

XVI legislatura

osservatori

## OSSERVATORIO TRANSATLANTICO

*Contributi di Istituti di ricerca specializzati*

n. 25

*luglio – agosto – settembre 2008*



Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari  
internazionali



XVI legislatura

## **OSSERVATORIO TRANSATLANTICO**

*A cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)*

*n. 25*

*luglio – agosto – settembre 2008*

## 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

## **Indice**

- |   |       |
|---|-------|
| <b>1. Le relazioni transatlantiche: principali sviluppi</b>               | p. 3  |
| <i>Appendice: Orientamenti dell'opinione pubblica</i>                     | p. 11 |
| <b>2. Il dibattito di politica estera nel Congresso degli Stati Uniti</b> | p. 17 |
| <b>3. Le politiche transatlantiche di Francia, Germania e Regno Unito</b> | p. 21 |





*Istituto Affari Internazionali*

**Curatori:**

Ettore Greco, *direttore IAI*

Riccardo Alcaro

Valerio Briani

**Ha collaborato:**

Elisa Martucci

# 1. Le relazioni transatlantiche: principali sviluppi

a cura di Valerio Briani

*Negli ultimi tre mesi due eventi hanno monopolizzato o quasi l'attenzione dei governi di Stati Uniti e Europa: la crisi finanziaria e la guerra fra Russia e Georgia. In entrambe le occasioni, i leader europei ed americani hanno avuto difficoltà nel formulare risposte comuni.*

*La crisi finanziaria sembra aver colto di sorpresa Stati Uniti ed Europa. La reazione iniziale è stata debole e non coordinata. Dopo un periodo di dibattito, però, europei ed americani hanno saputo dare una risposta coerente, se non comune. Sono state varate iniziative di sostegno ai sistemi bancari nazionali, mentre le banche centrali di diversi paesi hanno effettuato un taglio coordinato dei tassi di interesse per ripristinare la fiducia dei mercati (un'iniziativa senza precedenti). Queste misure sembrano aver permesso il superamento almeno della fase acuta della crisi, anche se la situazione resta difficile. Da sottolineare anche il repentino deprezzamento della moneta unica europea nei confronti del dollaro. L'euro, che sembrava essersi stabilizzato intorno a 1,5 dollari, è arrivato in ottobre fino ad 1,25.*

*Per quanto riguarda il conflitto in Georgia, la risposta euro-americana è stata parzialmente divergente. Mentre gli Stati Uniti hanno condannato con forza e nettezza la Russia, l'Unione europea ha assunto un ruolo di mediazione, pur condannando con fermezza lo sproporzionato uso della forza da parte russa. La Nato ha deciso di interrompere formalmente gli incontri in seno al Consiglio Nato-Russia. Si conferma quindi la tendenza dell'Ue (o almeno, di parte di essa) a non voler impostare una relazione conflittuale con la Russia, in parziale contrasto con l'atteggiamento meno accomodante degli Usa.*

*La cooperazione transatlantica è più solida riguardo al problema del programma nucleare iraniano. Europei ed americani, in seguito al rifiuto iraniano della proposta avanzata dal P5+1, hanno concordato con Russia e Cina una nuova risoluzione al Consiglio di sicurezza (la risoluzione non prevede però nuove sanzioni) che reitera le richieste di sospensione dell'arricchimento dell'uranio e maggiore cooperazione con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica.*

*Rimane instabile la situazione in Kosovo, dove la Nato resta garante della sicurezza. La missione europea che avrebbe dovuto assumere la responsabilità della supervisione dell'amministrazione kosovara sta incontrando problemi dovuti alla mancanza di un mandato chiaro ed alla sovrapposizione di competenze con la missione Onu Unmik.*

*Stati Uniti e paesi europei si sono dimostrati in sintonia riguardo ai rapporti con una delle più grandi economie emergenti del mondo, l'India. Stati Uniti e Francia hanno stretto importanti accordi di cooperazione in materia nucleare, e anche l'Unione europea ha annunciato l'intenzione di negoziare un accordo simile.*

C'è stata una risposta transatlantica coordinata, anche se tardiva, alla crisi finanziaria

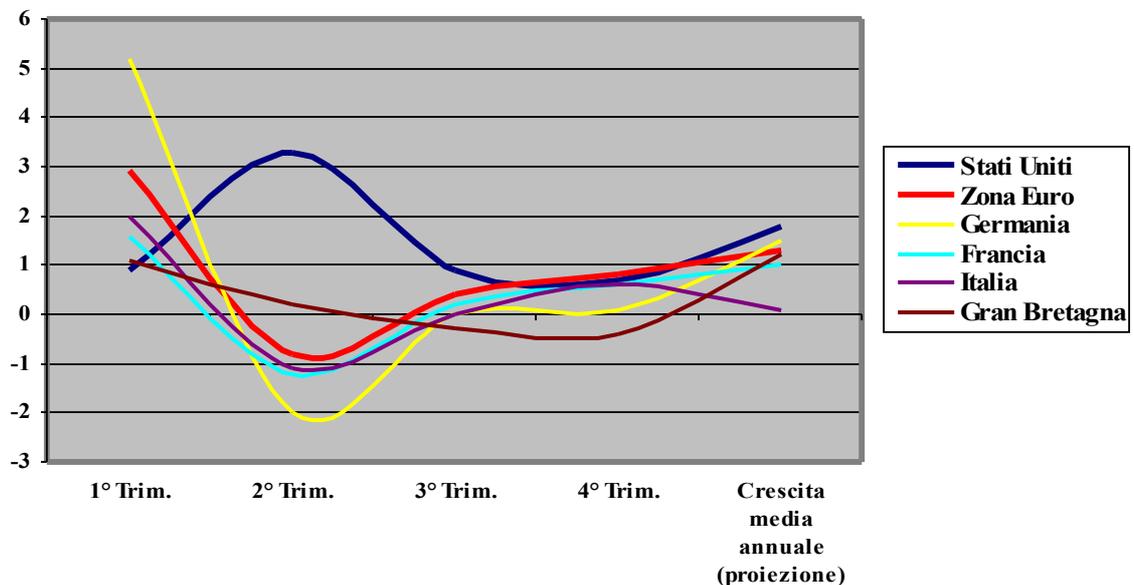
**La grave crisi che ha colpito le economie mondiali** è stata al centro delle preoccupazioni dei governi del Vecchio e del Nuovo Continente. Inizialmente, la gravità della crisi finanziaria ha colto di sorpresa le autorità americane ed europee, che hanno dato risposte intermittenti, non sempre coerenti, e non coordinate. Dopo settimane di dibattito e di accuse reciproche, i governi europei ed americano sono infine riusciti ad intraprendere una serie di interventi che hanno permesso l'apparente superamento della fase acuta della crisi, nonostante l'andamento dei mercati resti ancora volatile.

A metà ottobre, dopo diversi incontri e vertici straordinari, alcuni fra i maggiori stati europei hanno annunciato una serie coordinata di interventi di finanziamento per le banche, in modo da stimolare la concessione di crediti interbancari e fra le banche e i consumatori. La Gran Bretagna ha annunciato per prima il proprio piano, che ha comportato in sostanza la parziale nazionalizzazione di alcuni importanti istituti bancari

con un investimento di 64 miliardi di dollari, più 432 miliardi per la garanzia dei prestiti bancari. Poche ore dopo, il cancelliere tedesco Angela Merkel ha annunciato un pacchetto di 608 miliardi di dollari per rafforzare il sistema bancario tedesco. Interventi simili, anche se molto più modesti, sono stati annunciati nelle ore successive anche da Francia, Spagna e Italia. Seguendo in parte l'esempio europeo, il Tesoro americano ha messo a disposizione delle banche circa 700 miliardi di dollari per contribuire alla loro ricapitalizzazione.

Il piano americano è per molti versi simile a quelli concepiti dagli europei, ma contiene anche sostanziali differenze. Le banche europee non potranno pagare dividendi agli investitori se i governi non avranno prima ricevuto indietro i propri prestiti, mentre il governo americano ha permesso alle banche nelle quali ha investito di continuare a pagare i dividendi. Questo dovrebbe comportare un possibile guadagno per il governo americano nel caso le banche nelle quali il Tesoro ha investito si riprendano rapidamente. D'altra parte, se il sistema bancario non ricomincerà a funzionare normalmente entro un certo limite di tempo, il Tesoro americano potrebbe perdere parte degli investimenti. Le misure hanno avuto un certo effetto positivo sui mercati. Infine, con un'iniziativa senza precedenti che riflette la situazione di gravità della crisi, a fine ottobre le banche centrali di diversi paesi hanno annunciato il taglio coordinato dei tassi di interesse di mezzo punto percentuale per ridare fiato al credito e ristabilire la fiducia dei mercati. Fra le banche che hanno partecipato sono incluse la Federal Reserve degli Stati Uniti, la Banca centrale europea e la Banca d'Inghilterra, oltre che le banche centrali di Cina, Canada, Svezia e Svizzera.

#### Crescita Pil in % nel 2008, annualizzata per trimestre



Fonte: Ocse, *Ocse Interim Assessment*, settembre 2008

Rapido apprezzamento del dollaro sull'euro causato da timori sull'economia dell'Ue

Il taglio coordinato dei tassi di interesse ha provocato un ulteriore calo del valore del dollaro sui mercati, dato che l'iniziativa ha in qualche modo stabilizzato l'approccio al rischio degli investitori e quindi diminuito il valore delle valute considerate beni rifugio, tra le quali il dollaro. Tuttavia, nel corso degli ultimi tre mesi si è assistito ad un notevole e rapido **deprezzamento della moneta unica europea** a fronte del dollaro americano, causato principalmente dalla preoccupazione per l'andamento dell'economia nel Vecchio Continente. L'economia dell'eurozona si è infatti contratta ad un ritmo mai visto negli ultimi dieci anni, ed il prodotto interno lordo complessivo ha registrato un netto calo rispetto alle previsioni. A fine ottobre, la pubblicazione di diversi indicatori economici ha aumentato ulteriormente i timori degli investitori sull'economia europea. Ciò ha causato

un forte deprezzamento della moneta unica europea ed il rapporto euro/dollaro è sceso fino ad 1,23, valore che non veniva raggiunto da oltre due anni e mezzo. Un apprezzamento del dollaro sull'euro era da tempo auspicato dagli europei, preoccupati per gli effetti negativi dell'euro forte sulle esportazioni. Va notato però che l'alto apprezzamento dell'euro ha dato alle economie del Vecchio Continente un po' di respiro in una fase di elevati prezzi energetici.



È mancata una risposta transatlantica alla crisi in Georgia Stati Uniti e paesi europei non sono stati in grado di elaborare una risposta comune alla guerra in Georgia. Gli Stati Uniti hanno condannato con forza la Russia, attribuendole l'intera responsabilità del conflitto, e appoggiato apertamente la Georgia. Il presidente Bush ha ritirato un accordo di cooperazione Usa-Russia in materia di nucleare civile – il cosiddetto Accordo 123 – che era all'esame del Congresso. L'accordo avrebbe promosso scambi commerciali nel settore nucleare civile per miliardi di dollari. La mossa del presidente Bush è significativa della volontà americana di rivedere i propri rapporti con la Russia, in costante peggioramento nell'ultimo anno. L'Unione europea ha assunto un atteggiamento più morbido. Alcuni paesi dell'Ue, in particolare i paesi baltici, la Polonia e la Gran Bretagna, avrebbero voluto una ridefinizione dei rapporti euro-russi. Ha prevalso però la consapevolezza della necessità di trovare un accettabile modus vivendi con Mosca. Pur condannando esplicitamente e formalmente le azioni russe ed esprimendo fermo appoggio all'integrità territoriale georgiana, l'Ue ha ritenuto di non interrompere il dialogo con la Russia ed ha assunto il ruolo di mediatore. Il presidente francese Sarkozy, che detiene la presidenza di turno dell'Ue, ha negoziato con il presidente russo Medvedev un cessate il fuoco che è stato poi alla base della successiva tregua.

La crisi georgiana ha avuto ripercussioni anche sul rapporto della Russia con la Nato. In un vertice straordinario, i membri dell'Alleanza hanno concordato la sospensione a tempo indeterminato degli incontri con i rappresentanti russi nell'ambito del Consiglio Nato-Russia. Gli incontri dovrebbero rimanere sospesi fino a quando le truppe russe continueranno ad essere stanziate nelle due regioni secessioniste della Georgia, l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud. La Nato ha deciso di rafforzare i legami con la Georgia costituendo una Commissione Nato-Georgia (un organo creato per accelerare l'integrazione euro-atlantica del paese). Va ricordato che non tutti i membri dell'Alleanza ritengono utile, almeno in questo momento, offrire alla Georgia una prospettiva di integrazione. Diversi stati, come la Germania o la Francia, considerano i tempi decisamente prematuri per un ingresso della Georgia nella Nato, che provocherebbe senz'altro un ulteriore inasprimento delle relazioni euro-americane con la Russia e determinerebbe il coinvolgimento diretto della Nato nei due conflitti irrisolti in Abkhazia e Ossezia del Sud.

La dimostrazione di forza della Russia ha accelerato la conclusione dell'accordo fra Stati Uniti e Polonia per l'estensione del sistema anti-missili balistici americano all'Europa orientale. Il sistema sarà composto da una batteria di missili intercettori basati in Polonia e da un radar dispiegato nella Repubblica ceca (il cui governo aveva trovato un'intesa con Washington già prima della guerra in Georgia), e sarà destinato a proteggere Stati Uniti ed Europa da missili balistici provenienti da paesi come l'Iran o la Corea del Nord. Il piano americano aveva suscitato forti polemiche dal momento che gli Usa e i governi polacco e ceco avevano discusso l'installazione dello scudo antimissile senza consultarsi con gli altri paesi europei né in sede Nato né Ue. Inoltre, lo scudo anti-missile non coprirebbe diversi membri Nato dell'Europa meridionale. Il dissidio causato si è però ricomposto negli ultimi mesi, in parte grazie alla decisione della Nato di integrare lo scudo antimissile americano con un suo analogo, anche se molto più piccolo, dispositivo di difesa antimissile.

La controversia sul **programma nucleare iraniano** continua ad essere al centro dell'attenzione della comunità transatlantica. A fine settembre, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha approvato una nuova risoluzione, la 1835, che chiede all'Iran di conformarsi alle precedenti risoluzioni Onu e di soddisfare le richieste di informazioni dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica (Aiea). L'agenzia aveva pubblicato, pochi giorni prima del voto all'Onu, un rapporto nel quale affermava di non essere in grado di determinare se l'Iran stesse nascondendo informazioni chiave relative a passate attività nucleari nel campo militare. Nel rapporto l'Aiea affermava che l'Iran ha accelerato il processo di arricchimento dell'uranio, ed è arrivato ad accumulare circa 300 kg di uranio arricchito. Questo materiale viene normalmente utilizzato nelle centrali nucleari per la produzione di energia, ma potrebbe essere utilizzato per produrre ordigni nucleari se sottoposto ad ulteriore lavorazione. Esperti dell'Aiea ritengono che per ottenere un singolo ordigno siano necessari più di 700 kg di uranio altamente arricchito. Gli Stati Uniti, gli europei e buona parte della comunità internazionale (incluse Russia e Cina) sospettano che il governo iraniano intenda sviluppare un programma nucleare militare segreto, e chiedono da tempo all'Iran di sospendere le attività di arricchimento a tempo indeterminato, in modo da fornire solide garanzie sul carattere esclusivamente civile del programma nucleare. Teheran ha sempre insistito sulla natura esclusivamente pacifica del suo programma nucleare.

La risoluzione del Consiglio di sicurezza è arrivata dopo che l'Iran ha lasciato cadere l'ultima proposta negoziale avanzata dal cosiddetto P5+1, il gruppo di stati che da due anni si occupa della questione del nucleare iraniano: i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'Onu – Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti, Cina e Russia – più la Germania. Il gruppo aveva offerto all'Iran l'apertura di un dialogo sulla sicurezza regionale, maggiore assistenza economica e assistenza nel campo del nucleare civile (vedi box sotto) in cambio della sospensione di tutte le attività legate all'arricchimento dell'uranio. L'Iran aveva assicurato che avrebbe studiato attentamente la proposta, anche per stabilire eventuali punti di contatto con una propria precedente proposta per la costituzione in Iran di centri di produzione di combustibile nucleare sotto supervisione dell'Aiea. Il mantenimento della capacità di arricchimento sembra però essere ormai un punto non negoziabile per l'Iran, per cui l'offerta dei P5+1 non è stata accolta. L'atteggiamento iraniano ha irritato anche Cina e Russia, che hanno acconsentito ad una nuova risoluzione Onu, pur rifiutando di includere nuove sanzioni come desiderato da Stati Uniti ed alcuni stati europei, Francia e Gran Bretagna in particolare.

#### **L'offerta dei P5+1 all'Iran**

In cambio della sospensione delle attività di arricchimento dell'uranio e di separazione del plutonio\*, Cina, Francia, Germania, Regno Unito, Russia, Stati Uniti e Unione europea si assumono i seguenti impegni:

- riconoscimento del pieno diritto dell'Iran ad arricchire l'uranio – come consentito dal Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp), di cui l'Iran è parte come stato militarmente non nucleare – una volta che l'Iran abbia fornito garanzie verificabili della natura esclusivamente pacifica del programma nucleare;

- riattivazione di progetti di cooperazione tecnica in sede Aiea, assistenza alla costruzione di un reattore ad acqua leggera\*\*, garanzie vincolanti di forniture di combustibile nucleare, cooperazione nella gestione e smaltimento del combustibile spento\*\*\*;

- apertura di un dialogo sulla sicurezza regionale che includa, tra le altre cose, l'esplorazione delle condizioni per la creazione di una zona de-nuclearizzata\*\*\*\* in Medio Oriente, la riaffermazione da parte dei P5+1 dell'obbligo a non usare o minacciare di usare la forza contro l'Iran, cooperazione alla gestione della situazione in Afghanistan (gestione dei rifugiati afgani in Iran; controllo delle frontiere; lotta al narcotraffico);

- graduale normalizzazione delle relazioni economiche dell'Iran con la comunità internazionale, inclusi l'accesso dell'Iran all'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) e la riapertura dei negoziati per un Accordo di cooperazione e commercio con l'Ue;

- intensificazione della cooperazione con l'Iran nel campo dell'energia, incluso lo sviluppo di un partenariato sull'energia stabile e di lungo termine tra Iran ed Ue;

- ulteriore assistenza nei seguenti campi: agricoltura, protezione dell'ambiente, infrastrutture, aviazione civile, istruzione, risposta a catastrofi naturali.

\* Plutonio e uranio altamente arricchito possono entrambi servire come 'cuore' di un ordigno atomico.

\*\* I reattori ad acqua leggera (che usano cioè acqua normale come refrigerante) sono più sicuri, dal punto di vista dei rischi di proliferazione, di quelli ad acqua pesante (che impiegano acqua con grande concentrazione di deuterio).

\*\*\* Il combustibile 'spento' è quanto rimane dell'uranio impiegato nel processo di arricchimento. Con un processo chimico, dal combustibile spento si può separare il plutonio; il resto del combustibile spento, ad eccezione delle scorie, può essere sottoposto ad un nuovo processo di arricchimento.

\*\*\*\* Per 'zona denuclearizzata' si intende un'area libera da armi nucleari.

In aumento le pressioni economiche sull'Iran

Nel frattempo gli europei, venendo incontro alle richieste degli Usa, continuano ad aumentare le pressioni economiche sull'Iran. Le ambasciate di Francia e Regno Unito a Teheran hanno ridotto drasticamente i loro uffici commerciali: quello britannico è stato sostanzialmente chiuso. Due grandi compagnie europee, Royal Dutch Shell e Total, hanno temporaneamente rinunciato ai propri piani di investimento in Iran per evitare di mettere a rischio le proprie attività negli Stati Uniti. In giugno, l'Unione europea aveva congelato i titoli detenuti nell'Ue dalla Banca Melli, la più grande banca iraniana. Nell'ultimo anno gli stati europei, rispondendo agli appelli degli Stati Uniti, non hanno risparmiato iniziative politiche per diminuire gli scambi commerciali con l'Iran. Le iniziative assunte dagli europei sono più incisive rispetto a quelle concordate in sede Onu, ma meno radicali di quelle richieste dagli Usa e da alcuni paesi europei come la Francia. Altri membri dell'Ue, fra i quali la Germania, temono infatti che sanzioni eccessive finiscano per danneggiare il fronte comune creato all'Onu, oltre che rafforzare la fazione oltranzista in Iran.

#### **Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'Onu sull'Iran**

##### **Risoluzione 1696**

- adottata il 31 luglio 2006 sotto l'art. 40 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (ammonimento sul possibile ricorso a misure punitive da parte del Consiglio di sicurezza in casi in cui il Consiglio ritenga a rischio la pace e la sicurezza internazionali)

- chiede la sospensione delle attività legate all'arricchimento dell'uranio e separazione del plutonio
- esorta l'Iran ad intensificare la cooperazione con l'Aiea
- dà solenne approvazione all'offerta di cooperazione economica, dialogo politico e assistenza nucleare civile avanzata da Francia, Germania e Gran Bretagna con l'appoggio di Usa, Cina e Russia, in cambio dell'adeguamento da parte dell'Iran alle richieste dell'Onu

#### **Risoluzione 1737**

- adottata il 23 dicembre 2006 sotto l'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)
- interdice l'esportazione in Iran di materiali e tecnologie legate all'arricchimento e alla produzione di acqua pesante (un elemento funzionale alla produzione di plutonio), nonché alla costruzione di missili balistici\*
- richiede il congelamento dei titoli finanziari detenuti all'estero da alcune persone fisiche e giuridiche coinvolte nel programma nucleare iraniano
- invita gli stati a informare uno speciale comitato del Cds (creato dalla risoluzione stessa) dell'ingresso nei loro territori di personalità iraniane coinvolte nelle attività nucleari

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

#### **Risoluzione 1747**

- adottata il 24 marzo 2007 sotto l'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)
- estende la lista di persone fisiche e giuridiche soggette a sanzioni e vigilanza
- interdice l'importazioni di armi dall'Iran
- richiede di esercitare particolare vigilanza sul trasferimento all'Iran di armamenti pesanti
- richiede di esercitare particolare vigilanza sulle attività estere di banche iraniane, in particolare la Banca Sepah e alcuni istituti gestiti dal Corpo di guardie rivoluzionarie dell'Iran (*i pasdaran*)
- richiede la sospensione di nuovi crediti o altre forme di finanziamento o assistenza al governo dell'Iran (ad eccezione di misure umanitarie)

#### **Risoluzione 1803**

- adottata il 3 marzo 2008 sotto l'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)
- estende la lista di persone fisiche e giuridiche soggette a sanzioni e vigilanza
- invita a ridurre la concessione di crediti alle esportazioni ad aziende con affari in Iran che potrebbero contribuire al finanziamento delle attività nucleari o missilistiche dell'Iran
- include nella lista delle banche iraniane le cui attività estero sono sotto esame la Banca Saderot e la Banca Melli
- invita a ispezionare carichi diretti in Iran sospettati di trasportare materiale o tecnologie che potrebbero essere impiegate nei programmi nucleare e missilistico dell'Iran

#### **Risoluzione 1835**

- adottata il 27 settembre 2008
- prende nota delle dichiarazioni dei ministri degli esteri dei paesi del P5+1 riguardo allo sforzo diplomatico sulla questione
- riafferma l'impegno ad una soluzione negoziata nel quadro del P5+1
- richiede all'Iran di conformarsi senza ulteriori ritardi alle risoluzioni precedenti ed alle richieste dell'Aiea

Resta problematica la situazione in Kosovo

La situazione in **Kosovo**, la provincia serba a maggioranza albanese che ha recentemente dichiarato la propria indipendenza in modo unilaterale, rimane instabile. L'Assemblea generale dell'Onu ha approvato l'istanza della Serbia di richiedere il parere della Corte internazionale di giustizia sulla legalità della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo. I pareri della Corte non sono vincolanti. Stati Uniti e Albania hanno votato contro la mozione, mentre quasi tutti gli stati membri dell'Ue si sono astenuti – a parte quelli che non hanno riconosciuto l'indipendenza del Kosovo, che hanno votato a favore. Un eventuale parere della Corte sfavorevole al Kosovo potrebbe influenzare gli stati che stanno valutando l'opportunità di riconoscere il

Kosovo. Nel frattempo, lo schieramento della missione europea Eulex, che dovrebbe vigilare sul rispetto da parte delle autorità kosovare degli standard internazionali di democrazia, stato di diritto e protezione delle minoranze, continua ad incontrare ostacoli. L'opposizione della Russia in Consiglio di sicurezza ha reso impossibile il trasferimento del mandato dalla missione Onu, Unmik, finora responsabile del controllo dell'amministrazione kosovara, a Eulex. La mancanza di mandato ha creato incertezze e un intreccio poco chiaro di competenze. La Russia continua ad opporsi al riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo. Inoltre, la Serbia persiste nell'incoraggiare i serbi del Kosovo a boicottare le autorità di Pristina e Eulex, che Belgrado considera legittimante per lo stato kosovaro. La missione europea non ha potuto schierarsi nelle zone del nord del Kosovo, dove i serbi costituiscono la maggioranza.

**Membri Ue che non hanno riconosciuto il Kosovo**

Cipro  
Grecia  
Portogallo  
Romania  
Slovacchia  
Spagna

Ripresa la cooperazione nucleare di europei ed americani con l'India

Fra settembre ed ottobre, l'**India ha concluso accordi di cooperazione nucleare con Francia e Stati Uniti**. A fine settembre, il presidente francese Sarkozy e il premier indiano Manmohan Singh hanno annunciato la conclusione di un accordo che permetterà all'India di acquistare combustibile nucleare dalla Francia, nonché reattori nucleari di terza generazione dalla compagnia francese Areva. In ottobre, il Congresso americano ha approvato definitivamente un accordo, in discussione dal 2005, che facilita la cooperazione fra Usa e India in materia nucleare. All'India verrà permesso di acquistare tecnologia nucleare americana, inclusa quella ad 'uso duale' (tecnologia che può avere applicazione sia in campo civile che militare). L'India ha acconsentito a che l'Aiea conduca ispezioni molto approfondite in quattordici dei suoi ventidue reattori (sono esclusi quelli militari). Nuova Delhi si è inoltre impegnata a rafforzare la messa in sicurezza del proprio arsenale nucleare e a continuare la moratoria unilaterale di test con armi nucleari. Gli accordi sono stati conclusi dopo che il *Nuclear Suppliers Group* (Nsg), un forum informale di 45 stati che coordina il controllo delle esportazioni di materiali sensibili, ha revocato il bando ventennale contro le esportazioni di materiale nucleare in India. Tale bando era stato imposto in occasione del primo test nucleare indiano nel 1974. Principio fondamentale dell'Nsg è impedire l'esportazione di materiali sensibili verso paesi non firmatari del Trattato di non-proliferazione nucleare. Il caso indiano – l'India non ha mai firmato il trattato – è stato considerato un'eccezione, in quanto Nuova Delhi ha dimostrato nel corso degli anni di non essere un rischio per la non-proliferazione. Pochi giorni dopo la firma dell'accordo con gli Usa, il presidente Sarkozy ha annunciato che India e l'Unione europea stringeranno un accordo per rafforzare la propria cooperazione per la ricerca e lo sviluppo in materia nucleare.

*Sui temi in evidenza questo trimestre, si vedano i «Contributi di ricerca» curati dall'Istituto affari internazionali per conto del Servizio affari internazionali e del Servizio studi del Senato della Repubblica (vedi anche [elenco completo in appendice](#)):*

**Sulla cooperazione economica transatlantica:**

- Costantino Pischedda, *Lo stato delle relazioni economiche tra Usa ed Ue e le prospettive di un 'mercato unico transatlantico'*, giugno 2007;
- Paolo Guerrieri, *Le prospettive del regime commerciale multilaterale dopo la sospensione del Doha Round*, novembre 2006.

**Sulle relazioni di Usa e Ue con la Russia:**

- Ettore Greco, Riccardo Alcaro, Valerio Fabbri, *Le relazioni della Russia con Europa e Stati Uniti. Sviluppi recenti e scenari futuri*, settembre 2007.

**Sul programma nucleare iraniano:**

- Riccardo Alcaro, *Il contenzioso sul programma nucleare iraniano. Presupposti e condizioni per una soluzione diplomatica*, settembre 2006;
- Riccardo Alcaro, *Il contenzioso sul programma nucleare iraniano. Origini, stato attuale, prospettive*, marzo 2006.

**Sul Kosovo e i Balcani:**

- Valerio Briani, *Bosnia-Erzegovina: progressi lenti e difficili sulla strada per l'integrazione nell'Ue*, luglio 2008;
- Valerio Briani, *La Serbia tra spinte nazionalistiche e aspirazioni europee*, aprile 2008;
- Valerio Briani, *I Balcani occidentali tra opportunità e rischi*, dicembre 2006;
- Riccardo Alcaro, *Il futuro del Kosovo*, ottobre 2005.

**Sulla non-proliferazione nucleare:**

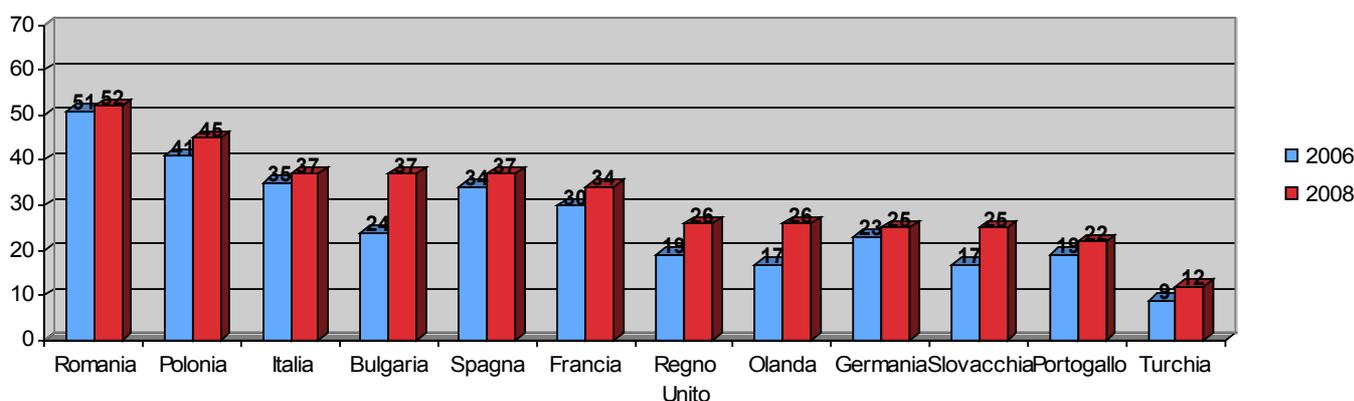
- Riccardo Alcaro, *Il regime di non-proliferazione nucleare. Obiettivi, struttura e fattori di rischio*, marzo 2007.

## 1. Appendice. Orientamenti dell'opinione pubblica in America ed Europa

a cura di Elisa Martucci

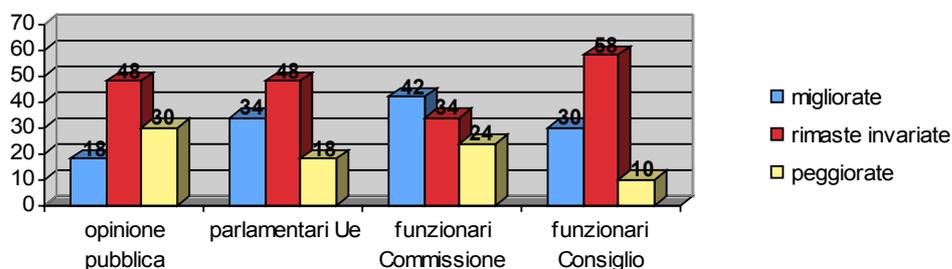
Alla vigilia del cambio di presidenza negli Stati Uniti, la prospettiva di un **rafforzamento dei legami con il grande alleato d'oltreoceano** non sembra alimentare forti passioni nell'opinione pubblica europea. Stando alle rilevazioni del *Transatlantic Trends 2008*<sup>1</sup>, l'annuale indagine sull'orientamento del pubblico americano ed europeo su questioni di rilevanza transatlantica, nella sola Romania, sui dodici stati europei presi in considerazione<sup>2</sup>, una maggioranza si è detta favorevole a più solide relazioni con Washington (fig. 1). Nei maggiori paesi europei la percentuale di intervistati che si è espressa in tal senso oscilla tra poco più di un terzo (in Italia e Francia) e circa un quarto (in Germania e Regno Unito), un'apparente testimonianza che le forti tensioni che hanno caratterizzato la presidenza di George W. Bush potrebbero avere alienato agli Stati Uniti le simpatie di una parte non irrilevante dell'opinione pubblica europea.

**Fig. 1 - La partnership tra Stati Uniti ed Unione europea dovrebbe divenire più solida** (*Transatlantic Trends 2008*, p. 7)



Il pubblico europeo non sembra aver percepito un miglioramento nelle relazioni con gli Stati Uniti nel corso dell'ultimo anno (la stragrande maggioranza è convinta che non ci siano state variazioni o che le cose siano addirittura peggiorate), al contrario delle élites di Bruxelles, che tendono a essere più positive (come risulta dallo *European Elites Survey 2008*<sup>3</sup>, sondaggio gemello del *Transatlantic Trends*; cfr. fig. 2).

**Fig. 2. Nell'ultimo anno ritiene che le relazioni tra Stati Uniti ed Europa siano...?** (*European Elites Survey 2008*)



<sup>1</sup> *Transatlantic Trends 2008*, giugno 2008, <http://www.transatlantictrends.org/trends/index.cfm?id=122>.

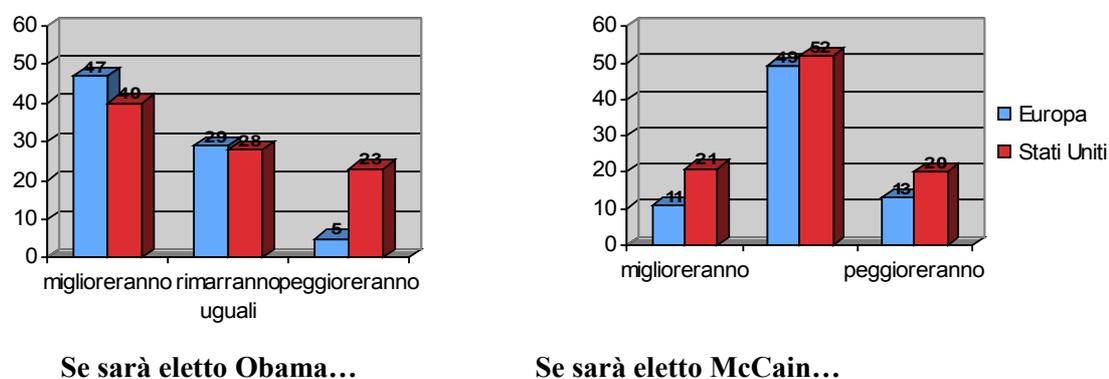
<sup>2</sup> Germania, Francia, Gran Bretagna, Italia, Olanda, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Turchia, Bulgaria e Romania.

<sup>3</sup> *European Elites Survey*, agosto 2008,

[http://www.compagnia.torino.it/file/pdf/EES\\_08\\_Ita\\_xsito\\_247.pdf](http://www.compagnia.torino.it/file/pdf/EES_08_Ita_xsito_247.pdf).

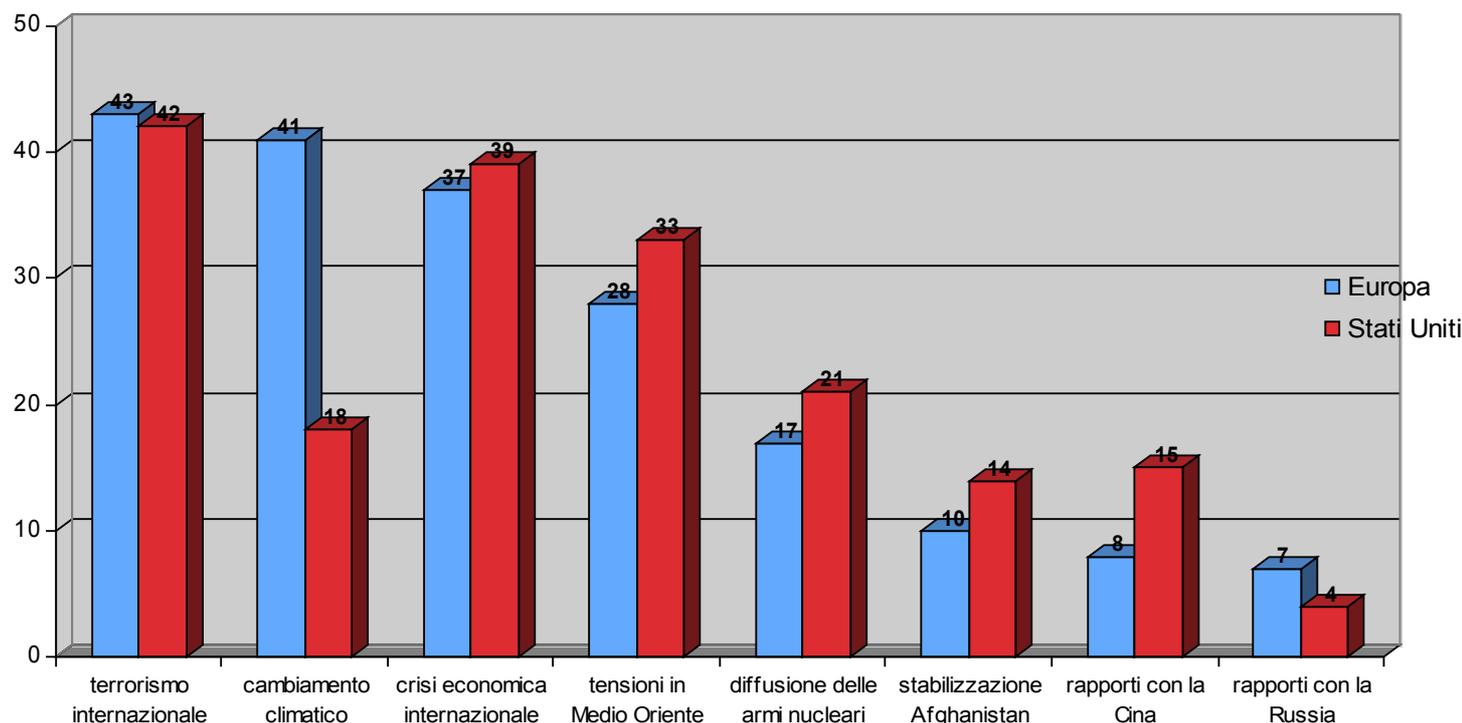
Le élites europee sono inoltre persuase che lo stato di salute delle relazioni euro-americane sia destinato a migliorare qualunque sia il **prossimo presidente degli Stati Uniti**. Il pubblico, invece, si aspetta un miglioramento solo se a vincere le presidenziali dovesse essere il candidato democratico, Barack Obama, mentre sembra persuaso che la vittoria del candidato rivale, John McCain, non introdurrebbe alcun elemento di novità (fig. 3). Gli europei sembrano dunque più ricettivi alla promessa di Obama di orientare in senso più multilaterale la politica estera americana di quanto non lo siano alle dichiarazioni di McCain a favore di una forte partnership transatlantica (sembrano quindi credere che un'amministrazione McCain non si discosterebbe molto dal solco tracciato dalla presidenza Bush). Anche gli americani confidano molto più in Obama che in McCain per rafforzare i legami transatlantici. Va notato, tuttavia, che anche nel caso di Obama le aspettative in tal senso sono comunque relativamente contenute: gli 'ottimisti' non raggiungono la maggioranza né in Europa (47%) né in America (40%).

**Fig. 3 - Come evolveranno le relazioni transatlantiche col prossimo presidente Usa?**  
*Transatlantic Trends 2008*, p. 8.



I dubbi degli europei sulla convenienza di una più forte *partnership* transatlantica non sembrano derivare da un diverso ordine di **priorità politiche**. Al contrario, uno sguardo alla fig. 4 è sufficiente per escludere che tra americani ed europei ci siano grandi differenze in merito alle questioni che andrebbero affrontate con urgenza. L'unica eccezione di un certo rilievo è il cambiamento climatico, che è in cima o quasi alla lista di priorità europee, mentre è solo a metà 'classifica' per gli americani. Rispetto agli anni scorsi la lotta al terrorismo internazionale ha subito una lieve flessione (del 5% in America e del 4% in Europa), mentre le preoccupazioni circa lo stato dell'economia sono andate crescendo (del 7% negli Usa e del 13% in Europa, ma va sottolineato come il *Transatlantic Trends 2008* si sia concluso lo scorso giugno, prima quindi che il terremoto finanziario rendesse l'economia la priorità numero uno su entrambe le sponde dell'Atlantico). È interessante notare come, a prescindere dal grado di favore che accordano al partner d'oltreoceano, la gran maggioranza degli europei (67%) e degli americani (75%) ritiene nel loro interesse che Stati Uniti e paesi europei cooperino per far fronte alle molte, difficili questioni all'ordine del giorno.

**Fig.4 - Priorità per il prossimo presidente americano ed i leader europei**  
(*Transatlantic Trends 2008*, p. 10)



Una ricerca condotta dal Pew Research Center<sup>4</sup> evidenzia come in tutto il mondo cresca l'allarme circa gli effetti della **crisi finanziaria**. Il sondaggio ha messo in evidenza come gli Stati Uniti vengano ritenuti responsabili del dissesto in 21 dei 24 paesi presi in considerazione. In Europa si è espressa in modo particolarmente critico la gran maggioranza (70%) di cittadini britannici, francesi e tedeschi intervistati. L'ultima edizione del *World Economic Survey* dell'Ifo, il prestigioso Istituto per la ricerca economica dell'Università di Monaco di Baviera, realizzato in cooperazione con la Camera di commercio internazionale, mostra come la crisi si traduca in Europa, più che negli Stati Uniti, in un peggioramento delle aspettative che soprattutto italiani, spagnoli e britannici nutrono nei confronti dell'andamento dell'economia nei prossimi sei mesi<sup>5</sup>.

Riguardo ad un altro tema centrale nel dibattito transatlantico, quello della **dipendenza energetica**, circa la metà degli americani appoggia l'opzione di ridurre le importazioni di idrocarburi a dispetto dei rischi di un aumento dei prezzi interni. Gli europei si dividono tra coloro che auspicano una crescente collaborazione con i paesi esportatori di energia (35%) e coloro che sostengono la necessità di ridurre la dipendenza energetica dall'estero (35%)<sup>6</sup>.

Il *Transatlantic Trends 2008* mette in luce come, per quanto attiene alla sicurezza, prevalga un certo pragmatismo e si riducano le differenze tra americani ed europei. Un dato certamente positivo in questo senso è l'incremento nella percentuale di europei (57%) che ritengono la **Nato** essenziale alla sicurezza del proprio paese (invertendo il trend negativo fatto registrare negli ultimi anni; cfr. fig. 5). Anche il pubblico americano, che in realtà ha mantenuto un giudizio piuttosto costante in merito negli ultimi anni,

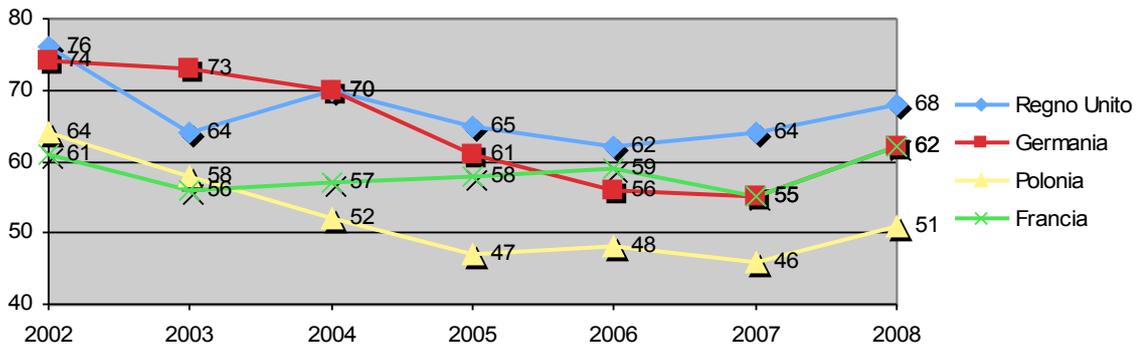
<sup>4</sup> *Trickle-Down Global Economics: World Already Saw U.S. Influence as Negative*. Pew Research Center, ottobre 2008, <http://www.pewresearch.org/pubs/987/trickle-down-global-economics>.

<sup>5</sup> *Ifo World Economic Survey*, agosto 2008, <http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/b-publ/b2journal/50publwes>.

<sup>6</sup> *Transatlantic Trends 2008*, p.11.

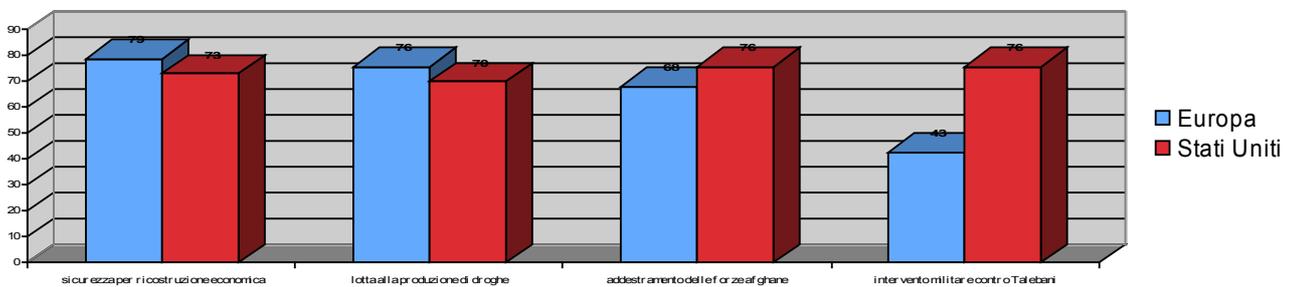
confida nell'Alleanza atlantica per far fronte alle principali minacce alla sicurezza nazionale. Una parte considerevole dell'opinione pubblica europea, soprattutto in Gran Bretagna, Paesi Bassi e Portogallo, si è inoltre detta favorevole alla partecipazione delle truppe nazionali ad operazioni Nato ad alta intensità di combattimento. Il medesimo orientamento positivo è stato riscontrato riguardo alla divisione delle spese per gli interventi militari tra tutti i membri (anche qualora non partecipino con le proprie truppe). Oltre l'80% la quota di americani favorevoli ad entrambe le posizioni.

**Fig. 5 - Sostegno europeo alla Nato** (*Transatlantic Trends 2008*, p. 13)



Venendo alla più importante e difficile operazione militare a guida Nato, quella in **Afghanistan**, americani ed europei sembrano condividere i principali obiettivi di stabilizzazione, ma sono divisi circa il sostegno alle operazioni militari dell'Alleanza contro i Talebani e altri gruppi alleati: più del 75% degli americani, una percentuale quasi doppia alla media europea, è favorevole (fig. 6). Un'indagine condotta dal Pew Research Center mostra come, al contrario di quanto accade per l'operazione in Iraq, più del 60% degli americani reputa necessario far rimanere le truppe in Afghanistan finché la situazione si sarà stabilizzata (poco più del 30% gli americani favorevoli al ritiro delle truppe)<sup>7</sup>. Quest'indirizzo, come mostra lo *Human Security Report Project – Afghanistan Conflict Monitor*, è condiviso in Europa dall'opinione pubblica di Gran Bretagna, Paesi Bassi (i quali impiegano le loro truppe in azioni di combattimento ad alta intensità) e Francia (che ha di recente aumentato il numero degli effettivi e subito una grave perdita – ben dieci caduti in un singolo attacco la scorsa estate)<sup>8</sup>.

**Fig. 6 - Supporto alle politiche di stabilizzazione in Afghanistan** (*Transatlantic Trends*, p.14)



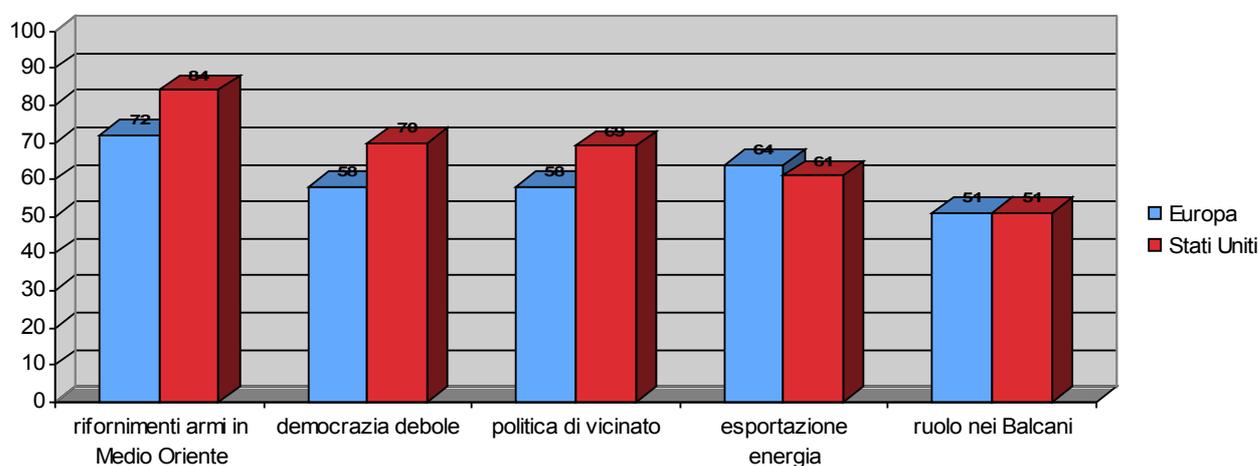
Le relazioni con la **Russia** sono diventate di più difficile gestione dopo la guerra in Georgia dello scorso agosto. Ma i dati del *Transatlantic Trends 2008* rivelano come l'opinione pubblica americana ed europea mostrasse crescenti, seppure limitate,

<sup>7</sup> *Declining Public Support for Global Engagement*, The Pew Research Center, settembre 2008, <http://www.people-press.org/report/?pageid=1384>.

<sup>8</sup> *The Afghanistan Question. Human Security Report Project*, Afghanistan Conflict Monitor, luglio 2008, [http://www.angus-reid.com/analysis/view/30584/the\\_afghanistan\\_question](http://www.angus-reid.com/analysis/view/30584/the_afghanistan_question).

preoccupazioni circa la direzione generale della politica estera russa già prima della guerra. Interrogata sull'atteggiamento di Mosca verso le ex repubbliche sovietiche (compresa certamente la Georgia) e sulle sue crescenti esportazioni di armi verso paesi del Medio Oriente, la stragrande maggioranza di americani ed europei ha espresso allarme (cfr. fig. 7; il sondaggio, tuttavia, manca di rilevare il grado di appoggio pubblico alle ingenti vendite di sistemi d'arma da parte degli Stati Uniti ad Israele, Egitto, Arabia Saudita e altri paesi del Golfo). In Europa, il più alto livello di preoccupazione si è registrato in Germania (64%), seguita da Italia e Regno Unito (62%); ha mostrato minore apprensione l'opinione pubblica di Bulgaria (40%), Slovacchia (45%) e Turchia (49%). L'atteggiamento degli europei nei confronti della Russia presenta però aspetti contrastanti: più propensi degli americani nel fornire assistenza alle vicine democrazie di Ucraina e Georgia e sostegno alle forze democratiche russe, sono meno disposti degli americani a limitare la cooperazione con Mosca nelle organizzazioni internazionali. Dato interessante è la crescente percentuale di americani che considerava la Russia il pericolo maggiore alla sicurezza nazionale (14% rispetto al 12% del 2007) già prima della guerra contro la Georgia.

**Fig. 7 - Preoccupazioni riguardo agli sviluppi in Russia** (*Transatlantic Trends*, p.11)



L'**Iran** e il suo controverso programma nucleare, sospettato di avere una segreta destinazione militare, continuano a figurare tra le priorità dell'agenda di sicurezza di Stati Uniti e paesi europei. Uniti sull'obiettivo di prevenire che l'Iran si doti di capacità nucleari militari, il pubblico americano e quello europeo sono meno concordi quanto ai mezzi: circa la metà degli intervistati americani (49%) è favorevole ad accompagnare agli sforzi diplomatici la minaccia dell'uso della forza, ma solo un quinto circa di europei (21%) la pensa allo stesso modo<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> *Transatlantic Trends 2008*, p.11.



## 2. Il dibattito di politica estera nel Congresso degli Stati Uniti

a cura di Elisa Martucci

*Il Congresso ha approvato a grande maggioranza uno storico accordo sul nucleare civile con l'India. Il provvedimento, che su insistenza degli Usa è stato anche autorizzato dal forum di stati che controllano le esportazioni di materiale nucleare, pone fine ad un embargo in vigore dall'epoca del primo test nucleare indiano del 1974.*

*Il Congresso sta valutando la decisione dell'amministrazione Bush di ridurre le sanzioni commerciali alla Corea del Nord in cambio delle informazioni chiave sul programma nucleare nord-coreano. Anche se la proposta non ha ottenuto approvazione unanime, le camere sembrano orientate ad approvarla. Parimenti favorevole sembra l'opinione dei parlamentari americani sulla decisione di Bush di vendere armi a Taiwan. Il Congresso sembra però meno propenso a concedere finanziamenti all'impegno americano in Iraq: è in discussione una proposta che stabilisce tetti massimi per le spese di ricostruzione.*

*Rimane oggetto di acceso dibattito il progetto di costruzione di uno scudo anti-missile in Europa, indispensabile strumento di sicurezza per i repubblicani e potenziale spreco di denaro pubblico per i democratici. Il conflitto russo-georgiano non ha influenzato le posizioni dei due partiti sullo scudo. Democratici e repubblicano sono stati però compatti nella critica alla Russia e nell'appoggio alla Georgia, a favore della quale sono stati approvati ingenti aiuti.*

*Anche la politica energetica continua a dividere il Congresso. È ancora in discussione, infatti, un provvedimento voluto dai democratici che prevede forti incentivi per energie rinnovabili e per la costruzione di edifici ad alta efficienza energetica, oltre che la costruzione di nuove piattaforme per l'estrazione di petrolio e gas nell'Oceano Atlantico e nel Pacifico.*

*Infine, il Congresso ha approvato la revisione delle procedure che regolano la sorveglianza di obiettivi stranieri. Sono stati estesi i poteri di sorveglianza delle agenzie di sicurezza, che potranno ora tenere sotto osservazione cittadini americani in contatto con cittadini stranieri senza autorizzazione del giudice (per un periodo non superiore ad una settimana).*

### Composizione del Congresso

	Membri totali	Democratici	Repubblicani	Indipendenti
Camera	435	236	199	0
Senato	100	49	49	2 <sup>10</sup>

Approvato accordo di cooperazione nucleare con l'India

A fine settembre la Camera dei rappresentanti ha approvato un importante accordo sul nucleare civile che esenta l'**India** dalle norme che restringono il commercio di materiale e tecnologie nucleari con gli stati che, come appunto l'India, non fanno parte del Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp). La legge, che ha ottenuto 298 voti a favore e 117 voti contrari alla Camera, è stata approvata con una maggioranza schiacciante di democratici e repubblicani anche dal Senato, con 89 voti a favore e 13 contrari, lo scorso primo ottobre. L'amministrazione Bush considera il provvedimento uno strumento utile a rinsaldare i legami tra le due più grandi democrazie del mondo, in passato antagoniste.

Fortemente osteggiato dagli esperti di proliferazione nucleare, il provvedimento consente all'India l'accesso alla tecnologia e ai materiali nucleari americani, ponendo fine a oltre trent'anni di embargo (che era stato introdotto all'indomani del primo test nucleare indiano nel 1974). L'India prevede per il prossimo anno una spesa di 14 miliardi di dollari in reattori e materiali nucleari (probabilmente i fornitori principali saranno però

<sup>10</sup> I due senatori indipendenti si schierano il più delle volte con i democratici.

Francia e Russia). I critici sostengono che l'accordo premia un paese al di fuori delle norme anti-proliferazione internazionalmente accettate. Il senatore Byron Dorgan, democratico del North Dakota, ha affermato: "Con questo accordo abbiamo detto all'India: 'Potete fare cattivo uso della tecnologia nucleare americana e sviluppare segretamente armi nucleari'. Questo è quello che hanno fatto. 'Potete testare queste armi'. Questo è quello che hanno fatto. E dopo i test, dieci anni dopo, sarà tutto perdonato". Il segretario di stato Condoleezza Rice si è impegnata perché il *Nuclear Suppliers Group* (Nsg), il gruppo di stati che controllano il commercio internazionale di materiale fissile, continui a far valere il divieto di esportazioni sensibili verso i paesi dove non sono attivi i più avanzati meccanismi di ispezione dell'Aiea. Il Nuclear Suppliers Group ha accettato l'argomento americano secondo il quale l'India merita l'esenzione perché è una democrazia con solidissime credenziali di non-proliferazione.

Il Congresso esprime forte appoggio alla Georgia

A partire dal mese di agosto, l'attenzione del Congresso si è concentrata sulla guerra in **Georgia**. Il Congresso ha assicurato ingenti aiuti per la ricostruzione post-conflitto in Georgia, nonché assistenza umanitaria e più strette relazioni militari. Il presidente Bush ha deciso di non sottoporre al Congresso un importante accordo di cooperazione nucleare tra Russia e Stati Uniti. L'accordo, che la Commissione affari esteri della Camera aveva già approvato, sarebbe secondo gli esperti di grande vantaggio all'industria nucleare russa. Molti parlamentari hanno espresso appoggio a dare alla Georgia e all'Ucraina credibili prospettive di accesso alla Nato, mentre si sono detti contrari a sostenere l'ingresso della Russia nell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc). Alcuni senatori hanno anche accennato alla possibilità che la Russia venga estromessa dal G8 (una misura in favore della quale il candidato repubblicano alla presidenza, il senatore McCain, si era espresso già prima della guerra d'agosto).

Democratici e repubblicani ancora divisi sullo scudo anti-missile

Il lungo dibattito in corso al Congresso sulla realizzazione di uno **scudo anti-missile** in Europa orientale è stato influenzato dalla guerra in Georgia. Il progetto divide però democratici e repubblicani. Per i repubblicani lo scudo costituisce uno strumento militare e diplomatico indispensabile per la sicurezza euro-atlantica. Secondo i democratici, lo scudo antimissile non è stato sufficientemente testato e non tutti sono persuasi che la spesa di oltre cinque miliardi di dollari sia giustificata a tutti gli effetti.

In discussione lo status delle forze americane in Iraq...

Su iniziativa del segretario alla difesa Robert Gates e del segretario di stato Rice, il Congresso ha affidato ad una commissione di esperti legali la stesura di un accordo Usa-Iraq sullo status delle **forze americane in Iraq**. Uno dei punti più problematici dell'accordo è sotto quale giurisdizione cadrebbero i reati commessi da militari americani – così come gli agenti delle agenzie di sicurezza private – in Iraq. Al momento il provvedimento prevede l'esenzione dalla giurisdizione irachena tranne nei casi in cui il reato è commesso 'fuori servizio', nei quali è previsto che una commissione congiunta iracheno-americana decida sotto quale giurisdizione far rientrare il caso. I leader iracheni hanno insistito per una sovranità assoluta in tali materie.

...ed i costi della guerra

Alla fine di settembre il Congresso ha sottoposto alla firma di Bush un provvedimento che stabilisce tetti massimi per le spese di ricostruzione in Iraq: due milioni di dollari costo massimo per qualsiasi progetto; un milione di dollari valore minimo di ogni singolo progetto; un miliardo di dollari – metà della cifra indicata da Bush – destinati all'addestramento dei militari e delle forze di polizia. L'amministrazione ha reagito sostenendo che le condizioni di spesa previste nel nuovo provvedimento "limiterebbero i poteri del presidente nel condurre affari esteri e diplomazia". Il Congresso appare quindi poco disposto a finanziare ulteriori progetti in Iraq.

In discussione la politica del governo su Corea del Nord

L'amministrazione Bush ha deciso di ridurre le sanzioni commerciali contro la **Corea del Nord** e di rimuoverla dalla lista delle organizzazioni terroristiche in cambio del trasferimento di tutte le informazioni chiave sul programma nucleare militare di Pyongyang. La decisione deve però ottenere l'approvazione del Congresso. Il

democratico Berman, presidente della Commissione affari esteri della Camera, ha definito l'accordo "incoraggiante" in vista della risoluzione finale della contesa sul nucleare nord-coreano. Il democratico Reyes, presidente della Commissione intelligence, ha invece espresso il suo disappunto in merito alla scelta. Il democratico Sherman (capo della Sottocommissione sul terrorismo internazionale, non-proliferazione e diritti umani), sostenuto da Ros-Lehtinen (membro repubblicano della Commissione affari esteri), ha proposto di introdurre una serie di condizioni (resoconto completo sui programmi di arricchimento dell'uranio, sul possesso di armi nucleari, sullo sviluppo di armi nucleari in Siria ed Iran, ecc.) che la Corea del Nord deve soddisfare prima di poter essere cancellata dalla lista nera. Se approvato, il provvedimento Sherman-Ros-Lehtinen potrebbe bloccare il negoziato con i nord-coreani. I critici sostengono che la proposta del presidente Bush rischia di irritare importanti alleati, come il Giappone, e di dare un segnale di debolezza a Siria ed Iran.

Probabile prossima approvazione della vendita di armi a Taiwan

Il Congresso sembra orientato ad approvare l'accordo concluso dall'amministrazione Bush per la vendita di armi a **Taiwan** per il valore di circa sette miliardi di dollari. La fornitura include 330 missili Patriot Advanced Capability (Pac), allo scopo di intercettare i missili lanciati dalla provincia di Fujian, sulla costa opposta, dove la Cina ha installato circa 1400 stazioni di lancio. Taiwan acquisterà inoltre 30 elicotteri Apache Longbow, 32 missili Harpoon, 182 missili Javelin, ammodernamenti per aerei E-2T. Il Congresso ha a disposizione 30 giorni per obiettare al provvedimento, ma per il momento non sembra averne intenzione. Il presidente taiwanese Ma Ying-jeou ha salutato questo accordo come l'inizio di una nuova stagione di cooperazione tra Taiwan e gli Usa. La Cina ha annullato per protesta una serie di accordi commerciali nel settore degli armamenti con gli Usa.

Accesso dibattito su un provvedimento di politica energetica voluto dai democratici

Dopo settimane di dibattito al Congresso in merito alla **politica energetica**, il nuovo disegno di legge della Camera divide ancora repubblicani e democratici. Il provvedimento, in fase di discussione, prevede l'apertura di nuove piattaforme per l'estrazione di petrolio e gas nell'Oceano Atlantico e Pacifico, ed incentivi per energie rinnovabili e edifici ad alta efficienza energetica. Fortemente voluto dai democratici, il progetto viene criticato dai repubblicani per i quali non rappresenta una soluzione al problema energetico, ma solamente un espediente, con mezzi tecnologici ancora in fase di sperimentazione.

Aumentati i poteri di sorveglianza sulle agenzie di sicurezza straniere

Con grande sostegno dei repubblicani, Camera e Senato (rispettivamente con una maggioranza di 293 voti su 435 e con 69 voti favorevoli e 28 contrari) hanno approvato la revisione del **Foreign Intelligence Surveillance Act** (Fisa), legge che da trenta anni regola le procedure per la sorveglianza fisica ed elettronica e per la raccolta delle informazioni sulle intelligence straniere. La nuova versione del Fisa prevede una sorveglianza più efficace degli obiettivi stranieri, anche quelli in contatto con persone negli Stati Uniti. Espandendo i poteri di sorveglianza del governo nei confronti dei sospettati di terrorismo, il provvedimento consente ai membri dell'intelligence Usa di intercettare telefonicamente cittadini americani per una settimana, senza autorizzazione da parte dei giudici, se viene provato che informazioni importanti per la sicurezza nazionale potrebbero andare perdute.

*Sui temi in evidenza questo trimestre, si vedano i «Contributi di ricerca» curati dall'Istituto affari internazionali per conto del Servizio affari internazionali e del Servizio studi del Senato della Repubblica (vedi anche elenco completo in appendice):*

Sulla **politica estera del prossimo presidente**:

- Alessandro Marrone, *La politica estera Usa dopo il cambio di presidenza: Obama e McCain a confronto*, giugno 2008.

Sull'**influenza del Congresso sulla politica estera**:

- Ettore Greco, *Le elezioni di metà mandato (mid-term) negli Usa*, novembre 2006.

Sulla **non-proliferazione nucleare:**

- Riccardo Alcaro, *Il regime di non-proliferazione nucleare. Obiettivi, struttura e fattori di rischio*, marzo 2007.

Sulle **relazioni con la Russia:**

- Ettore Greco, Riccardo Alcaro, Valerio Fabbri, *Le relazioni della Russia con Europa e Stati Uniti. Sviluppi recenti e scenari futuri*, settembre 2007.

Sul **conflitto in Iraq:**

- Riccardo Alcaro, Alessandro Marrone, Alessia Messina, *Il conflitto in Iraq. Prospettive da Washington*, dicembre 2007.

Sulle **questioni di Taiwan e Corea del Nord:**

- Riccardo Alcaro, *L'ascesa della Cina e gli equilibri strategici nel Pacifico occidentale*, gennaio 2006;
- Riccardo Alcaro, Michele Comelli, Raffaello Matarazzo, *L'ascesa della Cina tra Stati Uniti ed Europa*, maggio 2005.

Sulle **politiche ambientali ed energetiche negli Usa:**

- Riccardo Alcaro, Valerio Briani, Christian Mirabella, *Europa e America di fronte alla sfida del riscaldamento climatico*, luglio 2007;
- Arianna Checchi, *La sicurezza energetica nell'area atlantica. Europa e Stati Uniti a confronto*, maggio 2006;
- Daniela Sicurelli, *Multilateralismo e unilateralismo nelle politiche ambientali dell'Ue e degli Usa*, marzo 2006.

Sulla **lotta al terrorismo:**

- Riccardo Alcaro, *La lotta al terrorismo dopo l'11 settembre. Principali iniziative degli Usa e dell'Ue e prospettive per la cooperazione transatlantica*, gennaio 2005.

### 3. Le politiche transatlantiche di Francia, Germania e Regno Unito

a cura di Riccardo Alcaro e Valerio Briani

#### 3.1. Francia

*Il semestre di presidenza francese dell'Unione europea è stato caratterizzato dal dinamismo del presidente Nicolas Sarkozy. In occasione del conflitto in Georgia, la presidenza francese ha assunto un atteggiamento pragmatico ed è stata determinante perché l'Ue potesse impegnarsi nella crisi in prima persona. Parigi ha confermato la sua aspirazione a rinnovare le istituzioni del sistema finanziario internazionale, soprattutto dopo che la crisi finanziaria americana ha investito le economie di tutto il mondo. La Francia si è anche spesa per rivitalizzare le spente relazioni dell'Ue con i paesi del Nord Africa e Medio Oriente, in particolare in occasione del primo vertice dell'Unione per il Mediterraneo. La dichiarata intenzione francese di mantenere buone relazioni con l'Alleanza atlantica, infine, è stata confermata dalla decisione del Parlamento di rafforzare la missione francese in Afghanistan.*

La Francia pragmatica sulla crisi in Georgia La Francia ha svolto un ruolo cruciale in occasione della **guerra in Georgia**. Il presidente Sarkozy, che ricopre anche la carica di presidente di turno dell'Ue, ha mediato il cessate il fuoco tra la Russia e il governo di Tbilisi ponendo le basi per una tregua più duratura. Sarkozy ha poi continuato ad esercitare pressioni sul presidente russo Dimitri Medvedev affinché Mosca ritirasse le proprie truppe dalle 'zone cuscinetto' adiacenti all'Abkhazia e all'Ossezia del Sud, le due province filo-russe della Georgia. La Francia, pur condannando con gli altri paesi Ue l'uso eccessivo della forza da parte russa, non ritiene utile inasprire eccessivamente le relazioni con Mosca: Parigi punta invece a costruire con la Russia una nuova relazione costruttiva e vantaggiosa per entrambi, e non un nuovo confronto. Per questa ragione, la Francia si è anche opposta alla decisione della Nato di interrompere gli incontri con i rappresentanti russi. In quella occasione, i rappresentanti francesi hanno confermato i dubbi di Parigi sull'opportunità di accogliere Georgia e Ucraina nella Nato, come chiesto con insistenza dal presidente americano Bush anche all'ultimo vertice Nato di Bucarest. Il ministro degli esteri Bernard Kouchner ha riconosciuto i legittimi interessi russi e il fatto che Mosca "si senta assediata dalla Nato".

La Francia a favore della riforma delle istituzioni finanziarie internazionali La grave **crisi che ha colpito le economia mondiali** è stata ovviamente al centro del dibattito pubblico anche in Francia. Il presidente francese si è distinto per il suo dinamismo, lanciando una serie di proposte ambiziose, ma che non sempre sono state accolte con favore dagli stati europei e dagli Stati Uniti. Sarkozy ha proposto la creazione di un sistema europeo di sostegno alle banche. L'iniziativa potrebbe prendere la forma di un fondo comune europeo che si incaricherebbe poi di soccorrere gli istituti in crisi (nonché di acquisire quote d'azioni di società Ue strategiche in difficoltà, per evitarne l'acquisizione da parte di fondi sovrani 'stranieri'); oppure di un modello comune al quale i singoli stati si potrebbero ispirare nel creare i propri 'fondi sovrani' nazionali. La proposta ha però lasciato fredde le capitali europee, in particolar modo Londra e Berlino. Il presidente, rivolgendosi all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, ha poi auspicato la convocazione di un vertice di emergenza, da tenersi in novembre, per creare nuove regole per il capitalismo globale. Il vertice dovrebbe tenersi nella forma di un G8 allargato anche alle grandi economie emergenti come Cina, India e Brasile. Sarkozy non ha specificato la sua formula per rinnovare l'attuale sistema finanziario globale, ma ha comunque affermato che sarà necessario impedire al mercato di essere l'unico attore in vasti settori della finanza. La Francia continua ad insistere quindi per una riforma delle istituzioni finanziarie globali create a Bretton Woods dopo la Seconda guerra mondiale (Fondo monetario internazionale e Banca mondiale), che secondo Sarkozy non sono più adatte a gestire l'economia globale nel 21esimo secolo.

Rafforzato l'impegno francese in Afghanistan Un mese dopo l'imboscata nella quale sono stati uccisi dieci militari francesi, il parlamento ha approvato l'invio di rinforzi al contingente francese in **Afghanistan**. Lo schieramento dei rinforzi – 700 soldati – era stato annunciato al vertice Nato di Bucarest in aprile, ed effettuato nei mesi successivi. Secondo la Costituzione francese doveva però essere approvato dal parlamento, come qualsiasi operazione militare all'estero che duri più di quattro mesi. I voti a favore sono stati 343, quelli contrari 210. I parlamentari del blocco conservatore del presidente Sarkozy hanno appoggiato in modo compatto la politica del governo, mentre l'opposizione socialista ha votato contro. Il presidente del gruppo parlamentare socialista, Jean-Marc Ayrault, ha sottolineato che il suo partito non è contrario alla presenza militare in se stessa, ma alla strategia attuale della Nato che secondo i socialisti è troppo schiacciata sulla dimensione puramente militare e non politica della crisi. La missione francese in Afghanistan non sembra avere grande sostegno popolare. Secondo un sondaggio dell'agenzia Bva il 68% dei francesi si oppone all'invio di rinforzi, mentre un sondaggio effettuato dalla Csa dopo la morte dei dieci militari indica che ben il 55% della popolazione vorrebbe il ritiro di tutte le truppe dall'Afghanistan. Il governo ed il presidente sono però decisi a mantenere la presenza francese per non diminuire la credibilità della Francia.

Il vertice dell'Unione per il Mediterraneo è stato un'occasione per la diplomazia francese Continua l'attivismo della diplomazia francese in Medio Oriente. A metà luglio, è stata inaugurata a Parigi l'**Unione per il Mediterraneo (Um)**, progetto concepito dal presidente Sarkozy per stimolare la cooperazione dei paesi europei, nord-africani e mediorientali su temi come energia e ambiente, trasporti e infrastrutture. Erano presenti a Parigi capi di stato e di governo di 43 nazioni. Il vertice è stato anche un'occasione per Sarkozy per stringere rapporti più stretti con il presidente siriano Bashar Assad. Al vertice Um, anche grazie all'intervento di Sarkozy, Assad ed il presidente libanese Michel Suleiman hanno allacciato relazioni formali tra i due paesi, concordando l'apertura di ambasciate nelle rispettive capitali. Il presidente francese si dice convinto che il modo migliore per rendere la Siria un membro responsabile della comunità internazionale sia togliere Damasco dall'isolamento. La Siria ha rapporti difficili con i paesi occidentali per i suoi stretti legami con l'Iran, il suo appoggio a gruppi palestinesi considerati terroristi da Usa e Ue, e per la sua influenza sui gruppi anti-occidentali del Libano. La Siria ha però recentemente intrapreso politiche viste con favore dalla Francia, come ad esempio negoziati di pace indiretti con Israele. Per questa ragione, Parigi ha accolto con preoccupazione la notizia del raid americano che ha ucciso diverse persone in Siria – considerato un'operazione antiterroristica dagli americani, una violazione della propria sovranità dai siriani. Allo stesso vertice dell'Unione per il Mediterraneo, il presidente francese ha anche ospitato un incontro fra il leader palestinese Abbas ed il premier israeliano Olmert. Sarkozy si è sempre presentato come amico di Israele, ma ha anche criticato pubblicamente le posizioni di Tel Aviv su temi delicati come la costruzione di insediamenti nella Palestina occupata o lo status futuro di Gerusalemme, cercando di presentarsi come un interlocutore credibile sia per i palestinesi che per gli israeliani.

Concluso accordo di cooperazione nucleare con l'India In un **vertice franco-indiano** svoltosi alla fine di settembre, il presidente Sarkozy ed il primo ministro indiano Manmohan Singh hanno concluso una serie di accordi bilaterali, fra i quali un accordo di cooperazione in materia di nucleare che sarà alla base della futura collaborazione fra i due paesi nel campo dell'energia. Sembra che l'India sia interessata ad appaltare dal gigante energetico francese Areva la costruzione di fino a sei reattori nucleari di terza generazione, che in pratica raddoppierebbero la capacità indiana di produzione di energia nucleare. La presidenza Sarkozy ha sempre dedicato grande attenzione allo sviluppo dei legami commerciali in materia nucleare. Il presidente aveva già favorito la conclusione di accordi miliardari tra le compagnie francesi e diversi paesi mediorientali, tra cui la Libia. (V. B.)

### 3.2. Germania

*La crisi finanziaria americana si è rapidamente estesa alla Germania, mettendo in difficoltà la coalizione di governo formata dai grandi partiti rivali, l'Unione democristiana (Cdu) e il Partito socialdemocratico (Spd). Entrambi i partiti accusano sostanziali cali di consenso (la Spd è molto più indietro rispetto alla Cdu) e sembrano faticare sempre di più a trovare una comune intesa, divisi tra la necessità di governare e l'opportunità di definire il proprio profilo in polemica con il rivale ad un anno dalle prossime elezioni politiche. Entrambi i partiti hanno criticato il modello economico liberista di stampo anglo-sassone, che non gode affatto dei favori dell'opinione pubblica. Sul fronte internazionale, le divisioni tra Cdu e Spd si riflettono in una linea politica che sembra privilegiare l'equilibrio nelle relazioni con i partner europei, gli Usa e i maggiori interlocutori terzi. In particolare, la Germania intrattiene rapporti molto stretti con la Russia, che la guerra in Georgia non sembra avere compromesso in alcun modo.*

Berlino critica gli eccessi di de-regolamentazione di Washington

Il governo tedesco ha sottolineato con inusuale durezza le responsabilità americane per la gravissima **crisi finanziaria** che, iniziata negli Stati Uniti, ha poi investito i mercati di tutto il mondo. Sia il cancelliere Angela Merkel (Cdu) sia il ministro delle finanze Peer Steinbrück (Spd) hanno stigmatizzato il rifiuto americano di considerare le ripetute raccomandazioni da parte tedesca a favore di una più rigida regolamentazione dei mercati finanziari. Merkel ha ricordato come i tentativi della Germania di promuovere misure di stabilizzazione preventiva dei mercati durante la sua presidenza del G8 nel 2007 siano stati continuamente frustrati sul nascere dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna. Steinbrück si è spinto fino a predire la fine dello status di superpotenza finanziaria degli Stati Uniti. Il governo di Berlino sembra essere stato colto di sorpresa dalla rapidità con cui la crisi si è allargata all'Europa e alla Germania. In un primo momento è sembrato persuaso che il sistema bancario tedesco sarebbe stato risparmiato; poi si è espresso a favore di singole misure di salvataggio, come quella per l'istituto immobiliare bavarese Hypo Real Estate; infine ha sposato l'idea di creare uno schema di salvataggio di carattere sistemico, secondo il modello poco prima adottato in Gran Bretagna e coordinato con i membri dell'eurozona (a cui si è poi ispirato quello americano).

Il piano a sostegno della stabilità del sistema bancario varato dal governo tedesco è anzi uno dei più consistenti in Europa in termini di fondi stanziati e raggio d'intervento dello stato. Il governo ha creato un fondo di stabilizzazione di quasi 500 miliardi di euro a sostegno delle banche in difficoltà, di cui circa 80 miliardi a disposizione diretta del ministro Steinbrück per operazioni di ricapitalizzazione diretta degli istituti di credito. Al contrario di quanto previsto dal piano britannico (e da quello americano), le banche tedesche non sono obbligate a richiedere i fondi statali. Nel caso lo facciano, tuttavia, sono soggette a maggiori restrizioni, come l'imposizione di un tetto salariale per i dirigenti (500.000 euro annuali), il congelamento del pagamento dei dividendi, e l'apertura forzata di più numerose linee di credito. Il piano è stato accolto con molte riserve, perché le banche sono restie a chiedere l'aiuto statale, che è non è obbligatorio, per evitare di apparire agli investitori in condizioni di bilancio critiche.

La guerra in Georgia non cambia la politica tedesca di cooperazione con la Russia

La breve e vittoriosa guerra che la **Russia** ha condotto contro la Georgia la scorsa estate non sembra aver indotto il governo tedesco ad una sostanziale revisione della sua politica di dialogo e cooperazione con Mosca. La Germania, per bocca del cancelliere Merkel, ha duramente criticato l'intervento delle forze armate russe ed espresso ferma condanna del riconoscimento da parte del Cremlino dell'indipendenza dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, le due province filo-russe della Georgia,. Tuttavia in Germania più che altrove è trapelata l'irritazione del governo per la spregiudicatezza mostrata dal presidente georgiano, il filo-americano Mikheil Saakashvili, nelle relazioni con la Russia. La percezione generale è che a Berlino Saakashvili non sia considerato un partner affidabile. Non a caso Berlino ha ottenuto dagli Stati Uniti che parte dei fondi stanziati da americani ed europei per la ricostruzione post-conflitto della Georgia sia destinata anche all'opposizione politica. Il governo tedesco ha inoltre lasciato intendere che continuerà ad

opporsi all'idea che alla Georgia sia data una chiara prospettiva di adesione alla Nato, come vorrebbero invece gli Stati Uniti. La Russia non ha mai fatto segreto di considerare un eventuale allargamento della Nato alla Georgia, così come all'Ucraina, una minaccia diretta alla sua sicurezza nazionale. Il ministro degli esteri tedesco, Franz-Walter Steinmeier (Spd), ha anche avanzato l'ipotesi che una commissione internazionale indipendente sia incaricata di indagare le responsabilità dirette del conflitto dello scorso agosto. La proposta, che è con ogni probabilità irrealizzabile, ha comunque dato il segnale a Mosca che Berlino – pur essendosi unita al coro di proteste e universale reprimenda della Russia – ritiene nel suo interesse continuare a cooperare con il grande vicino dell'Est. Steinmeier, che gode di buona popolarità in Germania è sarà il candidato al cancellierato della Spd il prossimo anno, è il principale ispiratore della politica di accomodamento verso la Russia (che è stata definita da alcuni come una nuova *Ostpolitik*, la politica distensiva verso il blocco sovietico praticata dai governi socialdemocratici degli anni Settanta).

La Germania è il principale interlocutore europeo della Russia e il suo primo partner commerciale. Il volume degli scambi russo-tedeschi è aumentato del 25% nel solo primo trimestre del 2008. Anche se la tendenza dovesse moderarsi a causa degli effetti della crisi finanziaria (che ha colpito duramente sia i mercati russi che europei, compresi quelli tedeschi), è pacifico che la Germania continuerà ad avere interesse perché le relazioni con la Russia, sia a livello bilaterale sia a livello Ue, siano messe al riparo da pericolose rotture. I tedeschi spingono perché le trattative per il nuovo accordo Ue-Russia – che, tra l'altro, dovrebbe includere un capitolo sulla sicurezza delle forniture energetiche russe, di cui la Germania è il principale acquirente – siano riprese al più presto (sono state sospese come misura di protesta per l'invasione russa della Georgia). La salvaguardia dei rapporti privilegiati con Mosca è anche all'origine dell'opposizione della Germania ad inserire la 'clausola di reciprocità' nella direttiva europea relativa al c.d. *unbundling* ('spacchettamento'), la misura che mira ad imporre la separazione delle società produttrici di energia da quelle che possiedono le infrastrutture per la distribuzione (e che Berlino non sostiene). La clausola imporrebbe le stesse restrizioni alle società non Ue che vogliono investire nel mercato energetico europeo. L'obiettivo di questa misura è generalmente considerata Gazprom, il gigante del gas russo, che sarebbe costretta a cedere la proprietà della rete di gasdotti qualora volesse espandere la sua presenza nel mercato energetico Ue. Ma Gazprom ha buone relazioni con diverse società tedesche, che sembrano disposte a cedere al monopolio russo del gas una quota di partecipazione in cambio dell'ottenimento di diritti di sfruttamento di giacimenti di gas e petrolio in Russia.

La Germania  
invia nuove  
truppe in  
Afghanistan

Il Bundestag, la camera federale tedesca, ha rinnovato il mandato del contingente tedesco di stanza in **Afghanistan** di quattordici mesi, e approvato l'innalzamento del tetto massimo di truppe a 4.500 unità. Nel corso del prossimo anno circa mille soldati andranno gradualmente ad aggiungersi a quelli già schierati. Il ministro della difesa, Franz Joseph Jung (Cdu) non ha però annunciato modifiche alle restrizioni che impediscono l'impiego delle truppe tedesche in operazioni ad alta intensità di combattimento, i cosiddetti *caveat*, che sono all'origine di forti polemiche con gli Usa e altri alleati europei. Il mandato è stato esteso di quattordici mesi invece dei dodici previsti dalla prassi per evitare che il prossimo rinnovo di mandato cada in concomitanza con le elezioni politiche, in programma nell'autunno 2009. L'impegno militare in Afghanistan non è ben visto dal pubblico, e negli ambienti di governo esiste il forte timore che i partiti d'opposizione possano sfruttare la questione a danno della *Grosse Koalition* tra democristiani e socialdemocratici oggi al potere. Nelle intenzioni del governo, la misura (che ha riscosso più di una critica da parte della stampa e dell'opposizione) dovrebbe anche servire a ridurre i rischi che il dibattito sull'impopolare missione in Afghanistan, nei toni accesi di una campagna elettorale, possa riaccendere i sentimenti di diffidenza nei confronti degli Stati Uniti di parte dell'elettorato. La buona ripresa delle relazioni bilaterali tra il governo tedesco e quello americano, a cui il cancelliere Merkel ha

dedicato attenzione speciale, non si è tradotta infatti in un eguale recupero di consensi e prestigio degli Stati Uniti nell'opinione pubblica tedesca (cfr. § 1. Appendice).

Lo scarso consenso popolare è certamente la ragione più importante delle reticenze della Germania ad un maggiore impegno militare in Afghanistan. Ma il governo di Berlino, forse con una dose di opportunismo necessaria a nascondere gli imbarazzi di fronte agli alleati maggiormente impegnati nella lotta ai Talebani e i gruppi collegati, insiste anche sulla necessità di dare maggiore risalto alla dimensione politica, oltre che militare, della crisi afgana (un'idea condivisa anche dagli alleati, sebbene ci sia scarso accordo su come metterla in pratica). Il governo federale ha intensificato i contatti diplomatici e la cooperazione con il Pakistan, in particolare promuovendo una serie di attività di assistenza nelle turbolente zone tribali ai confini con l'Afghanistan, che i Talebani usano come base per i loro attacchi contro la coalizione occidentale. Il ministro Steinmeier si è recato di recente a Islamabad per una serie di colloqui in merito alla preoccupante situazione finanziaria del Pakistan, uno dei paesi più colpiti dal terremoto che ha scosso i mercati di tutto il mondo. Il timore che una grave crisi economica possa destabilizzare il paese e aumentare le difficoltà della coalizione in Afghanistan ha spinto il governo di Berlino a ponderare alcune opzioni di assistenza. Steinmeier ha invocato l'intervento urgente del Fondo monetario internazionale (Fmi) e punta a convincere l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti ad aprire una linea di credito speciale per il Pakistan. (R. A.)

### 3.3. Regno Unito

*Il Regno Unito è stato colpito duramente dalla crisi finanziaria. Il premier Gordon Brown ha saputo giocare un ruolo positivo contribuendo alla creazione di un consenso europeo per un'iniziativa concertata di risposta alla crisi. La Gran Bretagna si è caratterizzata per la sua posizione dura nei confronti della Russia durante la crisi in Georgia, confermandosi come uno degli stati europei più vicini agli Usa, per sensibilità, circa i rapporti con la Russia. Per quanto riguarda il Medio Oriente, sembra finalmente vicina a concretizzarsi la più volte annunciata intenzione del governo di ritirare gran parte del proprio contingente dall'Iraq. Il ritiro sarà però subordinato ad un accordo con il governo iracheno, che non si preannuncia semplice da raggiungere. La Gran Bretagna continua ad essere preoccupata per le sorti dell'Afghanistan, dove la situazione sembra essere in peggioramento. Il ritiro dall'Iraq potrebbe rendere più difficile per Londra resistere alle pressioni americane per un aumento del proprio impegno in Afghanistan. Infine il governo di Londra, in sintonia con la Francia, sta intraprendendo una politica di apertura nei confronti della Siria. Un vertice dei ministri degli esteri dei due paesi è stato però danneggiato dalla notizia dell'attacco americano in territorio siriano, su cui Londra ha mantenuto il silenzio.*

Importante ruolo del Regno Unito durante la crisi finanziaria

Il premier Brown, la cui popolarità era negli ultimi mesi in forte ribasso, è emerso come uno dei protagonisti positivi della **crisi finanziaria**. Il primo ministro britannico ha avuto un ruolo di primo piano nell'assicurare una risposta europea coordinata, ed ha avuto un'intensa serie di contatti con il presidente francese Sarkozy, attualmente presidente di turno dell'Ue. La Gran Bretagna è stato il primo paese europeo ad annunciare un piano di ricapitalizzazione delle banche in difficoltà. Il governo ha dovuto espandere notevolmente il deficit di bilancio, che dovrebbe raggiungere a fine anno la cifra di 65 miliardi di sterline, o il 4,5% del prodotto interno lordo del paese. Le previsioni del governo, in marzo, fissavano un deficit di 43 miliardi. La situazione economica della Gran Bretagna, come quella globale, resta dunque delicata.

In occasione del **conflitto fra Russia e Georgia**, la Gran Bretagna ha assunto una posizione molto netta a favore di Tbilisi. L'azione armata da parte russa è stata definita "totalmente inaccettabile" da Brown, che ha anche ammonito che le relazioni russo-britanniche potrebbero subire un netto peggioramento. Al vertice straordinario dell'Unione europea, il Regno Unito ha richiesto una ridefinizione "radicale" dei rapporti

Forte reazione britannica contro la Russia in occasione del conflitto in Georgia con la Russia, un punto di vista condiviso da paesi come Polonia, Svezia e i tre stati baltici. In sede Nato, Londra ha appoggiato pienamente la decisione, condivisa anche da Stati Uniti ed altri paesi, di interrompere a tempo indeterminato gli incontri nel Consiglio Nato-Russia. Le relazioni tra Russia e Gran Bretagna sono tese da tempo, e sono peggiorate ulteriormente a partire dall'assassinio a Londra del dissidente ed ex spia russo Alexandr Litvinenko (che era divenuto cittadino britannico), per il quale le autorità britanniche avevano richiesto l'extradizione dalla Russia di un ex funzionario dell'Fsb, il servizio segreto russo (successivamente eletto in parlamento).

Probabile ritiro britannico dall'Iraq nel 2009 Il contingente britannico in **Iraq** dovrebbe diminuire sensibilmente all'inizio del prossimo anno, passando da 4100 unità ad alcune centinaia. È probabile che le truppe rimanenti resteranno in Iraq per diversi anni. Lo ha annunciato il ministro della difesa John Hutton dopo un incontro con il premier iracheno Nouri al-Maliki. Il ritiro sarà però effettuato solo dopo il raggiungimento di un accordo con il governo iracheno, e non è detto che ciò accada in tempi brevi. Una riduzione degli effettivi britannici fino a 2500 unità era già prevista per la primavera di quest'anno, ma i duri scontri avvenuti a Bassora in marzo avevano indotto il governo a riconsiderare la decisione.

Londra pessimista sulle sorti dell'Afghanistan La missione in **Afghanistan** sembra alimentare più sfiducia che speranza nelle fila del governo britannico, come testimonierebbero alcuni commenti dell'ambasciatore britannico in Afghanistan agli alleati francesi subito riferiti dalla stampa d'Oltralpe (la missione, avrebbe detto sir Sherard Cowper-Coles, sarebbe "destinata al fallimento"). Il ministero degli esteri britannico ha immediatamente smentito la notizia, lamentandosi del fatto che il pensiero dell'ambasciatore sarebbe stato distorto. La Gran Bretagna continua a subire pressioni da parte degli americani per aumentare il proprio contingente nel paese, che attualmente ammonta a circa 7800 uomini. A fine settembre, il ministro della difesa americano Robert Gates ha affermato di aspettarsi che il Regno Unito aumenti il proprio contingente in Afghanistan l'anno prossimo. La Gran Bretagna ha finora resistito alle pressioni Usa, ma il ritiro della gran parte del contingente attualmente in Iraq potrebbe rendere più difficile giustificare il rifiuto. Londra ha quasi raddoppiato le truppe di stanza in Afghanistan da quando ha assunto il controllo della provincia meridionale di Helmand nel 2006.

Cauti contatti del governo britannico con la Siria Il governo britannico, in sintonia con quello francese, starebbe cercando di persuadere la **Siria** ad assumere un ruolo più cooperativo. Il governo Brown aveva da tempo organizzato una visita ufficiale del ministro degli esteri siriano Walid Muallem a Londra, durante la quale il ministro avrebbe incontrato il collega britannico David Miliband. La visita è stata però complicata dall'attacco americano in territorio siriano che ha provocato otto morti, che gli Usa hanno giustificato come operazione anti-terrorismo. La notizia dell'attacco ha provocato l'imbarazzo di Downing Street e la cancellazione della conferenza stampa congiunta dei due ministri degli esteri. Il regime di Damasco è da tempo isolato dall'Occidente, ed il suo rapporto con la Gran Bretagna è stato particolarmente difficile durante gli anni di governo di Tony Blair. (V.B.)

*Sui temi in evidenza questo trimestre, si vedano i «Contributi di ricerca» curati dall'Istituto affari internazionali per conto del Servizio affari internazionali e del Servizio studi del Senato della Repubblica (vedi anche [elenco completo in appendice](#)):*

Sulle **politiche di sicurezza e difesa di Francia, Germania e Gran Bretagna**:

- Riccardo Alcaro, Filippo Chiesa, Stefano Silvestri, *Strategie di sicurezza e modelli di difesa a confronto: i casi di Gran Bretagna, Francia e Germania*, agosto 2008.

Sulla **posizione degli Ue-3 in seno alla Nato in merito alla Georgia e all'Afghanistan**:

- Alessandro Marrone, *La Nato verso il vertice di Bucarest*, febbraio 2008.

Sull'**Unione per il Mediterraneo**:

- Roberto Aliboni, *L'iniziativa dell'Unione del Mediterraneo aspetti politici*, gennaio 2008.



*«Contributi di ricerca» curati dallo Iai per il Servizio Affari Internazionali e il Servizio Studi del Senato della Repubblica*

Riccardo Alcaro, Filippo Chiesa, Stefano Silvestri, *Strategie di sicurezza e modelli di difesa a confronto: i casi di Gran Bretagna, Francia e Germania*, agosto 2008.

Valerio Briani, *Bosnia-Erzegovina: progressi lenti e difficili sulla strada per l'integrazione nell'Ue*, luglio 2008.

Alessandro Marrone, *La politica estera Usa dopo il cambio di presidenza: Obama e McCain a confronto*, giugno 2008.

Federico Niglia e Nicoletta Pirozzi, *Il G8: un forum di governance globale?*, maggio 2008.

Valerio Briani, *La Serbia tra spinte nazionalistiche e aspirazioni europee*, aprile 2008.

Natalino Ronzitti, *Il diritto applicabile alle forze armate italiane all'estero: problemi e prospettive*, marzo 2008.

Alessandro Marrone, *La Nato verso il vertice di Bucarest*, febbraio 2008.

Roberto Aliboni, *L'iniziativa dell'Unione del Mediterraneo aspetti politici*, gennaio 2008.

Nicola Casarini, *La politica cinese nel mondo e in Asia centrale. Implicazioni per l'Occidente*, gennaio 2008.

Riccardo Alcaro, Alessandro Marrone, Alessia Messina, *Il conflitto in Iraq. Prospettive da Washington*, dicembre 2007.

Micheles Nones e Lucia Marta, *Il processo di integrazione del mercato della difesa europeo e le sue implicazioni per l'Italia*, novembre 2007.

Michele Comelli, *Il Trattato di riforma e la politica estera e di sicurezza europea: che cosa cambia?*, ottobre 2007.

Ettore Greco, Riccardo Alcaro, Valerio Fabbri, *Le relazioni della Russia con Europa e Stati Uniti. Sviluppi recenti e scenari futuri*, settembre 2007.

Riccardo Alcaro, Valerio Briani, Christian Mirabella, *Europa e America di fronte alla sfida del riscaldamento climatico*, luglio 2007.

Costantino Pischedda, *Lo stato delle relazioni economiche tra Usa ed Ue e le prospettive di un 'mercato unico transatlantico'*, giugno 2007.

Natalino Ronzitti, *Le basi americane in Italia. Problemi aperti*, giugno 2007.

Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, maggio 2007.

Riccardo Alcaro, *Il regime di non-proliferazione nucleare. Obiettivi, struttura e fattori di rischio*, marzo 2007.

Valerio Briani, *I Balcani occidentali tra opportunità e rischi*, dicembre 2006.

Paolo Guerrieri, *Le prospettive del regime commerciale multilaterale dopo la sospensione del Doha Round*, novembre 2006.

Emiliano Alessandri, *La trasformazione della Nato e il vertice di Riga*, novembre 2006.

Ettore Greco, *Le elezioni di metà mandato (mid-term) negli Usa*, novembre 2006.

Roberto Aliboni, *Il futuro del Medio Oriente dopo il conflitto in Libano*, ottobre 2006.

Riccardo Alcaro, *Il contenzioso sul programma nucleare iraniano. Presupposti e condizioni per una soluzione diplomatica*, settembre 2006.

Gianni Bonvicini, Riccardo Alcaro, Michele Comelli, *Lo stato del dibattito sul Trattato costituzionale dell'Unione europea*, luglio 2006.

Riccardo Alcaro, *Le missioni Pesd. Operazioni, strutture, capacità*, giugno 2006.

Arianna Checchi, *La sicurezza energetica nell'area atlantica. Europa e Stati Uniti a confronto*, maggio 2006

Natalino Ronzitti, *Le operazioni multilaterali all'estero a partecipazione italiana. Profili giuridici*, maggio 2006.

Riccardo Alcaro, *L'assistenza europea e americana all'Autorità nazionale palestinese. Stato attuale e prospettive future dopo la vittoria elettorale di Hamas*, aprile 2006.

Riccardo Alcaro, *Il contenzioso sul programma nucleare iraniano. Origini, stato attuale, prospettive*, marzo 2006.

Riccardo Alcaro, *L'ascesa della Cina e gli equilibri strategici nel Pacifico occidentale*, gennaio 2006.

Paolo Guerrieri, *La conferenza ministeriale di Hong Kong. Tavoli negoziali e problemi aperti*, dicembre 2005.

Natalino Ronzitti e Raffaello Matarazzo, *Il vertice mondiale di New York e la riforma delle Nazioni Unite*, ottobre 2005.

Riccardo Alcaro, *Il futuro del Kosovo*, ottobre 2005.

Riccardo Alcaro, Michele Comelli, Raffaello Matarazzo, *La riforma delle Nazioni Unite*, settembre 2005.

Jean-Pierre Cassarino, *I negoziati relativi alla riammissione nell'ambito del Processo di Barcellona*, settembre 2005.

Laura Pasquero, *Il futuro dell'Osce*, giugno 2005.

Riccardo Alcaro, Michele Comelli, Raffaello Matarazzo, *L'ascesa della Cina tra Stati Uniti ed Europa*, maggio 2005.

Roberto Aliboni, *La Nato e il Grande Medio Oriente*, aprile 2005.

Daniela Sicurelli, *Multilateralismo e unilateralismo nelle politiche ambientali dell'Ue e degli Usa*, marzo 2006.

Riccardo Alcaro, *La lotta al terrorismo dopo l'11 settembre. Principali iniziative degli Usa e dell'Ue e prospettive per la cooperazione transatlantica*, gennaio 2005.

Ettore Greco, *La riforma della politica estera dell'Unione europea. Implicazioni per i rapporti transatlantici*, dicembre 2004.

Natalino Ronzitti, *La giustizia penale internazionale nei rapporti transatlantici*, novembre 2004.

Michele Comelli, Federica Di Camillo, Giovanni Gasparini, *Prospettive della Politica europea di sicurezza e difesa e implicazioni per la cooperazione transatlantica. Le missioni e l'Agenzia europea per la difesa*, ottobre 2004.

Michele Nones, Giovanni Gasparini, Federica Di Camillo, *L'industria della difesa nel rapporto transatlantico*, agosto-settembre 2004.

Ettore Greco, *Ruolo e riforma dell'Onu. Posizioni in America ed Europa*, luglio 2004.

Roberto Aliboni, *Il dibattito transatlantico su Medio Oriente e Nord Africa*, giugno 2004.

## Ultime note di approfondimento curate nell'ambito dell'Osservatorio Transatlantico

40	Il contenzioso sul programma nucleare iraniano	April-06
42	l'assistenza europea e americana all'autorità nazionale palestinese	April-06
44	le operazioni multilaterali all'estero a partecipazione italiana. Profili giuridici.	May-06
46	la sicurezza energetica nell'area atlantica. Europa e stati uniti a confronto	May-06
49	Le missioni PESD	July-06
51	Lo stato del dibattito sul Trattato costituzionale dell'Unione europea	July-06
55	Il contenzioso sul programma nucleare iraniano (Aggiornamento)	September-06
56	IL futuro del Medio Oriente dopo il conflitto in Libano	October-06
58	Le elezioni di metà mandato (mid term) negli USA	November-06
59	La trasformazione della NATO e il vertice di Riga	November-06
60	Le prospettive del regime commerciale multilaterale dopo la sospensione del <i>Doha round</i>	November-06
61	I Balcani occidentali fra opportunità e rischi	December-06
66	Il regime di non-proliferazione nucleare. Obiettivi, struttura e fattori di rischio	March-07
69	La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato	May-07
70	Le basi americane in Italia - problemi aperti	June-07
72	Lo stato delle relazioni economiche tra Usa e Ue e le prospettive di un "mercato unico transatlantico"	June-07
75	Europa e America di fronte alla sfida del riscaldamento climatico	July-07
76	Le relazioni della Russia con Europa e Stati Uniti	September-07
78	Il nuovo Trattato di riforma dell'Ue e la politica estera e sicurezza europea: cosa cambia?	October-07
82	Il processo di integrazione del mercato della difesa europeo e le sue implicazioni per l'Italia	November-07
83	Il conflitto in Iraq - Prospettive da Washington	December-07
84	La politica cinese nel mondo e in Asia centrale Implicazioni per l'Occidente	January-08
85	L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici	January-08
88	La NATO verso il vertice di Bucarest	March-08
90	Il diritto applicabile alle Forze Armate italiane all'estero: problemi e prospettive	April-08
91	La Serbia tra spinte nazionalistiche e aspirazioni europee	May-08
93	Il G8: un forum di <i>governance</i> mondiale?	May-08
96	La politica estera Usa dopo il cambio di presidenza: Obama e McCain a confronto	June-08
97	Bosnia-Erzegovina: progressi lenti e difficili sulla strada per l'integrazione nell'Ue	June-08
99	Strategie di sicurezza e modelli di difesa a confronto: i casi di Gran Bretagna, Francia e Germania	Sep-08