lo schieramento di Unifil II; le relazioni con la Turchia, complicate dalle difficoltà del processo di adesione all'UE e dalle politiche americane in Iraq.

La scelta dei testi da cui sono stati tratti gli *abstract* è attentamente ponderata sulla base di elementi quali: il taglio, (alcuni sono di analisi, altri *policy-oriented*); la linea politica (si tende a riportare almeno due opzioni distinte); la qualità della fonte (sono recensiti quotidiani come il *Financial Times* o *Die Zeit*, riviste come *Internationale Politik* o *Foreign Affairs*, rapporti di centri studi prestigiosi come l'*International Crisis Group* o l'*International Institute for Strategic Studies*); l'autore (alternativamente esperti internazionali di questioni di sicurezza e personalità politiche); l'origine (di volta in volta americana, britannica, tedesca, francese, con una netta prevalenza di fonti americane e britanniche, che offrono una gamma molto ampia di elaborati con standard elevati).

OSSERVATORIO TRANSATLANTICO

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

n. 18

ottobre-novembre-dicembre 2006



Istituto Affari Internazionali

Curatori:

Ettore Greco, *vice direttore IAI*

Riccardo Alcaro

Ha collaborato a questo numero:

Valerio Briani

Indice

1. Principali sviluppi dei rapporti transatlantici (ottobre-novembre-dicembre 2006) p. 5

2. Analisi, opinioni e sondaggi da giornali, riviste e centri studi stranieri

2.1 Le elezioni di mid-term negli Usa: che impatto sulle relazioni transatlantiche? p. 13

- Il riavvicinamento Usa-Ue non è scontato dopo le elezioni di *mid-term*
- La distanza culturale tra Usa ed Europa tenderà a ridursi dopo le elezioni di *mid-term*
- Per gli europei la colpa di Bush è di essere troppo americano

2.2 L'enigma della Russia: partner o rivale di Usa ed Ue? p. 16

- Europa e Usa ostacolano l'autoritarismo di Putin
- Usa ed Europa non hanno strumenti di pressione sulla Russia
- La Nato a protezione delle forniture energetiche dalla Russia?
- Cooperare con la Russia è più importante per l'Ue che per gli Usa

2.3 Il vertice di Riga: quale futuro per la Nato? p. 20

- La scarsa attenzione su Riga riflette la debolezza della Nato
- La Nato deve porsi obiettivi più ambiziosi di quelli di Riga
- Il successo in Afghanistan vitale per il futuro della Nato
- È l'Afghanistan il campo di battaglia contro l'estremismo islamico
- La Nato torni alle sue competenze originarie

2.4 La crisi libanese specchio del Medio Oriente p. 24

- Il Libano non può farcela senza assistenza internazionale
- La stabilità del Libano è nelle mani dei libanesi, non delle potenze straniere
- Per stabilizzare il Libano Usa ed Ue devono coinvolgere la Siria
- Il declino dell'Occidente in Medio Oriente fomenta le rivalità tra sciiti e sanniti

2.5. La Turchia e L'Occidente p. 28

- La Turchia non sta voltando le spalle all'Occidente
- La Turchia non è Europa, e quindi non può entrare nell'Ue
- Le pressioni dall'Ue provocheranno un colpo di stato in Turchia
- Integrare la Turchia è nell'interesse di tutti

3. Il dibattito di politica estera nel Congresso degli Stati Uniti p. 32

Il congresso Usa dopo la vittoria dei democratici alle elezioni dello scorso novembre: rapporti con l'amministrazione Bush e priorità dell'azione legislativa, di *Ettore Greco*

1. Principali sviluppi dei rapporti transatlantici (ottobre-dicembre 2006)

Molti in Europa si attendono che la sconfitta elettorale dei repubblicani alle elezioni di mid-term negli Stati Uniti porti ad un cambiamento di rotta nella politica estera americana. Quest'esito non è tuttavia per nulla scontato, sia perché il Congresso ha responsabilità limitate in politica estera, sia perché su alcuni temi – ad esempio il commercio – gli europei potrebbero avere più problemi con i democratici che con i repubblicani (cfr. §§ 3 e 2.1).

In ogni caso, maggiore cooperazione tra le due sponde dell'Atlantico sarà richiesta tra breve, quando si dovrà dare un segnale chiaro circa il futuro del Kosovo. A questo scopo sarà anche necessario trovare un'intesa con la Russia, con cui sembra sempre più difficile trattare. La dipendenza energetica dell'Ue dalle risorse russe ostacola tra l'altro l'elaborazione di una strategia transatlantica condivisa. Invero, una tale strategia non è ravvisabile nemmeno tra gli stessi membri dell'Ue.

Nell'ultima parte del 2006 il Medio Oriente, in passato fonte di divisioni, non ha invece generato contrasti. Sganciatisi dall'Iraq (con l'eccezione della Gran Bretagna), gli europei continuano a cooperare con gli Usa alla gestione delle crisi in Libano e Palestina. Soprattutto, però, americani ed europei hanno promosso con successo l'imposizione di sanzioni Onu sul controverso programma nucleare dell'Iran. Considerando che all'inizio della disputa erano partiti da posizioni contrarie, si tratta di un risultato notevole, che fa ben sperare per la futura cooperazione transatlantica.

La gestione della situazione in Somalia, uno dei punti 'caldi' della guerra al terrore degli Usa, potrebbe generare in futuro qualche frizione. Il timore degli europei è che gli americani possano seguire una politica separata.

Sul fronte del commercio, non si sblocca il round negoziale di Doha, sospeso lo scorso luglio proprio a causa dei contrasti transatlantici. Gli Usa hanno accolto tiepidamente l'iniziativa di liberalizzazione commerciale bilaterale promossa dalla Germania.

In Europa, la sconfitta elettorale dei repubblicani alle **elezioni di mid-term negli Stati Uniti** ha acceso la speranza di un maggior coinvolgimento degli europei nelle scelte di politica estera americana (per una disamina più dettagliata dell'argomento, cfr. § 3; cfr. anche § 2.1). I democratici, tuttavia, non hanno sostenuto in campagna elettorale indirizzi di politica estera chiaramente riconducibili alle preferenze degli europei, con la significativa eccezione delle politiche ambientali. Sui temi commerciali è anzi possibile che il Congresso a maggioranza democratica risulti ancora più intrattabile di quello a maggioranza repubblicana, come in parte testimonia la tiepida accoglienza alla proposta del cancelliere tedesco Angela Merkel di aprire i commerci bilaterali e armonizzare alcune regolamentazioni finanziarie. Sulle grandi questioni di sicurezza – Medio Oriente, terrorismo, rapporti con la Russia – il Congresso ha poteri limitati. Pertanto, l'impatto delle elezioni congressuali sulla politica estera americana sembra destinato ad essere contenuto. L'Unione europea sembra comunque intenzionata a rafforzare il coordinamento con gli Usa. La **nuova presidenza tedesca** ha posto l'argomento al centro dell'agenda di politica estera dell'Ue. Merkel ha indicato in Iran, conflitto israelo-palestinese, Balcani e Africa i temi di sicurezza di maggiore urgenza. Il cancelliere ha anche proposto di rafforzare i legami bilaterali mediante la già menzionata proposta di liberalizzazione commerciale,

Incerti gli effetti delle elezioni di mid-term sulla politica estera Usa

e sostenuto di voler trovare un'intesa con gli Usa su un'alternativa al Protocollo di Kyoto, il trattato di contrasto al surriscaldamento climatico che gli Stati Uniti avversano.

Il vertice
Nato di Riga
palesa le
differenze su
Afghanistan e
futuro
dell'Alleanza

Il **vertice Nato di Riga** (cfr. § 2.3) si è svolto in un'atmosfera di cordialità, ma non ha dato i frutti sperati dal presidente Usa George W. Bush, che aveva dichiarato che Riga sarebbe stato il vertice della trasformazione dell'Alleanza. In realtà, nonostante siano state introdotte alcune novità, il vertice ha prodotto risultati che sono stati definiti modesti.

Il dibattito sull'Afghanistan ha occupato molto spazio. Ribadendo l'impegno a stabilizzare il paese, alcuni paesi alleati hanno messo a disposizione più truppe come richiesto dai comandanti della missione sul terreno, l'International Security Assistance Force (Isaf). In particolare, la Francia ha offerto elicotteri ed aerei da combattimento e la Polonia ha accelerato i piani di schieramento di mille nuove unità. Tuttavia, i rinforzi non sono in numero tale da soddisfare le richieste espresse più volte dal comandante delle forze Nato in Afghanistan. Gli Stati Uniti hanno insistito sulla necessità per gli altri alleati di fornire altri soldati. Spagna e Italia hanno sostenuto di non poter provvedere ulteriori rinforzi, dati gli altri impegni internazionali.

Il problema delle restrizioni alle regole di ingaggio di alcuni contingenti, spesso lamentato dai comandanti sul campo, non è stato risolto. Francia, Germania, Italia e Spagna hanno accettato di permettere l'utilizzo delle proprie truppe fuori dalla propria zona di controllo, ma solo in situazioni di emergenza.

Nel frattempo la situazione sul campo sembra aggravarsi, fatto confermato dalla durezza dei combattimenti che impegnano nel sud del paese le forze americane, inglesi, canadesi e olandesi oltre che afgane.

Sulle questioni che attengono alla natura dell'Alleanza ed al suo futuro non sembra esserci accordo. Non è stato approvato alcun nuovo concetto strategico. Le divergenze fra gli Alleati hanno impedito di compiere un passo così importante per definire le funzioni future della Nato. È stata però approvata una *Comprehensive Political Guidance*, un breve documento che definisce le minacce comuni alla sicurezza occidentale che rappresenta un primo passo verso una revisione strategica più ampia. Sono nuovamente emerse le differenze tra chi, come gli Stati Uniti, vuole fare della Nato un'alleanza globale, capace di impegnarsi anche in missioni non militari, ed i paesi che preferiscano che la Nato resti un'alleanza militare esclusivamente euroatlantica (in primo luogo la Francia).

Al vertice è stata lanciata un'iniziativa di partenariato globale (*Global Partnership Initiative*) per consentire alla Nato di condurre addestramento ed esercitazioni di difesa con quei paesi democratici che, pur non appartenendo all'area euroatlantica, collaborano con gli alleati, come Giappone o Australia. L'iniziativa rappresenta un passo nella direzione della Nato globale, ma molto più timido di quanto il presidente Bush avrebbe voluto.

La Nato
apre ai
paesi
balcanici e
lancia la
NRF

Per quanto riguarda l'allargamento, gli alleati hanno riconfermato la politica di apertura verso nuovi membri. L'alleanza ha espresso soddisfazione per il lavoro svolto dai paesi candidati (Albania, Croazia e Macedonia) ed ha offerto la partecipazione al Partenariato per la Pace, un programma di cooperazione militare, a Serbia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro. La Nato ha inoltre mandato dei segnali positivi verso Ucraina e Georgia, le cui candidature sono sostenute in modo deciso dagli Stati Uniti.

I paesi europei, però, hanno assunto un atteggiamento più prudente, preoccupati della probabile reazione negativa della Russia.

I leader alleati hanno approvato un'Iniziativa di trasporto aereo strategico (*Strategic Airlift Initiative*) che prevede l'acquisto di una flotta di aerei da trasporto C-17. L'acquisizione di capacità di trasporto aereo indipendente aumenterà la capacità di proiezione di Forze della Nato. Infine, è stata formalmente dichiarata operativa la Forza di reazione rapida della Nato (*Nato Response Force*, Nrf).

Presto l'Onu presenterà un piano per il futuro del Kosovo

L'impegno transatlantico a favore della stabilizzazione dei Balcani verrà messo a dura prova dalla definizione dello status futuro del **Kosovo**, attesa nei primi mesi del 2007. Il Kosovo, formalmente ancora parte della Serbia, è sotto amministrazione Onu dal 1999, quando la Nato costrinse l'esercito serbo, accusato di violenze ai danni della popolazione albanese, ad abbandonare la provincia. Stati Uniti ed Unione europea, in cooperazione con le Nazioni Unite e la Russia, hanno il difficile compito di trovare una soluzione che ponga fine all'incertezza sul futuro della provincia e, nello stesso tempo, venga accettata sia dagli albanesi del Kosovo sia dalla Serbia. Le prospettive di una soluzione consensuale non sono però incoraggianti. Gli albanesi kosovari, estenuati da lunghi anni di 'limbo' politico, sono sempre più impazienti e non sono disposti ad accettare meno della piena sovranità. La Serbia è altrettanto ferma nella sua opposizione ad ogni ipotesi di secessione, e lo scorso autunno ha anche proceduto ad una modifica costituzionale per riconfermare l'appartenenza del Kosovo al territorio nazionale.

Difficile un compromesso tra Usa, Ue, e Russia

Il negoziato promosso un anno fa dalle Nazioni Unite non ha pertanto sortito alcun effetto di rilievo. L'Onu intende comunque procedere alla presentazione di un piano di organizzazione del Kosovo che ponga fine all'attuale situazione transitoria. La presentazione della proposta, inizialmente prevista per la fine del 2006, è stata posticipata alla fine di gennaio o inizio febbraio 2007, dopo cioè che si saranno tenute le elezioni politiche in Serbia. È generalmente ritenuto che il piano dell'Onu preveda l'indipendenza del Kosovo, pur vincolandola ad una forte presenza internazionale che vigili sul rispetto degli standard di democrazia, stato di diritto e protezione della minoranza serbo-kosovara. L'Ue, che sta studiando la fattibilità di una missione di polizia nella provincia, dovrebbe gradualmente assumere le responsabilità dell'amministrazione Onu, mentre la Nato rimarrebbe competente per il mantenimento dell'ordine.

Il piano dovrà essere approvato dal Gruppo di contatto per i Balcani – formato da Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Russia ed Usa – e poi incorporato in una risoluzione del Consiglio di sicurezza. La Russia ha però già reso noto che non intende appoggiare una soluzione a cui la Serbia non abbia dato previo assenso, e gli stessi paesi europei non hanno maturato una posizione comune. La Francia e la Gran Bretagna propendono per la soluzione favorita dagli Stati Uniti, e cioè una rapida azione da parte del Consiglio di sicurezza subito dopo la presentazione del piano Onu, mentre l'Italia e la Germania ritengono invece più prudente aspettare che si formi il prossimo governo serbo per poi tentare di conquistarne il consenso. Se le divisioni politiche dovessero prolungare lo stato di incertezza sul futuro del Kosovo, i rischi di una ripresa delle violenze – come accaduto in occasione del pogrom anti-serbo del marzo 2004 – cresceranno, e con essi i rischi di destabilizzazione regionale.

Differenti
priorità
strategiche
ostacolano
strategia
transatlantica
sulla Russia

Per americani ed europei, le relazioni con la **Russia** (cfr. § 2.2) restano un punto critico delle rispettive agende di politica estera e di sicurezza. La principale fonte di preoccupazione è l'uso politico da parte di Mosca delle forniture energetiche, che soddisfano tra il 30 e il 100 per cento del fabbisogno di gas dei paesi Ue e una crescente quota di quello petrolifero. L'improvviso, per quanto breve, taglio alle esportazioni di petrolio in alcuni paesi europei, seguito ad una disputa con il paese di transito Bielorussia, ha gravemente nuociuto alla reputazione della Russia di affidabile fornitore di energia. La controversia ha infatti ricordato da vicino la disputa tra la stessa Russia ed un altro paese di transito, l'Ucraina, che nell'inverno scorso ha portato alla diminuzione delle forniture di gas ad alcuni paesi europei. Inoltre, una serie di sviluppi di politica interna – inclusa una serie di omicidi che ha interessato anche pubblici oppositori del presidente Vladimir Putin – ha eroso la fiducia di europei e americani nell'impegno del Cremlino ad adeguarsi agli standard politici ed economici occidentali. Ciò ha portato ad un certo raffreddamento delle relazioni.

Gli Stati Uniti, pur riconoscendo l'opportunità di cooperare con la Russia su alcune delle principali questioni di sicurezza internazionale (terrorismo, Iran, Corea del Nord, Kosovo, Medio Oriente), sembrano orientati ad assumere un atteggiamento più duro. Alcuni, come il vice-presidente Dick Cheney, hanno anche evocato la necessità strategica di riattivare meccanismi di contenimento in vigore all'epoca della Guerra fredda. Tuttavia, è difficile che quest'opzione raccolga largo consenso in Europa. La dipendenza energetica e l'interesse a mantenere stabile il vicinato comune – Europa orientale e Caucaso – costringono l'Ue ad atteggiamenti più prudenti, soprattutto da parte dei paesi economicamente più esposti in Russia, come la Germania.

Una crisi
politica in
Libano
metterebbe a
repentaglio la
sicurezza di
Unifil II

Per il momento la missione Onu di *peace-keeping* Unifil II nel sud del **Libano** (cfr. § 2.4) non ha incontrato significative resistenze da parte del gruppo armato sciita Hezbollah, come pure si era temuto (e si teme ancora). La missione, che a gennaio ha raggiunto circa undicimila effettivi (su un totale previsto di quindicimila), è impegnata soprattutto in attività di sminamento e assistenza umanitaria. Italia, Francia e Spagna – rispettivamente con tremila, duemila e mille soldati – sono i principali contribuenti in termini di truppe. Le attività di Unifil II potrebbero però essere complicate se il Libano dovesse precipitare in una nuova crisi politica. I lavori del governo a maggioranza sunnita, appoggiato da americani ed europei, sono paralizzati dall'opposizione guidata da Hezbollah, sostenuta invece da Siria e Iran. La questione al centro dello scontro è l'istituzione di un tribunale speciale che indaghi sull'omicidio dell'ex premier Hariri, ucciso nel febbraio 2005. Hezbollah non favorisce la creazione della corte internazionale per il timore che possa essere utilizzata contro uno dei suoi principali sostenitori esteri, la Siria. Quest'ultima è in effetti largamente sospettata di aver avuto parte nell'uccisione di Hariri e di altre personalità pubbliche del partito anti-siriano libanese. Il gruppo sciita richiede quindi una maggiore partecipazione al governo, in modo da poter esercitare stretta vigilanza sulle attività del tribunale. Ritenendo la cooperazione della Siria un fattore imprescindibile per garantire la stabilità del Libano e la sicurezza di Unifil, diversi paesi europei, con la significativa eccezione della Francia, sembrano orientati ad ammorbidire la propria posizione verso Damasco. Gli Stati Uniti, dove pure si discute l'opportunità di aprire un dialogo con i siriani, restano fermi per ora su posizioni intransigenti.

L'indizione di nuove elezioni dell'Anp non trova uguale consenso in Usa e Ue

La richiesta di elezioni anticipate da parte del presidente dell'**Autorità nazionale palestinese** (Anp), Mahmoud Abbas, non ha incontrato eguale sostegno negli Stati Uniti e in Europa. La mossa di Abbas ha portato ad un'intensificazione delle violenze tra Fatah, il partito nazionalista di cui Abbas stesso è leader, e Hamas, il gruppo islamista che guida il governo dell'Anp dalle elezioni di gennaio 2006. Da allora l'Anp soffre le conseguenze di un boicottaggio internazionale promosso da Stati Uniti ed Unione europea a causa del rifiuto di Hamas, che figura nelle liste delle organizzazioni terroristiche di Usa ed Ue, di riconoscere Israele, rinunciare alla violenza e rispettare gli accordi pregressi tra israeliani e palestinesi. L'embargo ha contribuito al peggioramento delle condizioni sociali, economiche e di sicurezza dei Territori Occupati, già duramente provati dalla pressione militare e dal blocco dei trasferimenti dei ricavi doganali e fiscali dovuti ai palestinesi da parte del governo di Israele.

Washington, pur sottolineando come la questione sia un affare interno palestinese, ha accolto con favore l'indizione di nuove elezioni, mentre in Europa aperto sostegno è stato espresso dal solo premier britannico, Tony Blair. Gli altri leader europei hanno preferito mantenere un atteggiamento più cauto, nel timore che un appoggio dichiarato ad Abbas possa rafforzare la percezione, invero molto diffusa tra i palestinesi, che il boicottaggio sia un velato tentativo occidentale di rovesciare l'esito sgradito delle elezioni di gennaio scorso. Allo stesso modo, non ha trovato largo consenso nell'Ue il suggerimento di Blair di finanziare i servizi di sicurezza di Abbas facendo uso del meccanismo ad hoc istituito dalla Commissione europea per trasferire assistenza e aiuti direttamente alla popolazione palestinese, aggirando l'Anp guidata da Hamas.

In passato l'Unione europea ha dichiarato di favorire la formazione di un governo di coalizione tra Hamas e Fatah, in modo da garantire il maggior grado possibile di rappresentanza della popolazione palestinese. Ha anche fatto intendere che avrebbe potuto riconsiderare la sua posizione sull'embargo se tal governo avesse adottato una piattaforma politica compatibile con le tre condizioni del riconoscimento di Israele, della rinuncia alla violenza e del rispetto degli accordi pregressi tra Israele e i palestinesi. Gli Stati Uniti, invece, non hanno fatto aperture del genere. Al contrario, sembrano orientati ad escludere Hamas dall'ipotesi di rilancio della *roadmap*, che pure hanno caldeggiato più di recente. La ripresa dei negoziati è appoggiata fortemente anche dall'Ue, che ha però ribadito che non riconoscerà alcun cambiamento non negoziato dei confini del 1967, una questione su cui Washington da tempo mantiene invece una posizione più sfumata.

Gli Usa aumentano le truppe in Iraq, gli europei continuano a sganciarsi

In **Iraq**, il ritiro delle truppe italiane lo scorso autunno ha ridotto ulteriormente la partecipazione europea alla forza multinazionale a guida americana. Dei membri Ue, solamente Gran Bretagna e Polonia schierano un numero consistente di truppe – rispettivamente settemila e novecento –, mentre Danimarca, Romania, Repubblica Ceca, Lettonia e Slovacchia mantengono piccoli contingenti. Gli Stati Uniti, dal canto loro, hanno deciso di incrementare il numero dei loro soldati fino a 150 mila circa, nella speranza di potere assicurare maggiore sicurezza a Baghdad, dove la situazione è più critica. La decisione di inviare nuovi soldati, presa personalmente dal presidente Bush nonostante l'avviso contrario di molti sia al Congresso sia nelle forze armate, segue un costante aumento delle violenze, anche quelle intersettarie. La nuova strategia americana ha raccolto pareri differenti in seno all'Ue – alcuni, come la Gran

Bretagna, hanno dato un sostanziale avallo, mentre altri, tra cui l'Italia, hanno espresso perplessità. L'esecuzione di Saddam Hussein è stata accolta con una certa disapprovazione. La Gran Bretagna e gli stessi Stati Uniti, pur sottolineando come si trattasse di un affare interno iracheno, hanno contestato le modalità con cui è stata compiuta. L'Ue resta impegnata a garantire appoggio al processo politico in corso nel paese.

Usa e Europa riescono a far approvare sanzioni Onu contro Iran

Stati Uniti ed Europa sembrano determinati ad aumentare la pressione sull'Iran perché si adegui alle richieste dell'Onu di maggiore trasparenza riguardo al suo controverso programma nucleare. Quest'ultimo è sospettato avere una segreta destinazione militare, ciò che costituirebbe una violazione degli obblighi internazionali gravanti sull'Iran in quanto membro del Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp). L'Iran nega ogni accusa.

Dopo lunghi e complicati dibattiti, americani ed europei sono riusciti a persuadere Russia e Cina ad approvare l'imposizione di limitate misure punitive, un provvedimento a cui russi e cinesi – entrambi con potere di veto in seno al Consiglio di sicurezza – hanno resistito a lungo. La risoluzione 1737, adottata il 23 dicembre scorso, richiede ancora una volta all'Iran di intensificare la cooperazione con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) e di sospendere le attività nucleari più a rischio, come l'arricchimento dell'uranio (che può facilmente essere convertito a scopi militari), e indica nell'offerta di cooperazione economica e assistenza nucleare, avanzata nel giugno 2006 dai membri permanenti del Consiglio di sicurezza più la Germania, la base su cui reimpostare il dialogo. Nel frattempo, la risoluzione interdice l'esportazione in Iran di tecnologie e materiali nucleari (e prodotti correlati) e richiede il congelamento dei titoli finanziari detenuti all'estero da persone fisiche o giuridiche legate al programma nucleare iraniano. In aggiunta, gli Stati Uniti hanno avviato un ciclo di consultazioni con i loro principali alleati europei e con altri partner internazionali sull'eventuale adozione di ulteriori restrizioni, come un embargo sulla vendita di armi o il blocco ai crediti alle esportazioni. In Europa, l'inasprimento del regime di sanzioni trova consensi soprattutto in Francia e Gran Bretagna, mentre altri paesi con maggiori interessi economici in Iran, come la Germania e l'Italia, sono più cauti.

L'imposizione di sanzioni è un successo transatlantico

Allargando a Russia e Cina l'opposizione internazionale alle ambizioni nucleari iraniane, e mantenendo la disputa sotto la responsabilità dell'Onu, americani ed europei hanno colto un notevole successo diplomatico. Non potendo sfruttare le divisioni interne al Consiglio di sicurezza, e anzi dovendo far fronte all'autorità legale delle Nazioni Unite, l'Iran avrà maggiori difficoltà sia a guadagnare tempo sia a presentare la disputa come un tentativo occidentale di contenere le sue legittime ambizioni. Questo potrebbe spiegare la sorpresa e la preoccupazione con cui una parte dell'establishment iraniano ha reagito alle sanzioni. Tuttavia, un'inversione di rotta del governo iraniano sul programma nucleare è improbabile, almeno nel prossimo futuro. Molti ritengono anzi che Teheran, in gesto di sfida, possa decidere di accelerare, e non frenare, le attività di arricchimento dell'uranio. In tal caso, la risoluzione 1737 prevede espressamente l'impiego di ulteriori misure contemplate dall'art. 41 della Carta dell'Onu, che autorizza l'adozione di misure punitive ad eccezione della forza, un'opzione invece che gli Stati Uniti rifiutano di mettere da parte. In passato gli europei si sono più volte espressi contro quest'eventualità, ed è certo che né la Russia né la Cina approverebbero un intervento armato contro le infrastrutture nucleari

iraniane. Pertanto non è possibile escludere che in futuro emergano nuove frizioni, anche tra americani ed europei.

Nuove frizioni transatlantiche potrebbero emergere sulla Somalia

I disordini in **Somalia** potrebbero dar vita a nuove frizioni tra gli Stati Uniti e alcuni paesi europei, tra cui l'Italia. Il Corno d'Africa riveste crescente importanza strategica perché considerato un possibile 'santuario' per la formazione e organizzazione di gruppi terroristici di matrice qaedista. Non tutti in Europa hanno condiviso il (tacito) sostegno degli Stati Uniti all'azione armata con cui il governo di transizione somalo, grazie all'aiuto militare del vicino Etiopia, ha costretto alla fuga l'Unione delle Corti islamiche (Uci) a fine 2006. L'Uci è la coalizione di partiti islamisti che nel giugno 2006 ha strappato il controllo di Mogadiscio e del sud del paese ai signori della guerra che da quindici anni si contendono il potere in Somalia. Dopo di allora gli Usa hanno acconsentito alla formazione di un Gruppo di contatto per la Somalia (formato da Usa, Ue, Gran Bretagna, Italia, Norvegia, Svezia e Tanzania) con il compito di gestire la crisi e di favorire la conciliazione tra il governo di transizione e l'Uci. Il Gruppo di contatto ha promosso una serie di incontri tra le parti in lotta, svoltisi a Khartoum, in Sudan, che però si sono risolti in un nulla di fatto. Gli Usa ritengono che l'Uci sia infiltrata da elementi radicali, compresa al-Qaeda, e ad inizio 2007 hanno condotto un'azione armata diretta contro un presunto gruppo di terroristi. L'operazione, che non ha raggiunto l'obiettivo prestabilito, ha sollevato qualche critica in Europa, in particolare in Italia, e in Africa. Il timore degli europei è che si possa compromettere l'appoggio dei paesi africani il cui contributo è necessario alla stabilizzazione della Somalia. Sono questi paesi infatti che dovrebbero fornire le truppe per una missione Onu a sostegno del governo di transizione approvata ad inizio dicembre dal Consiglio di sicurezza. Sia gli americani sia gli europei hanno promesso di sostenere finanziariamente il contingente.

L'Ue blocca l'approvazione di *Open Skies*

Per quanto riguarda le relazioni economiche, va segnalato che l'Unione europea ha bloccato l'approvazione di ***Open Skies***, il complesso di accordi per la liberalizzazione dei traffici aerei transatlantici. L'Ue ha proceduto alla sospensione in risposta alla decisione degli Stati Uniti di lasciar cadere una misura legale che avrebbe consentito alle compagnie europee maggiore accesso al mercato delle linee aeree americane (con le attuali regole, gli operatori stranieri non possono acquisire più del 25% di compagnie aeree americane). Una maggior apertura del mercato è considerata dagli europei una condizione essenziale per l'approvazione di *Open Skies*. Il dipartimento dei trasporti Usa ha abbandonato i piani di riforma a causa dell'opposizione del Congresso e dei sindacati di settore. Nuovi negoziati fra europei ed americani sono previsti per gennaio 2007.

Approvata la fusione tra Nyse e Euronext

Si riconferma la tendenza all'**integrazione transatlantica delle società di borsa**. Sembra in dirittura d'arrivo la fusione fra New York Stock Exchange (Nyse) e Euronext, che unirà i mercati finanziari di Usa, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Portogallo. Le due compagnie continueranno ad operare separatamente, ognuna sotto i regolamenti della propria area di appartenenza. Grazie a questa fusione Nyse spera di attrarre molte società europee che si erano de-listate a causa del *Sarbanes-Oxley Act*, una legge americana che impone severi e costosi controlli alle società listate. La fusione, approvata entusiasticamente dagli azionisti delle due compagnie, è stata in un primo momento osteggiata dalla leadership politica francese, che avrebbe preferito la

fusione di Euronext con la tedesca Deutsche Börse. Nel frattempo continua l'interesse dell'altra grande società americana, Nasdaq, verso London Stock Exchange (Lse). Lse ha già rifiutato l'offerta americana di 5,1 miliardi di dollari. Nasdaq possiede già circa il 30% della società di borsa londinese.

2. Analisi, opinioni e sondaggi da giornali, riviste e centri studi stranieri

2.1 Le elezioni di mid-term negli Usa: che impatto sulle relazioni transatlantiche?

IL RIAVVICINAMENTO USA-UE NON È SCONTATO DOPO LE ELEZIONI DI MID-TERM

Non è detto che la vittoria dei democratici alle ultime elezioni determini un miglioramento dei rapporti degli Usa con l'Europa, riferisce Dan Bilefsky dell'*International Herald Tribune*.

In genere si pensa che la vittoria dei democratici americani alle elezioni di medio termine avrà conseguenze positive per i rapporti Usa-Ue perché su molti temi i democratici avrebbero opinioni più simili a quelle degli europei rispetto ai repubblicani. Questo non è necessariamente vero. Esistono differenze significative di opinione fra i democratici americani e gli europei, in particolare sulle politiche commerciali e sul Medio Oriente.

Per quanto riguarda il commercio, il Congresso controllato dai democratici potrebbe anche acuire le divergenze fra Stati Uniti ed Europa. I democratici tendono ad assumere posizioni più protezionistiche rispetto ai repubblicani. Pochi fra i democratici hanno votato a favore degli accordi di libero scambio negoziati dal presidente Bush, e anzi diversi candidati democratici hanno impostato le campagne elettorali proprio sugli svantaggi derivanti dal libero scambio globale. Nel 2007 il Congresso voterà per estendere il mandato di Bush a negoziare accordi di libero commercio nel quadro del Doha Round, ed è probabile che il Congresso a maggioranza democratica negherà l'estensione del mandato. I negoziati erano già stati temporaneamente interrotti a luglio, in parte anche per la difesa da parte degli americani dei sussidi agli agricoltori (ai quali i democratici sono più legati dei repubblicani). Ma negare il mandato a negoziare a Bush significherebbe verosimilmente bloccare il Doha Round per anni. L'Unione europea sarà allora costretta a stringere accordi di libero scambio bilaterali e regionali.

Anche riguardo al Medio Oriente le opinioni di europei e democratici non sono così vicine quanto normalmente si pensa. È vero che i democratici potrebbero spingere Bush ad assumere un atteggiamento più aperto verso Iran e Siria e ad occuparsi maggiormente del conflitto israelo-palestinese. Ma i democratici, proprio come i repubblicani, sostengono senza riserve Israele, che considerano una piccola democrazia circondata e minacciata da terroristi e stati canaglia. Gli Stati Uniti continueranno quindi a sostenerlo, governino conservatori o progressisti, e sarebbe errato aspettarsi un cambio radicale della politica americana nella regione.

Un campo nel quale il partito democratico potrebbe invece avvicinare gli Stati Uniti all'Europa è quello delle politiche ambientali. In particolare i democratici sono più attenti dei repubblicani al problema del surriscaldamento climatico, e potrebbero collaborare di più con la Ue su questo tema.

Fonte: Dan Bilefsky, *No matter who wins, problems for the EU*, in «International Herald Tribune», 8 novembre 2006, pp. 1 e 6.

LA DISTANZA CULTURALE TRA USA ED EUROPA TENDERÀ A RIDURSI DOPO LE ELEZIONI DI MID-TERM

La sconfitta dei repubblicani alle elezioni di mid-term lascia sperare in un riavvicinamento tra gli Stati Uniti e i suoi alleati e partner europei, sostiene Thomas Klau, inviato a Washington del Financial Times Deutschland.

La vittoria dei democratici segna l'inizio della fine di un'epoca in cui l'America della politica è apparsa ai suoi partner transatlantici più estranea che mai. L'inizio di questa distanza culturale può essere fatto risalire alla vittoria alle elezioni congressuali di mid-term del 1994 di un partito repubblicano dominato da una corrente profondamente conservatrice. Gli ispiratori di questo movimento di rinnovamento hanno avuto gioco facile nell'eccitare, Bibbia alla mano, ogni forma di risentimento che s'agita nella parte più bigotta dell'animo popolare americano. Il culmine è stato raggiunto quando a questi rivoluzionari di destra è riuscito di presentare come alto momento di politica nazionale il tentativo di impeachment, a causa di una scappatella extra-coniugale, di un presidente amato e rispettato nel mondo come Bill Clinton.

L'estraniamento reciproco tra Stati Uniti ed Europa si è acuita dopo la vittoria alle presidenziali di George W. Bush e soprattutto dopo la sua decisione di invadere l'Iraq in risposta agli attentati terroristici dell'11 settembre. Allo stesso modo questo presidente con un occhio perennemente ai dettami della Bibbia ha gettato fuori bordo principi di diritto che appartengono da secoli alla regola del governo politico nell'Occidente cristiano.

Quest'epoca di estraniamento è giunta a conclusione perché Bush ha scatenato in Iraq un caos che è costato la vita di quasi tremila soldati americani e di decine di migliaia di iracheni, e che ha distrutto l'immagine degli Stati Uniti nel mondo.

È una sfortuna e un'amara ironia che il disastro elettorale dei repubblicani abbia colpito proprio i conservatori moderati e più critici di Bush. Ma gli Stati Uniti saranno un partner affidabile per il resto del mondo solo quando anche i repubblicani si ripresenteranno come partito le cui priorità saranno di nuovo la responsabilità economica e la ragionevolezza diplomatica, e non la lotta contro l'aborto e il matrimonio omosessuale.

Fonte: Thomas Klau, Ende der transatlantischen Distanz, «Financial Times Deutschland», 10 novembre 2006, [WWW.FTD.DE/MEINUNG/LEITARTIKEL/130304.HTML?MODE=PRINT](http://www.ftd.de/meinung/leitartikel/130304.html?mode=print).

PER GLI EUROPEI LA COLPA DI BUSH È DI ESSERE TROPPO AMERICANO

Gli europei non amano Bush non per le sue scelte politiche, ma per le sue convinzioni morali e il suo retroterra culturale. È la conclusione di Jeffrey Gedmin, direttore dell'Aspen Institute di Berlino.

Come testimoniano le molte dimostrazioni di gioia in politica e sui media dopo la sconfitta elettorale del Partito repubblicano, in Europa George W. Bush non è amato (almeno pubblicamente) da nessuno. “Bush è male”, recita il mantra. Male per i diritti umani, l'ambiente, la pace nel mondo. C'è da meravigliarsi per tanto odio nei confronti del presidente americano e di ciò che rappresenta. Anche Kerry e molti democratici hanno votato contro la ratifica del Protocollo di Kyoto, eppure continuano ad essere apprezzati in Europa. E riguardo all'Iraq, forse le cose sarebbero andate meglio se si

fossero state trovate le armi di distruzione di massa, ma tutti o quasi erano convinti che Saddam ne nascondesse e nessuno corre in giro a gridare che l'amministrazione Clinton mentiva o che il ministro degli esteri tedesco Fischer è un mostro per aver condiviso quella convinzione.

Quando gli europei dicono di amare gli americani, si riferiscono a quelli che sembrano più vicini alle loro convinzioni socialdemocratiche, ignorando che Bill Clinton appoggia la pena di morte e Hillary ha votato a favore della guerra in Iraq, e che anche John F. Kennedy, lo spigliato e promiscuo liberal della Costa orientale, era un deciso anti-comunista e citava spesso la Bibbia nei suoi discorsi. La verità è che agli occhi degli europei Bush è semplicemente troppo americano, perché rappresenta tutto ciò che fa storcere loro il naso: anti-elitarismo; religione e compassione; moralità e muscolarità; patriottismo e fiducia in se stessi. Proprio come quel mostruoso animale americano, il 'neoconservatore'.

Da presidente, Bush ha imparato dall'esperienza e ha moderato toni retorici e politiche. Ha fatto sentire importanti gli europei lasciando loro gestire la crisi con l'Iran. Ha cacciato Rumsfeld. Ma quando gli europei dicono di aspirare alla fine dell'unilateralismo americano, delle crociate morali e dell'influenza dei "fondamentalisti evangelici", in realtà intendono dire che agognano un'America secolarizzata, post-nazionalistica e propensa a cercare sempre il consenso come l'Europa socialdemocratica. Cosa che, anche con i democratici in controllo del Congresso, non succederà.

Fonte: Jeffrey Gedmin, *Even happier than the Democrats*, «The Weekly Standard», vol. 12, n. 10, 20 novembre 2006, pp. 19-20.

2.2 L'enigma della Russia: partner o rivale di Usa ed Ue?

EUROPA E USA OSTACOLINO L'AUTORITARISMO DI PUTIN

Europei ed americani devono ostacolare il crescente autoritarismo del presidente russo Putin. Ne è convinto Max Boot, editorialista del *Los Angeles Times* e noto intellettuale conservatore americano.

L'ex agente del Kgb Alexander Litvinenko è solo l'ultimo della lista degli oppositori di Putin assassinati, lista che include la giornalista Anna Politkovskaya sulla cui morte stava investigando proprio Litvinenko. Altri giornalisti, politici, funzionari governativi e uomini d'affari sono stati messi a tacere con la violenza, l'esilio o le minacce. Il magnate del petrolio Mikhail Khodorkovsky è stato imprigionato per evasione delle imposte e la sua grande compagnia, Yukos, espropriata. Il presidente ucraino Viktor Yushchenko è sopravvissuto per poco ad un tentativo di assassinio.

La Russia di Putin assume atteggiamenti aggressivi anche nelle relazioni internazionali. Mosca sostiene un brutale governo-fantoccio in Cecenia, ha contrastato le spinte riformiste e democratiche in Ucraina e Georgia, continua a vendere armi alla Cina, al Venezuela, alla Siria e ad altri paesi nemici degli Usa. In più, la Russia ha venduto all'Iran un reattore nucleare e missili terra-aria per difenderlo, e continua ad opporsi all'imposizione di dure sanzioni Onu contro Teheran.

Gli americani e gli europei devono incominciare a pensare ad un modo per frustrare la politica imperiale, aggressiva e illiberale di Putin. Le possibilità di influire sulla Russia sono limitate, date le riserve di idrocarburi su cui la Russia può contare. Usa ed Europa possono però prendere alcune misure di ostacolo agli interessi russi, a cominciare da più rapporti più stretti con i paesi che confinano con la Russia, come Ucraina e Georgia. A questi paesi si dovrebbe offrire la possibilità di entrare nella Nato e nell'Unione europea e di stringere accordi commerciali bilaterali. Gli occidentali devono anche scoraggiare aziende e gruppi finanziari dall'investire in Russia. Anche se ricca di petrolio, la Russia è comunque dipendente da capitali, tecnologie e tecnici esteri. Inoltre devono essere incoraggiate indagini sul riciclaggio di denaro sporco allo scopo di mettere sotto pressione i dirigenti russi che posseggono tali fondi. Infatti, si pensa che molti dei più stretti collaboratori e membri del governo di Putin (e forse Putin stesso) accumulino i fondi guadagnati in modo illecito in paradisi fiscali esteri. Infine, a Putin va negata legittimità internazionale, ponendo fine ai vertici bilaterali con gli Usa e impedendogli di prendere parte a incontri di alto livello come quelli del G7.

Fonte: Max Boot, *Don't play dead for Putin*, «Los Angeles Times», 6 dicembre 2006, www.latimes.com/news/printedition/asection/la-oe-boot6dec06,1,7818654.column?ctrack=1&cset=true.

USA ED EUROPA NON HANNO STRUMENTI DI PRESSIONE SULLA RUSSIA

La docilità con cui vengono accolte le più controverse azioni del governo russo dimostra l'incapacità dei governi occidentali di premere su Mosca, riferisce Steven Lee Myers del *New York Times*.

Oggi il Cremlino è in grado di imporre la sua volontà come non era più successo dalla caduta dell'Unione Sovietica, quindici anni fa. Imbaldanziti dall'incremento verticale dei ricavi dalle forniture energetiche, i russi sembrano impermeabili ad ogni critica, pubblica o privata che sia.

Si prenda ad esempio la vicenda di Sakhalin II, il maggiore investimento in risorse petrolifere e di gas del mondo. In seguito ad una ridicola campagna impostata sulla difesa dell'ambiente, il governo russo ha costretto Royal Dutch Shell e i suoi partner a cedere il controllo del progetto a Gazprom, il gigante pubblico del gas. Che l'argomento della difesa ambientale fosse pretestuoso l'ha dimostrato lo stesso Putin, dichiarando poco dopo l'accordo tra la Shell e Gazprom che i problemi ambientali potevano "considerarsi risolti". Né la Shell né i suoi partner giapponesi, e nemmeno un governo occidentale, hanno protestato.

La vicenda di Sakhalin II ricorda da vicino quella della Yukos, il gigante petrolifero russo che Putin ha smantellato e incorporato nella compagnia statale Rosneft. Khodorkovsky, l'ex capo della Yukos, languisce notoriamente in una cella siberiana per frode fiscale.

Forse maggiore preoccupazione hanno suscitato gli omicidi di Vladimir Litvinenko e Anna Politovskaya. I due erano personaggi molto diversi – il primo un ex agente del Kgb riparato in Inghilterra, la seconda una coraggiosa giornalista che si occupava di Cecenia –, ma erano accomunati dalla pubblica opposizione a Putin. Non sono emersi legami tra gli assassini e le autorità russe, ma la reputazione del presidente russo ne è uscita seriamente danneggiata. Oltre al danno di immagine, però, la Russia non ha dovuto scontare altro.

La realtà è che sia i governi che il mercato sembrano adeguarsi alla nuova Russia, arrogante, autoritaria, assertiva. Stati Uniti ed Europa non hanno veri strumenti di persuasione al di là della pressione diplomatica. E la pressione diplomatica non funziona più come in passato.

Fonte: Steven Lee Myers, *Putin's assertive diplomacy is seldom challenged*, «The New York Times», 27 dicembre 2006, p. A4.

LA NATO A PROTEZIONE DELLE FORNITURE ENERGETICHE DALLA RUSSIA?

La sicurezza energetica dell'Europa deve rientrare nei compiti della Nato. Lo propone Jackson Diehl, editorialista del *Washington Post*, raccogliendo un suggerimento del senatore americano Richard Lugar.

Per l'Europa, il 2006 si è aperto con una crisi energetica di gas e si è chiuso con una petrolifera. In entrambi i casi, l'origine della controversia è stata la mancanza di scrupoli della Russia a fare un uso politico delle esportazioni energetiche. La Russia fornisce tra il 30 e il 100% di gas a molti stati dell'Ue, e una quantità consistente di petrolio.

Ci si sarebbe aspettati che i governi occidentali avessero concordato una politica per impedire alla Russia di ricattare i paesi europei minacciando tagli alle forniture energetiche. Purtroppo è vero il contrario. Sebbene la "sicurezza energetica" sia uno dei temi più dibattuti ai meeting europei e transatlantici, poco o nulla è stato deciso. In parte, ciò dipende dal fatto che trovare soluzioni non è facile. La morsa russa sui bisogni di energia europei può allentarsi solo attraverso misure costose e politicamente difficili, come la costruzione di nuovi terminali per l'importazione di gas naturale liquefatto o di oleo- e gasdotti che trasportino le forniture all'Europa direttamente dall'Asia centrale e il Caucaso. Un'altra, meno scusabile ragione è l'incapacità dei governi dell'Ue di trovare un accordo, con una parte che favorisce una nuova Ostpolitik e un'altra che preferisce un atteggiamento più duro. Gli Stati Uniti, dal canto loro, sono stati colpevolmente assenti dal dibattito.

Per queste ragioni è intrigante la proposta del senatore repubblicano americano Richard Lugar, ispiratore di alcune delle più lungimiranti politiche americane verso l'ex Urss (come la cooperazione russo-americana per la messa in sicurezza dell'arsenale nucleare sovietico). Lugar suggerisce di fare della sicurezza energetica dell'Europa uno degli obiettivi della Nato. L'uso dell'energia come arma politica – per esempio un taglio prolungato delle forniture in inverno – potrebbe provocare danni paragonabili ad un attacco convenzionale da parte di uno stato, precisamente la minaccia per contrastare la quale è stata creata l'Alleanza atlantica. La chiusura delle forniture energetiche ad un membro della Nato dovrebbe automaticamente innescare un meccanismo di risposta comune. Non necessariamente un intervento militare, ma uno sforzo d'insieme per far fronte ai bisogni del paese colpito. Certamente non si tratta di un compito facile, né risolutivo. La dipendenza dalla Russia può essere ridotta solo attraverso lo sviluppo di rotte di importazioni alternative e di investimenti in nuove risorse energetiche, ma anche di strumenti per far fronte alle crisi. Ed è qui che la Nato dovrebbe dare il suo contributo.

Tutto questo non è incoraggiante, tanto più in un momento in cui la Nato sta approfondendo ogni sua energia in una guerra lontana e difficile come quella in Afghanistan. Ma la minaccia energetica combacia perfettamente con la ragione strategica dell'Alleanza: la salvaguardia dell'Europa democratica dalle prevaricazioni del suo autocratico e belligerante vicino orientale. Come ha ammonito lo stesso Lugar, l'uso delle risorse energetiche come un'arma non è una minaccia teorica. È la realtà di oggi.

Fonte: Jackson Diehl, *The New Threat to Europe*, «The Washington Post», 25 dicembre 2006, p. A29.

COOPERARE CON LA RUSSIA È PIÙ IMPORTANTE PER L'UE CHE PER GLI USA

L'interdipendenza con la Russia rende la cooperazione con la Russia necessaria per l'Ue, ma non per gli Usa. È l'opinione di Katinka Barysch, economista del Centre for European Reform di Londra ed esperta di paesi centro- ed est-europei.

Le differenze di percezioni e valori fra Russia ed Unione europea sono all'origine del recente raffreddamento delle relazioni bilaterali. La Russia, grazie alle sue riserve energetiche e ad una crescente stabilità politica, ha guadagnato forza ed autostima e non è disposta a seguire le indicazioni europee sulle riforme in cambio di appoggio economico e politico, com'è accaduto subito dopo la caduta del comunismo. Il nuovo corso russo si sta sviluppando in modo autonomo, mettendo l'accento su sovranità, parità con l'Occidente e difesa dell'interesse nazionale. In più, l'entrata nell'Ue dei paesi dell'ex blocco sovietico fa temere i russi che l'Unione possa assumere atteggiamenti ostili.

D'altro canto, il nuovo corso russo, sia in politica interna che estera, è fonte di disagio per gli europei. Più che verso il pluralismo ed il libero mercato, la Russia sta infatti evolvendo verso una sorta di democrazia controllata e di capitalismo di stato. L'Unione europea è rimasta a guardare impotente mentre il governo Putin esiliava i suoi critici, opprimeva le organizzazioni non governative, nazionalizzava la maggior compagnia petrolifera del paese e dava appoggio a gruppi separatisti filo-russi nei paesi vicini.

Anche gli Stati Uniti stanno ridefinendo il proprio rapporto con la Russia. Secondo l'influente istituto di ricerca Council of Foreign Relations, le relazioni Stati Uniti-Russia in futuro oscilleranno tra lo scontro su alcune questioni, ad esempio la

presenza di truppe americane in Asia centrale, e una cooperazione controversa ma obbligata su altri temi di interesse comune, come la lotta al terrorismo e alla diffusione di armi di distruzione di massa. Oggi, termini tipici della guerra fredda come “contenimento” stanno tornando di moda. Alcuni influenti membri dell’establishment politico americano, fra i quali il vice presidente Dick Cheney, auspicano da tempo una politica più aggressiva verso Putin. Una politica di questo genere potrebbe anche essere sostenibile per gli Stati Uniti. Gli Usa non devono trattare con la Russia su un numero così ampio di temi come l’Ue, e non hanno la stessa profonda interdipendenza politica e commerciale.

Invece Ue e Russia, nonostante le difficoltà, hanno tutto l’interesse a continuare a dialogare e cooperare. Il commercio bilaterale è cresciuto del 70% negli ultimi cinque anni. La Russia vende il 60% delle sue esportazioni in Europa, con un surplus di vendite di 50 miliardi di euro all’anno. Ma soprattutto la Russia è il primo fornitore di gas dell’Europa, e soddisfa un quinto dell’intero fabbisogno energetico europeo.

L’Ue non può permettersi, come gli Usa, di tagliare i legami con la Russia. Deve offrire maggior cooperazione nel campo commerciale, nella sicurezza, nell’istruzione, ed in altre aree. I paesi europei devono anche trovare posizioni uniche su questioni urgenti come l’energia, il vicinato comune ed i diritti umani. Per il momento, Unione europea e Russia devono cercare di far funzionare i meccanismi di cooperazione esistenti. Nel futuro, una volta che le relazioni saranno migliorate, si potrà pensare a negoziare un nuovo accordo di partenariato e cooperazione che sostituisca quello in scadenza nel 2007.

Fonte: Katinka Barysch, *The EU and Russia: From principle to pragmatism?*, Centre for European Reform Policy Brief, novembre 2006, www.cer.org.uk/pdf/EU_russia_barysch_final_10nov06.pdf.

2.3 Il vertice di Riga: quale futuro per la Nato?

LA SCARSA ATTENZIONE SU RIGA RIFLETTE LA DEBOLEZZA DELLA NATO

Il vertice della Nato di Riga non ha ricevuto attenzione dall'opinione pubblica per la debolezza dei leader dell'Alleanza, le difficoltà in Afghanistan e l'incapacità di adattarsi al nuovo contesto globale. È l'opinione di Ivo H. Daalder, esperto di relazioni transatlantiche della Brookings Institution, prestigioso centro studi di Washington.

Buona parte dei leader più importanti presenti al meeting di Riga non hanno grande forza politica perché il loro mandato è in scadenza o perché non godono di ampio consenso nei propri paesi. È il caso di Blair, Chirac e dello stesso Bush. Al momento l'unica leader forte fra i capi di grandi paesi Nato è Angela Merkel. In questo contesto, è difficile che dal vertice di Riga potessero maturare iniziative particolarmente ambiziose

La debolezza dei leader Nato sta danneggiando la missione in Afghanistan. L'Afghanistan è uno dei paesi più poveri del pianeta, semidistrutto da un quarto di secolo di guerra civile. L'impegno a pacificarlo e ricostruirlo è pertanto particolarmente gravoso. La Nato non ha finora messo in campo mezzi sufficienti per raggiungere i propri obiettivi: alcuni paesi non hanno messo a disposizione abbastanza truppe; altri hanno ristretto le possibilità di impiego dei propri soldati in modo tale da renderli praticamente inutili. Senza altri sforzi, la missione rischia di fallire.

Alcuni sostengono la necessità di un ritorno dell'Alleanza al suo raggio d'azione originale, vale a dire il continente europeo. Ma le sfide che l'Alleanza deve affrontare sono globali e richiedono risposte globali. L'Alleanza atlantica deve al contrario estendere il suo raggio d'azione per intervenire militarmente ovunque sia necessario, nel più breve tempo possibile. Per aumentare le proprie capacità di intervento, dovrebbe far propria la proposta del presidente Bush di creare un partenariato globale con paesi democratici come Giappone, Australia e Corea del Sud, con la prospettiva di inglobarle come membri a pieno titolo.

Fonte: Ivo H. Daalder, *Nato summit? What summit?*, «America Abroad Weblog», 27 novembre 2006, url: http://americaabroad.tpmcafe.com/blog/americaabroad/2006/nov/27/summit_what_summit.

LA NATO DEVE PORSI OBIETTIVI PIÙ AMBIZIOSI DI QUELLI DI RIGA

Se la Nato vuole mantenere la sua rilevanza dovrà darsi obiettivi più ambiziosi in occasione del vertice seguente a quello di Riga. È l'analisi di Julianne Smith, direttore del Programma Europa e dell'Iniziativa per un partenariato transatlantico rinnovato al Center for Security and International Studies (Csis) di Washington.

La Nato deve avviare una riflessione più ampia sulle prospettive di una sua trasformazione politica e militare e sulle operazioni nelle quali è attualmente impegnata.

Per quanto riguarda la *trasformazione politica*, la Nato deve innanzitutto adattare il suo Concetto strategico alle nuove sfide. L'approvazione al vertice di Riga della *Comprehensive Political Guidance*, che fornisce una direzione politica per la trasformazione della Nato, è sicuramente uno sviluppo positivo, ma non sufficiente. Secondariamente, lo scetticismo sull'opportunità di nuovi allargamenti e la lentezza delle riforme nei paesi candidati dovrebbero spingere la Nato a discutere più approfonditamente gli obiettivi dell'allargamento e gli standard da richiedere agli aspiranti membri. L'alleanza deve anche intraprendere un esame dei partenariati con i paesi terzi, valutarne l'importanza, ed evitare di attribuire il termine "partenariato" a programmi poveri di sostanza, come a volte è successo.

La Nato deve migliorare le sue relazioni con l'Unione europea e con la Russia. Il rapporto con l'Ue è attualmente caratterizzato da sfiducia reciproca e mancanza di coordinamento, ma una buona cooperazione Ue-Nato è essenziale ad entrambe nel lungo periodo. Iniziative auspicabili sono: l'aumento della cooperazione fra la Nato e l'Agenzia europea per la difesa; incontri mensili di coordinamento fra il segretario generale della Nato e l'alto rappresentante per la politica estera dell'Ue; l'istituzione di gruppi di lavoro comuni per migliorare l'integrazione nel settore della difesa. Anche la cooperazione con la Russia ha grande importanza per la Nato. La Russia è un attore influente nello scenario globale, ed è una delle principali potenze nucleari. Per sottolineare l'importanza di questo rapporto, la Nato dovrebbe fare del 2007 "l'anno della Russia" a celebrare il quinto anniversario del Consiglio Nato-Russia.

Negli ultimi anni sono stati fatti progressi nel campo della *trasformazione militare*. La raggiunta operatività della Forza di risposta della Nato (*Nato Response Force*, Nrf) è l'ultimo esempio. Ma troppe iniziative proposte e approvate dai vertici Nato in quest'ambito rimangono sulla carta per mancanza di fondi e/o volontà politica. L'Alleanza deve aiutare i paesi membri a spendere le risorse disponibili in modo più efficiente, assicurarsi che abbiano risorse sufficienti prima che accedano ad un programma, e rendere chiare le ragioni strategiche che rendono necessari i progetti.

Infine, la Nato deve definire lo sfondo nel quale si muovono le sue attuali *missioni*. In Afghanistan, l'alleanza deve chiarire quale sia il ruolo di Isaf nel contribuire alla riforma del settore della sicurezza, e bilanciare e coordinare meglio gli sforzi militari e di ricostruzione. Deve inoltre trovare il modo di aiutare le autorità afgane a sradicare le coltivazioni di oppio, ma senza assumersi la responsabilità diretta della lotta alla droga, che spetta agli afgani. In Kosovo, la Nato dovrà prepararsi ad assumere un ruolo diverso in vista della possibile futura indipendenza della regione, concentrando i propri sforzi in settori come lo sviluppo, la ricostruzione di istituzioni ed il miglioramento delle funzioni di governo.

Fonte: Julianne Smith (autore principale), *Transforming Nato (again...)*, CSIS Report, 14 novembre 2006.

IL SUCCESSO IN AFGHANISTAN VITALE PER IL FUTURO DELLA NATO

L'Afghanistan deve essere la prima priorità della Nato. È il consiglio di Philip Stephens, editorialista del «Financial Times».

Tutti i progetti per il futuro saranno inutili se la Nato dovesse fallire la prima vera guerra in cui si è imbarcata, quella contro i Talebani in Afghanistan.

Secondo il generale James Jones, comandante delle forze Nato in Europa, la vittoria in Afghanistan è possibile, ma richiede l'utilizzo di risorse più vaste di quelle messe in campo finora dagli stati membri. I paesi alleati devono fornire più soldati e, soprattutto, rimuovere i cavilli e le limitazioni che impediscono lo spostamento e l'utilizzo in combattimento nel sud del paese di molti contingenti nazionali, come quelli francese, tedesco, spagnolo e italiano. La cosa più importante, però, è che lo sforzo militare sia affiancato dall'impegno a ricostruire infrastrutture e attività produttive. L'economia dell'Afghanistan non può restare dipendente dalle coltivazioni di oppio. È fondamentale che la lotta sul campo si accompagni alla ricostruzione di strade, case, infrastrutture. Questo oggi non avviene in misura sufficiente.

I leader alleati hanno dedicato al dibattito sulla missione in Afghanistan una discreta parte del vertice di Riga. Sono stati ottenuti alcuni risultati concreti, ma non sufficienti a dare una svolta all'andamento della missione Isaf. Alcuni limiti all'utilizzo

delle truppe sono stati rimossi, e ci si è accordati sulla necessità di creare un gruppo di contatto internazionale per coordinare gli sforzi militari e quelli di ricostruzione.

Complessivamente però l'Alleanza atlantica non ha mostrato di avere una decisa volontà politica di prevalere in Afghanistan. I leader occidentali non sembrano disposti a destinare alla missione Isaf risorse sufficienti per vincere. I Talebani contano proprio sulla mancanza di volontà politica degli alleati, e combattono una guerra di attrito. Aspettano che gli alleati si stanchino di subire continue perdite e si ritirino. Il tempo gioca dalla loro parte.

La natura globale delle sfide alla nostra sicurezza oggi richiede una risposta globale. La Nato dovrà quindi dimostrare di essere in grado di adattarsi agli scenari che si creeranno. È auspicabile che l'Alleanza rafforzi in futuro la cooperazione con paesi democratici come Giappone o Australia. Ma la cosa più importante in questo momento è che la Nato guardi al presente e concentri tutti i suoi sforzi perché la missione Isaf sia coronata da successo.

Fonte: Philip Stephens, *Nato needs to wake from its daydream and face the present*, «Financial Times», 1 dicembre 2006, p. 11.

È L'AFGHANISTAN IL CAMPO DI BATTAGLIA CONTRO L'ESTREMISMO ISLAMICO

Il fallimento della Nato in Afghanistan aprirebbe la strada ad una nuova guerra civile fra Talebani e signori della guerra del nord e, soprattutto, alla possibile destabilizzazione del Pakistan. È l'opinione di Ahmed Rashid, esperto pachistano di Asia centrale e corrispondente della «Far Eastern Economic Review» e del «Daily Telegraph», nonché occasionale collaboratore di molti quotidiani e riviste in Occidente.

La situazione dell'Afghanistan è disperata. Il governo Karzai è debole, le istituzioni statali non funzionano e la produzione di oppio in aumento. I Talebani prendono coraggio: la scorsa estate hanno cercato di impadronirsi di Kandahar, la seconda città dell'Afghanistan, e sono stati fermati dalle forze governative e della Nato solo dopo aspri combattimenti. Ora si stanno riorganizzando e rafforzando in attesa della prossima grande offensiva primaverile, che verrà sferrata contro Kabul stessa.

Al vertice di Riga, i leader della Nato non hanno aumentato il numero delle truppe dell'alleanza impegnate in Isaf, la missione di stabilizzazione e ricostruzione a guida Nato in Afghanistan. Germania, Francia, Italia e Spagna non hanno eliminato i limiti di spostamento e utilizzo delle proprie forze. L'inazione della Nato demoralizzerà gli afgani ed incoraggerà Talebani e terroristi.

La sconfitta della Nato aprirà la strada a nuove interferenze in Afghanistan delle potenze vicine e getterà il paese in una nuova guerra civile simile a quella degli anni Novanta. Già oggi il Pakistan sta cercando di convincere la Nato a stringere accordi con i Talebani nel sud e nell'est, nella speranza di poter arrivare a creare un governo di coalizione talebano. Russia, Cina, India e tutti gli stati centro-asiatici che avevano sostenuto la cosiddetta "Alleanza del Nord" anti-talebana cercheranno di opporsi al progetto. Quasi sicuramente si rivolgeranno ai loro vecchi alleati signori della guerra del nord. Questa situazione potrebbe facilmente degenerare in guerra civile tra i Talebani pashtun del sud ed i tagiki, uzbeki ed hazara del nord. Una nuova guerra civile in Afghanistan avrebbe ripercussioni anche in Pakistan, che già deve far fronte alle spinte separatiste nella provincia del Baluchistan.

La lotta contro l'estremismo islamico non si deciderà in Iraq, Iran o Palestina. Il vero campo di battaglia è l'Afghanistan. Al vertice di Riga gli alleati hanno dimostrato di non avere la volontà politica e la forza di impedire questo conflitto.

Fonte: Ahmed Rashid, *Nato's failure portends a wider war*, «International Herald Tribune», 1 dicembre 2006, p. 8.

LA NATO TORNI ALLE ASUE COMPETENZE ORIGINARIE

I leader occidentali devono dare obiettivi meno ambiziosi alla missione Nato in Afghanistan e rifiutare di allargare l'Alleanza a paesi provenienti da aree geografiche troppo lontane dal Nord Atlantico. Lo sostiene Francois Heisbourg, direttore della Fondation pour la Recherche Strategique di Parigi.

La Nato si sta dimostrando un'Alleanza efficace e vitale. Ha recentemente acquisito undici nuovi membri e continua ad attrarre richieste di adesione da paesi dei Balcani e del Caucaso. Missioni Nato continuano a svolgere un ruolo cruciale per la stabilità nei Balcani.

Ma se la Nato si allontana troppo dai suoi scopi originari, può perdere rilevanza. La Nato, nel tentativo di ritagliarsi un ruolo globale, rischia di ambire ad obiettivi troppo ambiziosi con conseguenze potenzialmente disastrose. Operando "fuori area" l'Alleanza acquisirà un respiro globale, ma rischia di diventare un'alleanza *à la carte*, una sorta di coalizione dei volenterosi.

Si sente spesso parlare poi di una "Nato-bis", una sorta di seconda versione della Nato che comprenda paesi dell'Asia e del Pacifico che ne condividano i valori di democrazia, pluralismo e libertà economica. Democrazie consolidate come Australia e Giappone dovrebbero entrare a far parte della Nato e darle un respiro strategico realmente globale.

Questo progetto non tiene in nessun conto le conseguenze sui rapporti con la Cina, con cui si provocherebbero frizioni inutili. Ma soprattutto, agli occhi dell'opinione pubblica globale, la "Nato-bis" apparirebbe come un'Alleanza dei paesi occidentali contro il resto del mondo.

La decisione di ampliare i compiti della Nato in Afghanistan e di estendere i suoi obiettivi ha lo stesso difetto. Lo scopo iniziale dopo l'11 settembre era solo quello di rovesciare i talebani e dare la caccia ai leader ed ai terroristi di al-Qaeda. Ora lo scopo della missione Isaf è diventato quello di ricostruire il paese e garantirne la stabilità. Ma il compito di stabilizzare un paese come l'Afghanistan, tradizionalmente restio a tollerare truppe straniere, per quanto ben intenzionate, potrebbe risultare troppo ambizioso. L'Unione Sovietica ha cercato di portare avanti un'agenda altrettanto ambiziosa di trasformazione del paese e del sistema di vita degli afgani con circa il triplo dei soldati, e ha fallito. Anche se i paesi Nato rispettassero le promesse fatte in termini di maggior numero di soldati e di mezzi, è difficile che riuscirebbero nel loro scopo.

I leader Nato dovrebbero rendersi conto che è necessario riportare l'organizzazione ai suoi scopi originari, onde evitare che l'Alleanza perda la sua rilevanza a causa di ambizioni esagerate.

Fonte: Francois Heisbourg, *Why Nato needs to be less ambitious*, «Financial Times», 22 novembre 2006, p. 19.

2.4 La crisi libanese specchio del Medio Oriente

IL LIBANO NON PUÒ FARCELA SENZA ASSISTENZA INTERNAZIONALE

La comunità internazionale può contribuire in modo sostanziale al difficile compito di stabilizzare il Libano. Lo scrive Paul Salem, direttore del Carnegie Middle East Center di Beirut.

I raid di Hezbollah contro Israele dovevano essere delle semplici schermaglie con l'obiettivo di catturare degli ostaggi da scambiare con i prigionieri libanesi ancora detenuti nelle carceri israeliane. Israele ha risposto con un attacco su larga scala per distruggere Hezbollah ed eliminare ogni minaccia ai suoi confini settentrionali. Alla fine della guerra nessuno ha ottenuto ciò che voleva. Hezbollah ha guadagnato popolarità nel mondo islamico, ma ha subito serie perdite di personale, danneggiato il proprio elettorato e ristretto le proprie opzioni tattiche e politiche. Israele ha ottenuto qualche successo, ma non si è dimostrata capace di sconfiggere Hezbollah né di fermare il lancio di razzi sul proprio territorio. La crisi si è risolta diplomaticamente, e non militarmente, con l'approvazione della risoluzione Onu 1701.

La risoluzione fornisce una buona base per iniziare un processo di pace e per costruire una realtà politica e di sicurezza migliore. Il Libano può utilizzare la risoluzione per fare progressi nel breve periodo, in modo da indebolire Hezbollah e rafforzare le istituzioni dello stato. Il governo dovrà quindi moltiplicare gli sforzi per mantenere in sicurezza il sud del Libano e, una volta che ci saranno le condizioni, disarmare Hezbollah. In più a livello economico dovrà ricostruire velocemente le infrastrutture danneggiate dalla guerra, gestire il debito pubblico e rinnovare la fiducia di investitori stranieri e turisti.

In tutto ciò, la comunità internazionale gioca un ruolo fondamentale. Innanzitutto essa deve mantenere il proprio impegno a schierare un corposo contingente Unifil e ad addestrare e dare supporto tecnico e materiale alle forze armate libanesi. Inoltre i governi stranieri, insieme con le istituzioni multilaterali, devono dar seguito alla promessa di fornire il più presto possibile due miliardi di dollari per la ricostruzione, ed iniziare a raccogliere altri fondi che saranno necessari in seguito (fino ad altri tre miliardi).

Politicamente, la comunità internazionale deve incoraggiare l'unità politica del Libano, che è la base per la stabilità. I paesi occidentali devono spingere il governo libanese ad intraprendere riforme che siano ampiamente condivise. Nello stesso tempo, la comunità internazionale deve evitare che i paesi confinanti con il Libano cerchino di trarre vantaggio dalla situazione prendendo iniziative contrarie allo spirito ed alla lettera della 1701. Israele potrebbe voler riaffermare la propria potenza militare lanciando un altro attacco. La Siria, preoccupata anche dalle indagini dell'Onu sulla morte dell'ex primo ministro libanese Hariri, potrebbe cercare di destabilizzare il paese.

Infine, la comunità internazionale deve adoperarsi per la pace nella regione. Anche il semplice fatto di iniziare negoziati di pace avrebbe un effetto benefico sulle parti in Libano, inducendole a maggior moderazione.

Fonte: Paul Salem, *The Future of Lebanon*, «Foreign Affairs», novembre/dicembre 2006, vol. 85 n. 6, pp. 13-22.

LA STABILITÀ DEL LIBANO È NELLE MANI DEI LIBANESI, NON DELLE POTENZE STRANIERE

L'attuale crisi in Libano può essere risolta da un accordo fra i partiti libanesi, ed i paesi occidentali non possono fare molto per facilitarlo. È la conclusione dell'International Institute for Strategic Studies, prestigioso centro di studi strategici e di sicurezza di Londra.

La prima causa di tensione fra sciiti e sunniti è la volontà del governo Siniora di mantenere il disarmo di Hezbollah sull'agenda del governo. Questa è la ragione principale per cui Hezbollah chiede un nuovo esecutivo in cui sia rappresentata per un terzo (e avere quindi potere di veto). Il secondo importante oggetto del contendere è la successione nel settembre 2007 all'attuale presidente Emile Lahoud, che è filo-siriano e si oppone al disarmo di Hezbollah.

La crisi è stata accelerata dalla decisione del governo di istituire subito un tribunale per giudicare i sospetti dell'omicidio dell'ex premier Hariri. Il governo non ha dato peso all'opposizione sciita che voleva istituire il tribunale solo dopo l'instaurazione del nuovo esecutivo di unità nazionale. I partiti sciiti (Hezbollah e Amal) sostengono che solo un tale governo potrebbe garantire la neutralità politica del tribunale. L'attuale governo Siniora sospetta invece un tentativo degli sciiti di sabotare il tribunale. Il risultato è un blocco politico; che cosa costituire prima, un nuovo governo di unità nazionale o il tribunale?

I veri problemi del Libano sono la divisione settaria del paese e la sottorappresentazione della componente sciita a cui vengono assegnato solo il 21% dei seggi parlamentari e la terza carica dello stato, nonostante sia la maggioranza relativa (38%) della popolazione. Il tentativo di Siniora di disarmare Hezbollah, scegliere il prossimo presidente e sradicare l'influenza siriana nel paese è percepito dagli sciiti come teso ad eliminare gli unici strumenti di influenza sulla politica nazionale a loro disposizione.

Le potenze estere sono profondamente coinvolte nella politica libanese. Entrambe le coalizioni sono sostenute da potenze straniere. Usa, Ue e paesi arabi sunniti appoggiano il governo Siniora, mentre Siria e Iran appoggiano i partiti sciiti.

Il sostegno di Usa ed Ue al governo Siniora lo espone all'accusa di Hezbollah di essere una marionetta degli occidentali. L'insistenza degli occidentali a subordinare gli aiuti a riforme amministrative ed economiche che in un primo momento danneggerebbero gli strati più deboli della popolazione si presta bene ad essere sfruttata dal populismo degli sciiti e del loro alleato cristiano Michel Aoun. L'appoggio del governo da parte di paesi sunniti, come Egitto e Arabia Saudita, infine, contribuisce ad approfondire la polarizzazione settaria del paese.

D'altra parte, un intervento della Siria a favore di Hezbollah potrebbe essere evitato da un esplicito e chiaro avvertimento di Usa e Ue. Il maggior interesse della Siria è evitare di venire compromessa dall'indagine internazionale su Hariri. Per ottenere questo risultato, i siriani potrebbero anche negoziare con Israele. Usa e Ue devono quindi scoraggiare Israele dall'assassinare il leader di Hezbollah Hassan Nasrallah, cosa che costringerebbe la Siria a lasciar cadere il tentativo di negoziato e darebbe probabilmente avvio a scontri fra le fazioni libanesi e forse ad una nuova guerra civile.

L'evoluzione della crisi sarà decisa dalla capacità del governo e dell'opposizione di accordarsi sui termini della composizione di un nuovo governo e sulla nomina di un nuovo presidente. La politica dei paesi occidentali non può contribuire più di tanto al

raggiungimento di un accordo, ma può contribuire a scongiurare la possibilità di una nuova escalation.

Fonte: International Institute for Strategic Studies, *Lebanon in crisis; Hezbollah escalates again*, «IISS Strategic Comments», vol. 12, numero 10, dicembre 2006.

PER STABILIZZARE IL LIBANO USA ED UE DEVONO COINVOLGERE LA SIRIA

La comunità internazionale deve coinvolgere la Siria se vuole risolvere l'attuale crisi in Libano. Lo sostiene l'International Crisis Group, prestigioso istituto di ricerca che si occupa principalmente di prevenzione dei conflitti internazionali.

Le divisioni confessionali in Libano non si sono mai realmente ricomposte dopo la fine della guerra civile. La società è ancora divisa su basi tribali, familiari e ideologiche. Le istituzioni dello stato sono deboli e poco credibili. In più, un sistema clientelare ha creato molti centri di potere interessati a perpetuare sia il settarismo sia la debolezza dello stato.

Ma il conflitto ha anche cause esterne. Il Libano è diventato il teatro di confronto fra diverse potenze esterne: Siria contro Israele; Usa contro Siria; regimi sunniti contro Iran e militanti sciiti; e soprattutto Usa contro Iran.

Entrambe le coalizioni politiche che si scontrano oggi in Libano dipendono dall'appoggio di alleati esterni. L'opposizione si appoggia alla Siria per assistenza politica e materiale e, nel caso di Hezbollah, per rifornimenti militari. Il governo invece dipende dai paesi occidentali che forniscono assistenza finanziaria, diplomatica e politica. Le potenze esterne, quindi, hanno molti mezzi per esercitare pressioni sui partiti libanesi ed evitare uno scontro che, anche se al momento non è cercato da nessuno, potrebbe scoppiare in seguito a provocazioni di estremisti o ad una escalation improvvisa.

I temi più 'caldi' sono l'istituzione del tribunale sull'omicidio dell'ex premier libanese Hariri e la composizione di un nuovo governo, e sono temi strettamente legati fra loro.

Tutte le parti sono favorevoli all'istituzione del tribunale ma non riescono ad accordarsi sui tempi né sullo statuto. Hezbollah vuole avere potere di veto sul governo in modo da evitare di perdere il proprio diritto ad avere armi, e vuole istituire il tribunale dopo il nuovo governo. L'attuale maggioranza invece teme che Hezbollah utilizzi il veto per evitare che il tribunale indaghi seriamente, e per questo l'attuale governo insiste nel volerlo istituire subito.

Su questo tema le influenze esterne sono fondamentali. La Siria teme che il tribunale venga usato dagli Stati Uniti e dal governo libanese come un'arma politica per isolare e screditare lei stessa e l'opposizione libanese. Gli Usa sono certi del coinvolgimento della Siria nell'omicidio Hariri e convinti che Damasco cambierà politica in Libano solo se sottoposta a forti pressioni, e considerano il tribunale uno strumento per ottenere questo risultato. Al contrario gli europei, Francia a parte, sono inclini a dialogare maggiormente con la Siria anche se appoggiano l'istituzione del tribunale.

La soluzione del conflitto sta nel creare una scaletta di azioni che consentano di procedere contemporaneamente su due binari, con l'istituzione parallela di un nuovo governo e del tribunale. La chiave è coinvolgere la Siria. La strategia americana di isolare e minacciare un cambio di regime a Damasco è controproducente. La Siria, se messa alle strette, potrebbe decidere di destabilizzare il Libano. La comunità internazionale deve incoraggiare l'istituzione del tribunale su Hariri, ma accertarsi che

non venga strumentalizzato in funzione anti-siriana. Gli Usa devono inoltre cessare di opporsi ai negoziati fra Siria ed Israele. Relazioni normali fra questi due paesi sarebbero di enorme beneficio per il Libano e tutta la regione. Una volta ottenuti questi risultati, si potrà procedere al lungo lavoro di costruzione di uno stato libanese stabile, forte e non più diviso su base etnica e religiosa.

Fonte: International Crisis Group, *Lebanon at a Tripwire*, Crisis Group Middle East Briefing n. 20, 21 dicembre 2006, www.crisisgroup.org/library/documents/middle_east___north_africa/arab_israeli_conflict/lebanon/b20_lebanon_at_a_tripwire.pdf.

IL DECLINO DELL'OCCIDENTE IN MEDIO ORIENTE FOMENTA LE RIVALITÀ TRA SCIITI E SUNNITI

L'appoggio di Stati Uniti ed Europa agli stati sunniti del Medio Oriente acuisce le tensioni regionali. È il risultato di una breve analisi critica della situazione di Michael Thumann, esperto di politica estera del settimanale tedesco *Die Zeit*.

La lotta per l'egemonia nella regione che si estende dal Mediterraneo all'Oceano Indiano è entrata in una nuova fase. Per quanto gli americani possano affaticarsi ad elaborare nuove strategie per l'Iraq, il declino dell'influenza regionale degli Stati Uniti è generalmente considerato un dato di fatto. Minore consenso esiste su ciò che ne seguirà. Il risultato però potrebbe essere del tutto diverso da quanto il Medio Oriente ha vissuto nella sua più recente storia di successive dominazioni straniere – l'egemonia americana negli anni Novanta, la lotta tra Usa e Urss al tempo della Guerra fredda, il potere coloniale di francesi e inglesi dopo la Prima guerra mondiale, e il precedente dominio turco.

Intrappolati gli Usa in Iraq, nessun'altra potenza internazionale – né la Cina, né l'Europa, né la Russia – sembra potere, o volere, gestire gli equilibri dell'area. L'iniziativa resta quindi nelle mani degli attori regionali – Israele e Turchia, Arabia Saudita e Iran.

Di questi, solo l'Arabia Saudita e l'Iran sembrano avere le risorse per assumere un ruolo di guida, in virtù dell'*appeal* transnazionale che possono vantare sulle masse islamiche. La prima è infatti la custode della tradizione sunnita, nonché dei luoghi santi per tutti i musulmani, Mecca e Medina; il secondo è lo stato rivoluzionario e islamico degli sciiti.

Oggi l'Iran tenta di guadagnare consenso e prestigio nella regione cavalcando l'ostilità generale alle politiche americane ed europee di sostegno a Israele in Palestina e in Libano, e giovandosi delle difficoltà degli americani in Iraq. L'Arabia Saudita e altri stati sunniti rispondono invocando lo spettro del revanscismo sciita nel Golfo – dall'Iran all'Iraq al Libano di Hezbollah – ma sono screditati agli occhi dell'opinione pubblica dall'ambiguo sostegno offerto all'Occidente. L'Iran, presentandosi come alfiere di una coalizione anti-occidentale (e contro Israele, che l'Occidente sostiene acriticamente) che va dalla Siria a Hezbollah a Hamas (che pure è sunnita), fa breccia anche nel mondo sunnita. Il messaggio da Teheran è semplice, univoco e rafforzato da ogni nuovo conflitto – sia esso l'Iraq, la Palestina o il Libano: resistenza contro l'Occidente e i suoi gregari, l'Arabia Saudita e gli altri regimi vicini a Washington, in tutto il mondo arabo.

Fonte: Michael Thumann, *Wo geht's hier zum Sieg?*, «Die Zeit», 14 dicembre 2006, www.zeit.de/2006/51/Nahost.

2.5 La Turchia e L'Occidente

LA TURCHIA NON STA VOLTANDO LE SPALLE ALL'OCCIDENTE

Nonostante le attuali incomprensioni, è probabile che la Turchia continuerà il processo di integrazione nell'Unione europea e che non rinuncerà ad avere buone relazioni con gli Usa. Lo scrive Amanda Akçakoca, esperta di allargamento europeo e relazioni con la Turchia presso lo European Policy Centre di Bruxelles.

Oggi il processo d'adesione della Turchia all'Ue sembra essersi arenato. Emergono inoltre segnali di una crescente distanza anche con gli Stati Uniti. I sondaggi più recenti indicano che la fiducia dei turchi verso i paesi occidentali è in calo, mentre cresce la simpatia per Iran e paesi islamici. L'opinione pubblica turca è anche preoccupata dal fatto che nello stesso momento in cui negozia con la Turchia, l'Unione europea ancora discute l'opportunità di farla accedere. È molto diffusa la percezione che i paesi europei applichino un doppio standard, pretendendo da Ankara riforme che non vengono chieste ad altri paesi.

Le relazioni della Turchia con l'Europa sono guastate in particolare dal problema di Cipro, che è anche la causa principale dell'attuale crisi dei negoziati. Invece che limitarsi a delegare alle Nazioni Unite, l'Ue deve sforzarsi maggiormente per trovare una soluzione alla questione di Cipro che sia di a lungo termine – ben al di là del problema dell'accesso ai porti turchi delle merci cipriote.

Le relazioni della Turchia con gli Stati Uniti sono in peggioramento su quasi tutti i temi che riguardano il Medio Oriente, dal giudizio su gruppi politici come Hamas o Hezbollah alle politiche da seguire nei confronti di Iran o Siria. Ma è la guerra americana in Iraq che ha maggiormente danneggiato le relazioni bilaterali. A prescindere dalla contrarietà verso una guerra contro un paese musulmano, la guerra ha destato preoccupazione per l'eventualità che ne possa derivare uno stato curdo.

Secondo Ankara, gli Usa non stanno facendo abbastanza per catturare ed isolare i guerriglieri secessionisti curdi del Pkk che si sono rifugiati nel nord dell'Iraq. La Turchia ha quindi minacciato di intervenire direttamente ed ha ammassato truppe al confine. Sia gli Stati Uniti che l'Unione europea si oppongono ad un intervento turco in Iraq, e gli Usa hanno promesso di occuparsi più seriamente della questione. Hanno quindi nominato un ex generale, Joseph Ralston, per migliorare la cooperazione con i governi turco e iracheno. Ma gli Usa hanno messo in chiaro che considerano un intervento armato nel nord dell'Iraq l'ultima risorsa. Le forze armate americane sono già seriamente impegnate in combattimento nel resto del paese, e i generali americani sono molto riluttanti ad intervenire e destabilizzare l'unica area dell'Iraq relativamente pacifica.

Nonostante tutto questo, è improbabile che la Turchia stia girando le spalle all'Occidente. Sia europei che americani hanno tutto l'interesse a mantenere con la Turchia relazioni di cooperazione, e viceversa.

È probabile che gli americani daranno maggior ascolto alle preoccupazioni turche sul problema curdo. Segnali in questo senso sono già emersi. Il governo iracheno ha promesso ad Ankara concreto appoggio per impedire che il Pkk usi il nord del paese per le sue offensive. Inoltre, Turchia e Ue troveranno un modo per risolvere l'attuale impasse, come già è successo diverse volte in passato. I negoziati non faranno progressi almeno per un anno, ma poi in qualche modo riprenderanno. Entrambe le parti devono pensare in prospettiva e tenere a mente che l'accesso della Turchia nell'Unione europea avverrà fra molti anni. Molte cose saranno cambiate per allora.

Fonte: Amanda Akçakoca, *EU-Turkey relations 43 years on; train crash or temporary derailment?*, EPC Issue Paper n. 50, novembre 2006, www.theepc.be/TEWN/pdf/230573719_EPC%20Issue%20Paper%2050%20-%20EU-Turkey%20relations.pdf.

LA TURCHIA NON È EUROPA, E QUINDI NON PUÒ ENTRARE NELL'UE

La Turchia non fa parte dell'Europa ed è per questa ragione che non entrerà a far parte dell'Unione europea nel prossimo futuro. Lo sostiene Geoffrey Wheatcroft, scrittore e giornalista inglese, sul quotidiano londinese *The Guardian*.

Diversi tra i più importanti leader politici europei sostengono l'ingresso della Turchia nell'Unione europea. Anche gli americani sono a favore. La pressione da loro esercitata in questo senso, però, ha spesso sortito effetto opposto, creando irritazione per quella che è stata percepita rispettivamente come una mancanza di rispetto per l'opinione pubblica e un'ingerenza negli affari interni europei.

Secondo Washington, permettere alla Turchia di entrare nell'Ue aiuterebbe a costruire un ponte fra l'Occidente e l'Islam. Chiudere la porta, al contrario, contribuirebbe ad alienare ancora di più l'opinione pubblica musulmana. Ma molti europei si chiedono perché l'Europa dovrebbe assumersi il peso di integrare al suo interno un paese così grande e così povero per soddisfare un interesse strategico americano.

Quello che né i leader europei a favore dell'ingresso della Turchia né gli americani sembrano prendere in considerazione è che le circostanze per i negoziati con la Turchia sono al momento particolarmente sfavorevoli. I problemi attuali non derivano tanto dall'essere l'Europa un club cristiano, come alcuni sostengono ed altri paventano, ma piuttosto dalla fatica dell'allargamento. Il recente ingresso di dodici nuovi paesi membri, popolosi e poveri, ha contribuito a paralizzare le istituzioni dell'Unione e ad inibirne la crescita economica.

Ma il vero problema nel caso turco in definitiva non è né politico né economico. Si tratta semplicemente di un problema geografico. Se decidessimo di accettare la Turchia, i confini dell'Europa arriverebbero fino all'Iraq. La Turchia non fa parte dell'Europa, ed ecco perché non potrà entrare nell'Ue, almeno non in una prospettiva temporale di breve o medio termine.

Fonte: Geoffrey Wheatcroft, *Despite the chorus of pious hope, Turkey is not going to join the EU*, in «The Guardian», 18 dicembre 2006, p. 26.

LE PRESSIONI DALL'UE PROVOCHERANNO UN COLPO DI STATO IN TURCHIA

Le pressioni europee perché il potere civile eserciti il controllo sui militari porteranno probabilmente ad un colpo di stato in Turchia. È la controversa tesi di Zeyno Baran, ricercatore presso l'Hudson Institute, centro di ricerche in relazioni internazionali con sedi a Washington e New York.

Sebbene sia generalmente riconosciuto che Recep Tayyip Erdogan sia un leader islamista moderato, le preoccupazioni che stia preparando un'avanzata islamista sono in aumento negli ambienti militari turchi. È probabile che ciò spinga l'esercito, che per costituzione e tradizione è il custode della laicità dello stato turco e dei principi di Atatürk, a un colpo di stato che tolga di mezzo le principali organizzazioni politiche di ispirazione religiosa.

L'origine di questa eventualità è una e molto semplice: il processo d'adesione all'Unione europea. Né Cipro né i diritti umani c'entrano niente. La vera ragione è la

pressione da parte europea perché il potere militare venga subordinato a quello civile. Per molti importanti esponenti dell'establishment nazionalista, repubblicano e laico della Turchia, ciò implica un rischio troppo alto che le forze islamiste – ora moderate, ma potenzialmente radicali – prevalgano.

Gli Stati Uniti non sono nella posizione di evitare un golpe, se davvero dovesse aver luogo. Ciò dipende in parte dal diffuso malcontento in Turchia per la crescita di un potere autonomo dei curdi dopo l'invasione dell'Iraq. Inoltre gli Usa sostengono Erdogan e auspicano l'entrata nell'Ue della Turchia. Per i militari turchi, l'appoggio di Bush ad Erdogan, così come i tentativi degli europei di blandire i leader islamici moderati nel tentativo di isolare i radicali, sono politiche miopi. Un colpo di stato – magari senza impiegare direttamente la forza – che metta fuori gioco il tentativo “islamodemocratico” di Erdogan è un'opzione molto più sicura per garantire la laicità della Turchia repubblicana.

Non è detto che da un golpe uscirebbe per forza in una Turchia autocratica. Più probabilmente, verrebbe istituito un governo conservatore e nazionalista, ma non anti-democratico e comunque difensore delle libertà civili e religiose. Ironicamente, la Turchia potrebbe essere considerata più idonea di oggi a far parte dell'Ue.

Fonte: Zeyno Baran, *The Coming Coup d'Etat?*, «Newsweek - International Edition», 4 dicembre 2006.

INTEGRARE LA TURCHIA È NELL'INTERESSE DI TUTTI

Il modo migliore per assicurarsi che la Turchia giochi un ruolo positivo per americani ed europei è di integrarla nell'Ue. Lo sostiene Karl Kaiser, professore al Centro Weatherhead per gli affari internazionali dell'Università di Harvard.

La Turchia, data la sua posizione geografica e la sua forza militare, ha giocato un ruolo fondamentale all'interno della Nato durante tutta la Guerra fredda. Per rafforzare questo prezioso alleato, gli Stati Uniti hanno portato avanti per cinquant'anni una sostenuta cooperazione in campo militare. Nello stesso periodo la Turchia ha stretto e approfondito forti legami commerciali con i paesi europei, iniziati nel 1963 con un accordo di associazione alle Comunità europee e culminati con l'avvio formale del processo di adesione all'Unione europea..

Ma negli ultimi anni le relazioni della Turchia con Usa ed Ue sono peggiorate. La retorica sulla guerra al terrore usata dall'amministrazione Bush dopo l'11 settembre è percepita in Turchia come anti-islamica. La guerra in Iraq ha danneggiato ulteriormente le relazioni fra Washington e Ankara. Nel marzo del 2003 il Parlamento turco ha rifiutato agli americani l'autorizzazione all'uso delle basi Usa turche per invadere l'Iraq, ostacolandone i piani militari. Un ulteriore ostacolo alle buone relazioni fra i due paesi è rappresentato dal problema dei curdi. Il governo turco teme che l'autonomia concessa dagli Usa alle regioni curde del nord dell'Iraq incoraggi il separatismo curdo in Turchia. Gli americani inoltre rifiutano di permettere alle forze di sicurezza turche di sconfinare nell'Iraq per colpire i separatisti curdi, nel timore che l'unica area del paese ancora relativamente tranquilla possa essere destabilizzata.

Gli eventi dell'11 settembre hanno avuto ripercussioni anche sul dibattito sull'integrazione della Turchia nell'Ue. Da un lato c'è chi ha sostenuto che una Turchia membro dell'Ue sarebbe un utile esempio per la democratizzazione e la secolarizzazione dei paesi musulmani, e quindi strumento della lotta al terrorismo. Dall'altro lato, chi percepisce i musulmani come una minaccia per l'Europa cristiana e ha visto nell'attentato a New York una conferma dei propri timori è sempre più convinto della necessità di escludere la Turchia dall'Ue. L'opposizione all'allargamento

europeo e alla partecipazione turca ha indubbiamente giocato un ruolo importante nella sconfitta al referendum sul Trattato costituzionale europeo in Francia e Olanda. In più, le condizioni per l'accesso turco alla Ue sono peggiorate dopo che la coalizione rosso-verde al governo in Germania è stata sostituita da una coalizione guidata dai cristiano-democratici, tradizionalmente avversi all'ingresso della Turchia nell'Ue, e dopo che la Francia ha modificato la propria costituzione per obbligare il governo a proporre un referendum su ogni futuro allargamento.

Contemporaneamente al peggioramento dei suoi rapporti con Usa e Ue, la Turchia ha visto un miglioramento dei rapporti con la Russia. Sono in aumento scambi commerciali, investimenti e forniture di energia, e politicamente i due paesi si sostengono a vicenda nella loro campagna contro il separatismo ceceno e curdo.

Sia gli Stati Uniti sia l'Unione europea hanno interesse ad una Turchia secolare, democratica e moderna. La Turchia può contribuire alla stabilizzazione del Medio Oriente, aiutare gli occidentali a migliorare le loro relazioni con l'Islam, e contribuire ad assicurare i trasporti di energia dall'Asia centrale e dal Medio Oriente verso l'Occidente. Il modo migliore e più sicuro per assicurarsi che la Turchia assuma questo ruolo è farne un membro della Ue, in modo da ancorarla definitivamente all'Occidente e impedire che rivolga la sua attenzione verso la Russia o verso il mondo islamico.

Fonte: Karl Kaiser, *Turkey and the transatlantic relations*, in «Internationale Politik-Transatlantic Edition», n. 4 2006, vol. 7, pp. 96-101.

3. Il dibattito di politica estera nel Congresso degli Stati Uniti

Il congresso Usa dopo la vittoria dei democratici alle elezioni dello scorso novembre: rapporti con l'amministrazione Bush e priorità dell'azione legislativa

*di Ettore Greco, Vicedirettore IAI,
Visiting Fellow, The Brookings Institutions, Washington*

Con la vittoria alle elezioni del 9 novembre 2006 il Partito democratico ha conquistato la maggioranza assoluta dei seggi in entrambe le camere del 110° Congresso degli Stati Uniti che si è formalmente insediato lo scorso 4 gennaio:

- al Senato con un margine minimo – 51 seggi¹ contro i 49 dei repubblicani;
- alla Camera dei Rappresentanti con un margine più ampio – 233 seggi contro i 202 dei repubblicani².

Si tratta di una svolta politica di notevole portata.

I repubblicani avevano infatti controllato entrambe le camere del Congresso ininterrottamente per ben 12 anni (1995-2006)³.

Ora, per la prima volta dall'inizio della sua presidenza, George W. Bush deve fare i conti con un Congresso dove il suo partito è in minoranza.

Come si svilupperà, in questa nuova situazione, la dialettica tra potere esecutivo (presidenza) e quello legislativo (Congresso), che è uno degli elementi distintivi del sistema politico americano? Prevarrà uno spirito di collaborazione e un approccio *bipartisan* almeno su alcune grandi questioni nazionali? O c'è il rischio di una paralisi dell'attività legislativa? Su quali temi ha intenzione di concentrarsi la nuova maggioranza democratica? E come incideranno i nuovi equilibri politici nel Congresso sulla politica estera americana, in particolare sulla strategia dell'amministrazione in Iraq?

In questa nota vengono illustrati i principali fattori politici che presumibilmente influenzeranno i rapporti tra la presidenza e il Congresso nei prossimi mesi, con un occhio, in particolare, ai temi di politica internazionale.

Congresso: un'istituzione in crisi?

Prima di esaminare la nuova dinamica istituzionale che potrà svilupparsi sulla scena politica americana è utile svolgere qualche osservazione preliminare sulla più recente evoluzione del ruolo del Congresso.

È diffusa la percezione che negli ultimi anni il Congresso abbia perso potere rispetto alla presidenza. È indubbio che la sua capacità di controllo e supervisione dell'esecutivo si sia notevolmente indebolita. A ciò ha fatto riscontro anche una

¹ Compresi due indipendenti che fanno gruppo con i democratici.

² Sulle ragioni della vittoria dei democratici, cfr. Ettore Greco, *Le elezioni di metà mandato (mid-term) negli Usa*, Contributi di Istituti di ricerca specializzati, Servizio affari internazionali e Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma, novembre 2006.

³ Tranne per un breve periodo durante il quale i democratici avevano avuto la maggioranza al Senato.

diminuita capacità di produzione legislativa. L'immagine pubblica del Congresso ne ha fortemente risentito.

In un recente articolo sulla rivista *Foreign Affairs* Norman Ornstein e Thomas Mann, due noti studiosi del sistema istituzionale americano – l'uno di orientamento repubblicano, l'altro di orientamento democratico – hanno fornito un quadro allarmante delle inefficienze e delle disfunzioni del Congresso e, più in generale, del declino del suo ruolo⁴.

Un primo aspetto non trascurabile è che i membri del Congresso lavorano considerevolmente meno che in passato. Ornstein e Mann hanno calcolato, per esempio, che il numero delle riunioni delle commissioni e delle sottocommissioni si è più che dimezzato rispetto agli anni Ottanta e Novanta. La tendenza a lasciare Washington appena possibile per recarsi nei collegi ha assunto proporzioni abnormi, con effetti inevitabili sul lavoro di aula: in una settimana tipo non si vota prima delle 18:30 del martedì e dopo il mezzogiorno del giovedì.

Anche l'attività di supervisione nei confronti dell'amministrazione si è notevolmente ridotta negli ultimi anni. Con presidenza e Congresso in mano ai repubblicani ciò può non stupire. Ma il fatto che le due istituzioni abbiano lo stesso colore politico è solo una parte della spiegazione. Anche qui infatti le cifre indicano un cambiamento radicale rispetto al passato. È stato calcolato che nel biennio 2003-2004 sono state effettuate solo 37 audizioni con finalità di controllo dell'attività dell'esecutivo contro le 135 del biennio 1993-1994, quando sia la presidenza che il Congresso erano in mano ai democratici.

Bush e i repubblicani sono stati quindi accusati di aver trasformato il Congresso in un mero organo di ratifica delle decisioni prese dall'amministrazione e di aver così indebolito il sistema di pesi e contrappesi (*checks and balances*) su cui si fonda la democrazia americana. È stato questo uno dei cavalli di battaglia dei democratici durante la campagna elettorale.

La percezione di un'accresciuta minaccia esterna ha certamente favorito questo processo di rafforzamento dei poteri della presidenza. Un fattore determinante sono stati infatti gli attentati dell'11 settembre 2001. La sicurezza nazionale è diventata la preoccupazione dominante e l'amministrazione Bush ha cercato il massimo di libertà d'azione nelle attività anti-terrorismo. E, nella maggior parte dei casi, il Congresso dominato dai repubblicani gliel'ha concessa senza troppa difficoltà.

In questo modo però il Congresso ha perso capacità di controllo sulla politica estera e di sicurezza. Non è stato ad esempio in grado, a detta di molti commentatori, di esercitare la necessaria supervisione sul processo di istituzione del nuovo ministero per la sicurezza interna (*homeland security*), la cui attività è stata, e continua ad essere, al centro di molte polemiche. È un fatto che l'amministrazione abbia rifiutato di concedere al Congresso l'accesso a molte informazioni. Si calcola che il numero dei documenti che sono stati classificati e di cui quindi i parlamentari non hanno potuto prendere visione sia notevolmente aumentato con la presidenza Bush.

Anche negli altri periodi della storia americana in cui il paese è stato – o si è sentito – in guerra contro un nemico esterno o interno, l'equilibrio dei poteri si è spostato inevitabilmente a favore della presidenza. Ma quando la percezione della minaccia è scomparsa o si è attenuata, il Congresso è sempre riuscito, in tutto o in parte,

⁴ N. Ornstein e T. Mann, *When Congress Checks Out*, «Foreign Affairs», vol. 85 n. 6, novembre/dicembre 2006, pp. 67-82.

a riaffermare le sue prerogative. Potrebbe ora il pendolo dei poteri costituzionali oscillare di nuovo nella direzione del Congresso?

La situazione è in realtà cambiata solo fino a un certo punto. La minaccia terroristica è ancora fortemente avvertita – anche se meno che negli anni successivi all'11 settembre – e con essa la necessità di un esecutivo forte. Quanto alla guerra in Iraq, è vero che è sempre più impopolare, ma anche i membri del Congresso che, in contrasto con la politica dell'amministrazione, chiedono un ritiro o una riduzione delle truppe esitano, come si vedrà, a intraprendere iniziative che potrebbero limitare la libertà di decisione e di azione del presidente, indebolendone il ruolo, riconoscitogli dalla Costituzione, di comandante in capo delle forze armate.

Resta il fatto che la popolarità del Congresso è ai minimi storici. Secondo un sondaggio effettuato alla vigilia delle elezioni dello scorso novembre, solo il 16% degli americani esprimeva un giudizio di approvazione sul suo operato. L'eccessiva remissività ai voleri della presidenza ne ha sicuramente minato il prestigio. Ma non meno hanno pesato i ripetuti scandali che hanno coinvolto parlamentari di primo piano, nonché il fatto che nella precedente legislatura a maggioranza repubblicana il Congresso non sia riuscito ad approvare misure di riforma su una serie di temi di grande interesse pubblico, come il controllo dell'immigrazione, la riduzione dei costi della sanità, il miglioramento del sistema scolastico e universitario e, non ultimo, la 'riforma etica' che riguarda, in particolare, i rapporti tra politici e gruppi di pressione (*lobbies*).

Si tratta ora di vedere se la nuova maggioranza democratica saprà rilanciare il ruolo del Congresso e se cercherà di farlo adottando una linea di contrapposizione con la minoranza repubblicana e con l'amministrazione o, al contrario, sforzandosi di individuare un terreno per convergenze *bipartisan* almeno su quelle questioni – e ce ne sono – su cui i programmi dei due partiti non sono totalmente incompatibili.

Strategia e agenda politica dei democratici

Quale strategia dunque adotteranno i democratici nei confronti dell'amministrazione Bush?

Hanno promesso innanzitutto di voler restituire al Congresso quella capacità di supervisione dell'operato dell'esecutivo che, come si è visto, ha progressivamente perso negli ultimi anni. Fra i democratici è diffusa la percezione che questo obiettivo rientri fra quelli per cui hanno ricevuto a novembre un preciso mandato dagli elettori. Harry Reid, il nuovo leader della maggioranza democratica al Senato – la camera che ha maggiori poteri in materia di controllo sull'amministrazione – ha anzi affermato di considerare il rinvigorismento di questa funzione di controllo come il primo compito del gruppo parlamentare democratico. Non c'è dubbio peraltro che è forte in molti democratici la voglia di rivalsa dopo i tanti anni passati all'opposizione, durante i quali è stato loro spesso impedito di chiedere conto all'amministrazione di alcune sue decisioni o atti controversi, a cominciare da quelli di politica estera.

I democratici potranno far leva su uno dei poteri più importanti del Congresso: quello di avviare indagini sulle attività dell'esecutivo e di chiamare i funzionari dell'amministrazione a testimoniare. Che uso faranno di questo potere? Un uso moderato o si lasceranno prendere la mano?

Sono molte e delicate le questioni sulle quali i democratici potrebbero aprire delle indagini parlamentari o hanno esplicitamente promesso di farlo. Fra le altre: il fallimento delle attività di intelligence antiterrorismo prima dell'11 settembre, il

programma di intercettazioni telefoniche della National Security Agency (Nsa), la cattiva gestione dei soccorsi alle vittime dell'uragano Katrina, la politica del 'dopoguerra in Iraq (in particolare, i contratti per la ricostruzione). La piattaforma con cui i democratici hanno vinto le elezioni di novembre li impegna a cercare di chiarire le circostanze e le motivazioni che hanno indotto l'amministrazione ad adottare una certa politica, anziché un'altra, su queste questioni che sono state al centro del dibattito nazionale per lungo tempo, ma che finora, secondo i democratici, non sono state adeguatamente esaminate dal Congresso.

Alcuni membri democratici del Congresso hanno lasciato intendere di essere a favore di una strategia che punti a mettere in difficoltà la presidenza con il lancio di una serie di inchieste parlamentari. Il rischio è però che si determini in questo modo un clima di tensione con l'amministrazione e la minoranza repubblicana che renderebbe inevitabilmente più difficile raggiungere risultati positivi nell'attività legislativa. E, in questo caso, i primi ad esserne danneggiati potrebbero essere proprio i democratici perché è su di loro che sono adesso puntate le aspettative dell'elettorato. Se queste aspettative andassero deluse gli elettori potrebbero non rinnovargli la fiducia fra due anni, quando ci saranno di nuovo le elezioni per l'intera Camera dei rappresentanti e 1/3 del Senato.

Molti leader democratici si sono in realtà mostrati consapevoli di questo pericolo. Il nuovo presidente della Camera dei rappresentanti, Nancy Pelosi, ha promesso che i democratici saranno selettivi nella scelta delle materie da sottoporre a indagine parlamentare, assicurando che il Congresso non verrà trasformato in un'"aula di tribunale". A maggior ragione i democratici escludono ogni tentativo di arrivare a una messa in stato di accusa (*impeachment*) del presidente⁵.

Fra i democratici prevarrà dunque una linea centrista, aperta a eventuali collaborazioni con la presidenza e la minoranza repubblicana?

C'è chi ha fatto notare che i nuovi eletti fra i democratici sono per lo più di orientamento moderato e questo potrebbe, in una certa misura, aver spostato gli equilibri all'interno del partito a favore dell'ala centrista. D'altra parte, per quasi tutte le cariche più importanti, a cominciare dalle presidenze delle principali commissioni parlamentari, sono stati scelti membri veterani del Congresso, per lo più esponenti dell'ala *liberal*, che sono molto meno inclini ad adottare una politica accomodante verso la presidenza ed anzi appaiono ansiosi, dopo il lungo periodo passato all'opposizione, di fare pieno uso dei poteri di cui ora dispongono all'interno del Congresso.

Ma un fattore importante di moderazione è certamente rappresentato dai membri democratici del Congresso – si tratta soprattutto di senatori, come Hillary Clinton e Barak Obama - che aspirano ad essere eletti presidente fra due anni e sono pertanto interessati non solo ad accreditarsi come figure centriste e moderate, ma anche ad evitare che si arrivi all'appuntamento del 2008 in un clima di scontro politico tra Congresso e amministrazione, di cui potrebbero alla fine avvantaggiarsi i candidati repubblicani alla presidenza.

Occorre inoltre considerare che in Senato, avendo un solo seggio di vantaggio, i democratici dovranno giocoforza cercare in molti casi un'intesa con la minoranza repubblicana – le regole del Senato facilitano fra l'altro il ricorso alle tattiche

⁵ Va ricordato che fino a qualche mese prima delle elezioni alcuni democratici dell'ala più radicale avevano apertamente ipotizzato che nel nuovo Congresso potesse essere intrapresa un'azione mirante all'*impeachment* del presidente sulla base delle indagini di cui si è detto, in particolare quelle che riguardano l'Iraq e l'uso degli strumenti di intelligence.

ostruzionistiche – e questo li indurrà necessariamente ad adottare posizioni più centriste ed eventualmente ad attenuare gli aspetti più controversi dei progetti di legge approvati dalla Camera dei rappresentanti. È il Senato d'altronde il luogo dove è tradizionalmente più facile, oltre che più necessario, raggiungere accordi *bipartisan*.

In conclusione, i democratici sono chiamati ad un difficile esercizio di equilibrio politico poiché dovranno da un lato tenere fede a impegnative promesse elettorali, che rischiano di metterli in rotta di collisione con l'amministrazione, dall'altro evitare iniziative che diano il destro ai repubblicani di additarli come responsabili di un'impasse istituzionale. Quel che è certo è che dovranno dimostrare agli elettori che li hanno votati di saper portare avanti un'agenda politica costruttiva. Molti commentatori e analisti politici hanno infatti sottolineato, sulla base dell'analisi delle motivazioni del voto di novembre, che i democratici hanno ricevuto non già una cambiale in bianco, ma solo una limitata apertura di credito che potrebbe facilmente essere revocata alle prossime elezioni se non sapranno mostrarsi all'altezza delle attese. Più che di un voto di fiducia nei democratici, si sarebbe trattato, secondo le analisi prevalenti, di un voto di sfiducia nei confronti dei repubblicani e della presidenza Bush.

C'è da dire che la nuova *leadership* democratica al Congresso ha subito evidenziato una notevole capacità di iniziativa. Tenendo fede a una delle sue principali promesse elettorali, è riuscita ad approvare nelle prime "cento ore" di attività della nuova Camera dei rappresentanti una serie di progetti di legge che mirano a obiettivi come l'innalzamento del salario minimo, la riduzione del costo dei farmaci per gli anziani, l'estensione dei finanziamenti federali per la ricerca sulle cellule staminali, l'attuazione delle raccomandazioni della Commissione sull'11 settembre in materia di sicurezza interna, e il taglio del tasso d'interesse sui prestiti agli studenti universitari. Alcuni di questi provvedimenti sono passati con una larga maggioranza. Li hanno infatti sostenuti anche molti repubblicani, il che fa sperare che possano essere approvati anche dal Senato senza grosse difficoltà. In Senato è poi stata approvata con un voto quasi unanime un importante progetto di legge che ha l'obiettivo di ridurre l'influenza delle *lobbies* sul Congresso e impone ai parlamentari il rispetto di una serie di norme etiche.

Si è trattato di un successo importante per i democratici che miravano a mandare subito un segnale di cambiamento e in particolare a dimostrare che, avendo adesso loro la maggioranza, il Congresso può riacquistare un dinamismo e una capacità di produzione legislativa che sembrava aver perso nella precedente legislatura. In queste prime settimane di attività del nuovo Congresso il partito democratico ha dato in effetti prova di notevole unità e coesione. Ma dietro la scelta di concentrarsi su questioni di impatto immediato ma di portata tutto sommato limitata, si cela in realtà la difficoltà dei democratici di formulare soluzioni univoche e convincenti su problemi di primario interesse nazionale che richiederebbero riforme di ben più ampio respiro, come il risparmio energetico e la tutela dell'ambiente, la riduzione del deficit federale, l'immigrazione e la revisione generale del sistema sanitario. Nell'affrontare questi problemi, su cui possono emergere forti divergenze con l'amministrazione, i democratici hanno già dichiarato che procederanno con molta più cautela, limitandosi per il momento a promuovere delle indagini conoscitive. Prima o poi dovranno però prendere posizione su almeno alcune di queste materie e ciò potrà dare adito a contrasti non indifferenti al loro interno.

La coesione dei democratici potrebbe d'altronde essere messa in pericolo anche dalla naturale tendenza di ciascun candidato alla presidenza a differenziare sempre più il

proprio programma politico da quello degli altri con l'avvicinarsi della stagione delle primarie (le prime si svolgeranno nel gennaio del prossimo anno).

L'atteggiamento del presidente Bush

Dopo le elezioni di novembre il presidente Bush aveva rilasciato diverse dichiarazioni e compiuto una serie di atti che avevano fatto sperare in una sua propensione alla collaborazione con il nuovo Congresso a maggioranza democratica. Il licenziamento del ministro della difesa Donald Rumsfeld e la sua sostituzione con una figura molto meno controversa come Richard Gates, la cui nomina è stata approvata a dicembre da gran parte dei senatori democratici, erano stati interpretati anche come un segnale di apertura verso possibili intese *bipartisan* sulle questioni di politica estera, in particolare su quella di gran lunga più scottante, la guerra in Iraq. I rapporti tra presidenza e Congresso sono però tornati a farsi tesi dopo l'annuncio di Bush in gennaio di una nuova strategia per l'Iraq incentrata sull'aumento delle truppe americane, che ha equivalso ad una sonora bocciatura di tutte le molte – e in verità alquanto disparate – proposte avanzate dai democratici per uscire dal pantano iracheno. Sono così riemersi tutti i dubbi sulla capacità di Bush di impostare, nella nuova situazione politica determinatasi a seguito del voto di novembre, un'efficace strategia di dialogo, se non di collaborazione, con i democratici. Il presidente è stato peraltro spesso accusato di scarsa considerazione per le prerogative del Congresso.

Eppure due suoi predecessori, Ronald Reagan e Bill Clinton, riuscirono a riprendersi brillantemente dopo pesanti sconfitte elettorali del loro partito alle elezioni di *mid-term* proprio attuando una politica fondata su un misto di collaborazione e competizione con il Congresso. Teoricamente Bush, non avendo davanti a sé la prospettiva di doversi sottoporre nuovamente al giudizio degli elettori, potrebbe essere più disponibile al compromesso. È più che naturale che abbia soprattutto interesse a che la sua presidenza lasci un'eredità positiva. Ma qui sta in realtà il problema. Egli ha identificato infatti come missione centrale della sua presidenza la lotta al terrorismo, di cui, nella sua visione, l'impegno per una vittoria in Iraq è parte integrante. Ma proprio sulla strategia per l'Iraq, come si è accennato, insanabili appaiono, almeno al momento, i contrasti con i democratici, molti dei quali ritengono che ormai non sia più possibile ottenere una vittoria in Iraq.

Il presidente ha dalla sua il potere di veto sulla legislazione approvata dal Congresso, ma non è chiaro in che misura intenda farne uso. Finora vi ha fatto ricorso solo una volta, per impedire che possano essere erogati finanziamenti federali alla ricerca sulle cellule staminali embrionali ed è probabile che vi ricorra nuovamente per bloccare l'entrata in vigore della nuova legge sullo stesso argomento (che, come si è accennato, potrebbe essere presto approvata in via definitiva dal Congresso). Sulle altre misure che il Congresso ha cominciato ad approvare sembra improbabile invece che il presidente ponga il veto, anche perché si tratta di provvedimenti che riscuotono il favore dell'opinione pubblica. Tensioni con il Congresso potrebbero facilmente sorgere però sulla politica economica e specialmente su quella fiscale: laddove Bush è deciso a difendere i tagli attuati negli scorsi anni alle tasse sui redditi più alti, i democratici vorrebbero eliminarli e concentrare invece le misure di alleggerimento fiscale sulle fasce di popolazione di reddito medio-basso.

Centralità della questione dell'Iraq

L'evoluzione dei rapporti tra presidenza e maggioranza democratica al Congresso dipenderanno in larga parte da come l'una e l'altra affronteranno la questione irachena che continua a dominare il dibattito politico americano, facendo passare in secondo piano anche i problemi più importanti di politica interna.

Dopo le elezioni erano state riposte molte speranze nel rapporto del gruppo di studio sull'Iraq presieduto da James Baker e Lee Hamilton, anche perché si trattava di un'iniziativa bipartisan – i membri erano equamente divisi tra repubblicani e democratici – che era stata varata dal Congresso a maggioranza repubblicana con il sostegno della presidenza. Ci si attendeva che il gruppo di studio Baker-Hamilton offrisse una base per una possibile strategia condivisa sull'Iraq. Ma le conclusioni a cui è giunto il gruppo di studio, in particolare la necessità di avviare un ritiro graduale dall'Iraq e di negoziare direttamente con Iran e Siria sul futuro del paese, sono state seccamente respinte da Bush, che invece, come già accennato, ha annunciato una strategia completamente diversa che prevede fra l'altro l'invio di più di ventimila nuovi soldati.

Pur non risparmiando critiche alla politica seguita dall'amministrazione i democratici non sono riusciti né prima né dopo le elezioni a mettere a punto un piano alternativo per l'Iraq. O meglio, diverse personalità di spicco del partito hanno avanzato proprie idee, quando non veri e propri piani, spesso in contraddizione tra loro. Se una buona parte dei membri democratici del Congresso è per un disimpegno militare dall'Iraq, vi sono infatti notevoli divergenze di opinione sui tempi e i modi in cui attuarlo. Bush ha così avuto buon gioco nel sostenere che in realtà non esiste una strategia dei democratici alternativa alla sua.

Tuttavia, i parlamentari del partito democratico sono compattamente schierati contro l'aumento delle truppe deciso da Bush⁶. Ma l'unica iniziativa che hanno preannunciato è l'approvazione di una mozione non vincolante di critica alla scelta del presidente. La mozione sarà probabilmente sostenuta anche da diversi repubblicani. È venuta infatti emergendo anche fra i repubblicani una crescente fronda contro la politica seguita da Bush sull'Iraq. È comprensibilmente diffuso nelle fila dei repubblicani il timore che, se nei prossimi due anni le cose in Iraq non dovessero migliorare o peggiorare la guerra civile in atto dovesse intensificarsi, ciò potrebbe seppellire le loro speranze di una rivincita alle prossime elezioni. Secondo un recente sondaggio d'opinione del *Washington Post* e di *Abc News* il 61% degli americani è contrario all'invio di nuove truppe e il 57% è convinto che gli Usa stiano perdendo la guerra.

Tuttavia i democratici, tenendo ferma una posizione più volte reiterata durante la campagna elettorale, hanno escluso di voler far uso della maggioranza di cui dispongono al Congresso per tagliare i fondi alle truppe in Iraq. L'amministrazione si è d'altronde affrettata a sostenere che per il previsto aumento delle truppe non ha bisogno di fondi aggiuntivi, essendo sufficienti quelli che il Congresso ha stanziato per l'anno fiscale in corso. Ma, a parte questo aspetto più tecnico, i democratici sembrano in generale molto riluttanti a prendere in considerazione una misura così drastica come il rifiuto dei fondi per le truppe, un atto che li esporrebbe all'accusa di legare le mani all'amministrazione, impedendole di attuare la sua strategia. Convinti di essersi scrollati

⁶ Con la sola eccezione del senatore Joe Lieberman, che però alle elezioni di novembre ha corso come indipendente.

da poco di dosso l'immagine di un partito non sufficientemente risoluto nella lotta al terrorismo, ben difficilmente i democratici intraprenderanno atti di aperta rottura con l'amministrazione sull'Iraq.