

XVI legislatura

osservatori

OSSERVATORIO TRANSATLANTICO

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 26

novembre-dicembre 2008



Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XVI legislatura

OSSERVATORIO TRANSATLANTICO

A cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

n. 26

novembre-dicembre 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

OSSERVATORIO TRANSATLANTICO

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

n. 26

novembre-dicembre 2008

Indice

1. Le relazioni transatlantiche: principali sviluppi	p. 5
<i>Appendice: Orientamenti dell'opinione pubblica</i>	p. 15
2. Il dibattito di politica estera nel Congresso degli Stati Uniti	p. 19
3. Le politiche transatlantiche di Francia, Germania e Regno Unito	p. 22

1. Le relazioni transatlantiche: principali sviluppi

a cura di Valerio Briani

La crisi finanziaria, oramai divenuta una crisi economica globale, continua ad essere la principale preoccupazione dei governi europei e di quello americano. Contrariamente a quanto avvenuto nei mesi precedenti, Washington e le capitali europee non hanno intrapreso iniziative coordinate. L'amministrazione uscente del presidente Bush è stata impegnata in un difficile dibattito interno sulla sorte di settori strategici dell'economia americana, come l'industria automobilistica. Il presidente in pectore Obama sembra aver approvato le grandi linee di un piano di intervento da lanciare subito dopo l'inaugurazione della sua presidenza a gennaio. In sede europea i governi Ue hanno approvato con fatica un piano comune per stimolare l'economia. Anche le banche centrali, che lo scorso trimestre avevano operato un taglio contemporaneo dei tassi di interesse, hanno preso strade separate.

Europei ed americani si sono divisi anche in merito all'attacco israeliano a Gaza. Mentre gli stati europei, pur con significative differenze di tono, hanno insistito da subito per un cessate-il-fuoco, gli Usa hanno confermato la loro tendenza ad appoggiare più decisamente Israele. La spaccatura si è confermata anche in sede Onu.

Altro tema al centro del dibattito transatlantico sono stati i rapporti con la Russia, più difficili in seguito al conflitto in Georgia dell'estate scorsa. La Nato ha deciso di intraprendere un riavvicinamento cauto e graduale con Mosca, e l'Ue ha ripreso il negoziato con Mosca per un nuovo Accordo di partenariato strategico, che era stato sospeso in occasione del conflitto in Caucaso. Sono parzialmente riemerse, dopo alcune affermazioni del presidente Sarkozy, le polemiche transatlantiche in merito allo scudo missilistico americano.

L'Afghanistan continua ad essere il più impegnativo banco di prova dell'Alleanza atlantica. La sicurezza sembra essere peggiorata nel corso del 2008. Sembra che l'idea americana di aumentare il numero di truppe in teatro possa provocare nuove frizioni con gli alleati europei, apparentemente poco disposti ad aumentare l'impegno militare. La situazione in Afghanistan ha anche risentito della crisi tra Pakistan ed India, che ha spinto il governo di Islamabad a sguarnire il confine con l'Afghanistan (il confine Afghanistan-Pakistan è la principale base di operazioni dei talebani).

La cooperazione transatlantica si è dimostrata più efficace nel caso del Kosovo. Europei ed americani hanno ottenuto un accordo al Consiglio di sicurezza Onu per lo schieramento della missione europea di amministrazione civile sul terreno.

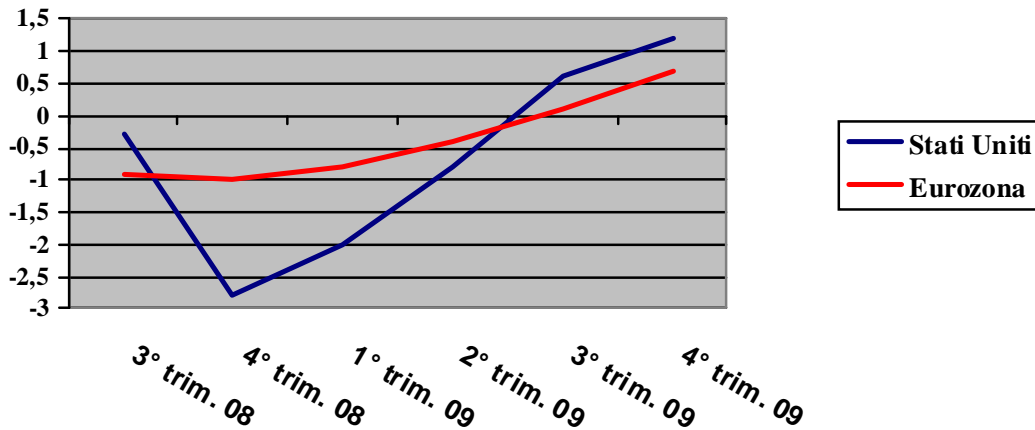
Continua a destare preoccupazioni l'avanzamento del programma nucleare iraniano, sospettato da gran parte della comunità internazionale di avere una segreta destinazione militare. Nonostante l'approvazione di una nuova risoluzione Onu in ottobre, l'Iran non sembra intenzionato ad arrestare le attività sensibili, in primo luogo l'arricchimento dell'uranio.

La crisi
economica
continua a
dominare
l'agenda
transatlantica

La **crisi economico-finanziaria** continua ad essere in cima all'agenda dei leader europei ed americani. La situazione ha continuato a peggiorare, e ci si attende un ulteriore deterioramento nel 2009: l'Istituto per la finanza internazionale, associazione che raccoglie più di 370 istituzioni finanziarie di tutto il mondo, ha previsto una contrazione del Pil mondiale (la somma dei Pil di tutti gli stati del mondo), la prima dagli anni Sessanta. A frenare maggiormente saranno le economie dei paesi sviluppati (tra i quali Stati Uniti, paesi europei, Giappone). L'Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo (Ocse) prevede per il 2009 una recessione simultanea negli Usa, in Europa ed in Giappone. L'eurozona è già entrata in recessione. Secondo il Fondo monetario internazionale sarà necessario intervenire con più di 1200 miliardi di dollari a livello globale. La volatilità del prezzo del petrolio, che è passato dai 147 dollari a barile in

luglio a sotto i 40 in dicembre, rende più difficile azzardare previsioni sul futuro, sebbene abbia dato un po' di respiro alle industrie.

Proiezioni di crescita del Pil reale di Usa e eurozona



Fonte: Oece Economic Outlook n. 84, novembre 2008.

Scarsa la cooperazione tra Europa e Usa in materia di crisi economica

Stati Uniti e paesi europei si sono mossi in ordine sparso, elaborando diversi provvedimenti fiscali senza prima consultarsi vicendevolmente come era avvenuto, almeno in una certa misura, nel trimestre precedente. La transizione della presidenza americana non ha facilitato la cooperazione. Il presidente in pectore Barack Obama starebbe ultimando un ambizioso piano di stimolo all'economia che dovrebbe costare tra i 650 e gli 800 miliardi di dollari in due anni. Il piano di Obama sarebbe focalizzato sulla costruzione di infrastrutture e su tagli di tasse alla classe media e medio-bassa. I leader europei, riuniti in un vertice a Bruxelles, hanno approvato un piano anticrisi da 200 miliardi di euro (o l'1,5% del Pil europeo). Il piano europeo pone un' enfasi particolare sugli investimenti nella ricerca, nell'educazione, nelle infrastrutture, nell'efficienza energetica. Il presidente della Commissione europea Jose Manuel Barroso, a fine vertice, ha auspicato di poter creare con il presidente Obama un piano di stimolo fiscale concordato a livello transatlantico – una dichiarazione che sottolinea quanto la cooperazione Usa-Ue per combattere la crisi sia considerata al momento insufficiente.

Piani di stimolo per l'economia

Francia	Germania*	Giappone	Regno unito	Stati Uniti**
Stimolo economico in miliardi di dollari				
37	44	132	29,7	725
In Pil percentuale (basato sulle previsioni del Pil 2009)				
1,23	1,17	2,75	1,09	4,98

*Atteso **Stima media della proposta Obama

Fonte: Financial Times, 30 dicembre 2008, p. 3.

L'euro torna ad apprezzarsi sul dollaro

Anche le banche centrali hanno agito negli ultimi mesi in modo non coordinato. A fine ottobre diverse banche centrali (tra le quali la Federal Reserve americana e la Banca centrale europea) avevano effettuato contemporaneamente un taglio dei tassi di interesse di mezzo punto percentuale. I tagli sono stati ripetuti a dicembre, ma non sono stati né della stessa misura né contemporanei. La Banca centrale europea ha portato il tasso dell'eurozona dal 3,25 al 2,5% ad inizio dicembre (alti funzionari della Bce hanno fatto sapere che la banca valuterà un ulteriore taglio in gennaio, se le aspettative di inflazione rimarranno significativamente sotto l'obiettivo del 2%). Anche altre banche centrali in Europa hanno seguito l'esempio della Bce (la Banca d'Inghilterra ad esempio ha portato i tassi al livello più basso dagli anni Cinquanta). La Fed ha invece effettuato a metà dicembre un taglio dei tassi senza precedenti, portandoli virtualmente a zero. La decisione della Fed, unita alla diffusione di cattivi dati economici, ha provocato il più rapido deprezzamento del dollaro sull'euro dalla nascita della moneta unica nel 1999. Ora che il tasso di interesse Usa è virtualmente zero, i mercati si aspettano che la Fed intervenga sull'economia stampando moneta. L'aspettativa ha provocato il rapido deprezzamento del dollaro, che viene ora scambiato a 1,43 per euro. Durante il trimestre precedente, le preoccupazioni per l'andamento dell'economia europea aveva al contrario provocato un notevole deprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro, ed il rapporto euro/dollaro era sceso fino ad 1,23 (il valore più basso negli ultimi due anni). Gli osservatori europei temono che la Fed intenda continuare a stampare moneta e generare una moderata inflazione di lungo periodo allo scopo di stimolare la crescita. Una simile circostanza manterrebbe basso il prezzo del dollaro, ma danneggerebbe le esportazioni europee.



Americani ed europei dissentono sulla regolamentazione dei mercati finanziari

A metà novembre il presidente Usa George W. Bush ha ospitato a Washington il vertice del G20 per discutere possibili strategie di risposta alla crisi. Il G20 include tutti i membri del G8, l'Unione europea e i rappresentanti delle più importanti economie emergenti, tra loro Cina, India, Brasile, Arabia Saudita, Corea del Sud. Il vertice ha segnato l'inizio del dibattito su come rifondare le basi della finanza internazionale. Ai ministri delle finanze di Brasile, Gran Bretagna e Corea del Sud è stata affidata la responsabilità di dirigere gruppi di lavoro che prepareranno proposte da discutere al prossimo incontro G20, previsto per il 30 aprile 2009 a Londra. Durante il dibattito è emerso un approccio differente tra i paesi europei, che tendono a favorire regole più rigide e maggiori controlli da parte di autorità finanziarie internazionali, e gli Stati Uniti, o almeno l'attuale amministrazione repubblicana, che continuano a mostrare una certa diffidenza verso quelli che definiscono "eccessi" di regolamentazione. Alcuni stati europei si sono detti favorevoli ad un più robusto sistema di controllo per banche, *hedge funds* e agenzie di *rating*. È stato anche auspicato un maggior coordinamento delle regolamentazioni

finanziarie nazionali attraverso un collegio di supervisori oppure un organo più strutturato e stabile come un consiglio globale da creare all'interno del Fondo monetario internazionale (Fmi). L'amministrazione Bush si è detta contraria alla creazione di autorità internazionali per la regolamentazione e all'irrigidimento dei controlli sugli *hedge funds*, e non ha dimostrato entusiasmo per l'idea britannica di aumentare le risorse o i poteri dell'Fmi. Se le posizioni degli stati rimarranno queste, non sarà facile trovare un accordo alla prossima riunione G20. Per allora però Bush avrà lasciato il posto all'attuale presidente in pectore Barack Obama, che sembra avere su questi temi una sensibilità più vicina a quella degli europei.

La crisi di Gaza
rimarca le
differenze
transatlantiche sul
conflitto israelo-
palestinese

La reazione di Stati Uniti e paesi europei all'attacco della **Striscia di Gaza** da parte di Israele ha confermato la mancanza di un approccio comune al conflitto israelo-palestinese. Gli Usa hanno appoggiato Israele in modo esplicito, addossando la responsabilità dell'attacco ad Hamas e rifiutando inizialmente di chiedere un cessate il fuoco. I paesi dell'Ue, pur se con accenti differenti, hanno invece richiesto quasi immediatamente ad Israele ed Hamas di cessare le ostilità. La presidenza (uscente) francese dell'Ue è stata la prima a chiedere l'immediato cessate-il-fuoco, condannando i bombardamenti israeliani ed il lancio di razzi da parte di Hamas. Il presidente francese Sarkozy, parlando a titolo personale, è andato oltre condannando anche l'uso sproporzionato della forza da parte israeliana. Anche il cancelliere tedesco Merkel si è appellata al premier israeliano, Ehud Olmert per la cessazione immediata delle ostilità. Dopo qualche esitazione, lo stesso governo britannico, che in passato si era distinto per una maggiore accondiscendenza nei confronti di Israele, si è unito alla richiesta di una tregua. Alcuni paesi europei hanno però visto con maggiore simpatia l'iniziativa israeliana. Il premier ceco Mirek Topolanek, che ha assunto la presidenza Ue a partire da gennaio, aveva dichiarato di considerare l'operazione israeliana come difensiva più che come offensiva. Topolanek ha in seguito corretto parzialmente il tiro. Gli Stati Uniti, invece, hanno offerto da subito un deciso sostegno diplomatico ad Israele. Il segretario di stato Condoleezza Rice ha addossato la responsabilità dell'accaduto al continuo lancio di razzi da parte di Hamas, e ha sostenuto che l'attacco riflette il diritto di Israele a difendersi. La spaccatura tra europei ed americani è divenuta ancora più evidente quando gli Usa hanno bloccato una proposta britannica perché il Consiglio di sicurezza dell'Onu richiedesse una tregua. La divisione transatlantica si è parzialmente ricomposta ad inizio gennaio, quando gli Stati Uniti hanno annunciato all'Onu il loro appoggio ad una iniziativa di pace franco-egiziana per la conclusione di un cessate il fuoco. Rice ha però sottolineato che l'appoggio americano è condizionato alla cessazione del lancio di razzi da parte di Hamas. Le operazioni militari israeliane hanno fino ad ora causato più 600 morti e tremila feriti.

Verso la
normalizzazione i
rapporti con la
Russia?

I rapporti con la **Russia** continuano ad essere una delle questioni più difficili da trattare sia a livello transatlantico sia a livello intereuropeo. Ai primi di novembre i membri della Nato hanno deciso una graduale ripresa dei rapporti con Mosca, che avevano subito un momentaneo arresto dopo la guerra tra Russia e Georgia dello scorso agosto e il riconoscimento da parte della prima dell'indipendenza delle due regioni separatiste georgiane dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud. A favore di una cauta ripresa della cooperazione si sono espressi soprattutto Germania, Francia e Italia. Gli Stati Uniti, pur evitando di opporsi alla decisione, hanno assunto un atteggiamento meno conciliante. Le periodiche riunioni del Consiglio Nato-Russia, principale organo di consultazione tra l'Alleanza atlantica e Mosca, riprenderanno per il momento solo su base informale. Le relazioni euro-americane con la Russia potrebbero però subire le conseguenze della disputa tra Mosca e l'Ucraina sulle forniture di gas (la Russia accusa l'Ucraina di rubare milioni di metri cubi di gas al giorno, e pretende il pagamento immediato di debiti pregressi). La Commissione europea considera "inaccettabile" la situazione. La Russia incontrerà i partner europei a gennaio per discutere la situazione.

La Nato allontana la prospettiva d'adesione di Georgia e Ucraina

Su un tema su cui la Russia è molto sensibile, ovvero la possibile adesione alla Nato di Ucraina e Georgia, gli alleati, pur ribadendo che entrambe le ex repubbliche sovietiche potranno un giorno aderire, hanno preferito non offrire ai due stati la partecipazione al programma di preadesione, il *Membership action plan* (Map). Hanno comunque deciso di favorire l'allineamento dei due paesi agli standard Nato attraverso la commissione Nato-Ucraina e la commissione Nato-Georgia, riservandosi di offrire il Map in futuro. La decisione rappresenta un compromesso. Alcuni membri Nato, tra i quali Usa e Gran Bretagna, avrebbero voluto offrire immediatamente il programma di adesione a Ucraina e Georgia. A questa decisione di sono però opposti diversi membri europei (principalmente Francia, Germania, Italia e Spagna), che sanno che l'offerta del Map a Georgia ed Ucraina verrebbe vista da Mosca come una minaccia, e che temono il coinvolgimento della Nato nel conflitto tra la Georgia e l'Ossezia del Sud e l'Abkhazia. Inoltre, diversi membri Nato non ritengono che Ucraina e Georgia possiedano ancora i requisiti, in termini di maturità democratica ed efficienza delle forze armate, per entrare a far parte dell'Alleanza.

Riprenderanno i negoziati Ue-Russia per l'Accordo di partenariato strategico

Di Russia si è discusso anche all'incontro dei ministri degli esteri dell'Ue di novembre. L'Unione ha deciso di riprendere i negoziati per un nuovo Accordo di partenariato strategico Ue-Russia, che erano stati rinviati per protesta contro l'invasione russa della Georgia. La decisione riflette l'importanza che l'Ue assegna alla relazione con il grande vicino orientale. Anche stati che hanno avuto negli ultimi anni difficili rapporti con la Russia, come ad esempio Gran Bretagna e Polonia, si sono espressi a favore (l'unica ad opporsi è stata la Lituania, che poi ha ceduto). La ripresa dei negoziati è sembrata ad alcuni un passo indietro rispetto alle condizioni iniziali. L'Ue aveva infatti deciso il rinvio delle trattative fino al ritiro delle truppe russe nelle posizioni occupate prima del 7 agosto, data di inizio della guerra. Ma sebbene sia dubbio che la Russia abbia rispettato tutti i termini delle condizioni (sembra certo ad esempio che miliziani osseti, controllati da Mosca, occupino ancora alcuni villaggi georgiani), il ministro degli esteri francese Bernard Kouchner, presidente di turno dell'Ue, ha affermato che le concessioni offerte finora da Mosca sono sufficienti a ritornare al tavolo negoziale.

Riaffiorano polemiche in merito allo scudo antimissile

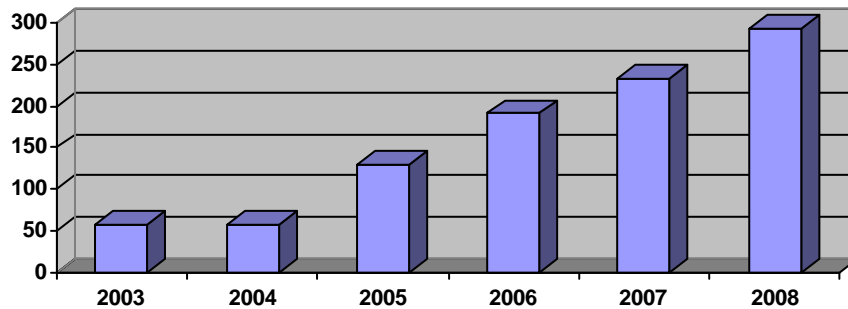
Nei confronti della Russia permangono, dunque, significative differenze di opinione tra gli Stati Uniti e i loro partner europei, così come all'interno della stessa Ue. Ne è un'ulteriore testimonianza il fatto che siano riaffiorate le polemiche transatlantiche e intereuropee, che sembravano ormai rientrate, in merito allo scudo antimissile che gli Stati Uniti vorrebbero estendere all'Europa orientale. La conclusione di accordi tra Usa, Polonia e Repubblica ceca per l'installazione delle basi che ospiteranno il sistema ha spinto il presidente russo Dimitri Medvedev ad annunciare lo schieramento di una batteria di missili a corto raggio *Iskander* (armati con testate convenzionali) nell'enclave russa di Kaliningrad, stretta tra Lituania e Polonia. All'annuncio, che è stato fatto il giorno dopo le elezioni presidenziali americane con intento che alcuni hanno giudicato ammonitore del prossimo presidente, è seguita una dichiarazione distensiva in favore della ripresa della cooperazione russo-americana. Dopo un incontro a metà novembre con il presidente francese Sarkozy, presidente di turno Ue, Medvedev è stato meno esplicito sull'effettivo schieramento dei missili a Kaliningrad e ha chiesto la convocazione di una nuova conferenza sulla sicurezza in Europa. Sarkozy si è mostrato disponibile a discutere la proposta russa e ha auspicato che gli Usa si astengano dal procedere con il progetto dello scudo antimissile senza un accordo con la Russia. La dichiarazione di Sarkozy ha irritato i governi di Polonia e Repubblica ceca, per i quali lo scudo rappresenta un importante progresso verso una più stretta relazione militare con gli Stati Uniti.

L'**Afghanistan** continua ad essere il più impegnativo teatro di operazioni per la Nato, ed una delle questioni più complesse dell'agenda di sicurezza transatlantica. La coalizione a guida Nato si trova in crescenti difficoltà, ma finora non è emersa alcuna nuova strategia condivisa su come affrontare la situazione. Il 2008 è stato per gli alleati l'anno più

Continua a preoccupare la situazione in Afghanistan

sanguinoso dall'inizio del conflitto. Circa 270 militari della coalizione sono stati uccisi in scontri con i talebani e gli altri gruppi che si oppongono alla coalizione internazionale e al governo afgano che essa appoggia (signori della guerra locali e gruppi legati ad al-Qaeda). La presenza degli insorti si è allargata anche alle province che sembravano essere sotto controllo. Sono stati segnalati attacchi riconducibili ai talebani anche nei dintorni della stessa capitale Kabul. Né gli sforzi del governo afgano e della coalizione per ridurre il traffico di oppiacei, una delle principali fonti di profitti per i talebani, sembrano dare frutti (un recente rapporto dell'Ufficio per le droghe ed il crimine dell'Onu ha addirittura riferito che sono stati i talebani stessi, quest'autunno, a distruggere alcune coltivazioni di oppiacei, dato che gli ingenti raccolti degli ultimi mesi avrebbero rischiato di provocare il crollo dei prezzi dell'oppio).

Vittime della coalizione in Afghanistan



Fonte: iCasualties.org

Il surge americano potenziale fonte di contrasti transatlantici

Gli alleati non sembrano aver maturato alcuna nuova strategia per dare una svolta al conflitto. Il dibattito transatlantico appare concentrato sulla questione dell'aumento delle truppe sul terreno, che potrebbe provocare nuove frizioni. L'amministrazione Bush aveva già acconsentito, in novembre, all'invio di ventimila soldati in più. Il capo di stato maggiore della difesa Usa, ammiraglio Mike Mullen, ha poi dichiarato che i rinforzi potrebbero arrivare fino a trentamila (più o meno la stessa quantità di quelli che hanno alimentato il surge in Iraq). Il presidente in pectore Obama, che durante la campagna elettorale aveva ripetutamente promesso un maggiore impegno in Afghanistan, si è detto d'accordo. La

Contributo alla missione ISAF in Afghanistan

Canada	2750
Francia	2785
Germania	3600
Italia	2350
Paesi Bassi	1750
Polonia	1130
Regno Unito	8745
Spagna	780
Stati Uniti	19950
Turchia	860
Totale ISAF	51000 ca.

Fonte: Nato. Il numero delle truppe è soggetto a variazioni a seconda del periodo. I dati potrebbero non riflettere l'esatto numero di soldati schierati in ogni momento.

La questione dell'aumento di truppe è però delicata. Molti esperti fanno notare che l'invio di rinforzi in Afghanistan potrebbe non sortire i risultati positivi ottenuti in Iraq, in quanto le condizioni sono molto diverse. Lo stesso segretario alla difesa Usa Robert Gates ha messo in guardia dal considerare l'invio di rinforzi una panacea per il conflitto. "I sovietici", ha ricordato Gates, "avevano sul terreno 120 mila uomini ed hanno perso, perché non avevano il sostegno del popolo afgano". I governi europei si aspettano che la nuova amministrazione Obama richieda un maggiore impegno anche dagli alleati. La nuova amministrazione potrebbe anche richiedere un allentamento dei vincoli ai quali è sottoposto l'utilizzo delle truppe di molti paesi europei (i cosiddetti caveat), che

costituiscono da anni oggetto di polemiche con i paesi maggiormente impegnati nelle zone di combattimento (come Usa, Canada, Paesi Bassi). Molti governi europei sono riluttanti ad accondiscendere a simili richieste. Le forze armate di alcuni stati Nato sono già impegnate in diversi teatri, e sottoposte ad un'intensa pressione. La guerra in Afghanistan, per di più, non riscuote grandi consensi in Europa, per cui un *surge* potrebbe provocare l'opposizione dell'opinione pubblica. Il governo britannico, che ritirerà nel 2009 il suo contingente dall'Iraq, starebbe valutando la possibilità di un invio di rinforzi in Afghanistan. Il premier Brown non ha però ancora preso una decisione, anche perché sia i vertici militari che l'opinione pubblica sembrano contrari (cfr. § 3.3).

Le tensioni indo-pachistane complicano ulteriormente lo sforzo alleato in Afghanistan

Un ulteriore motivo di preoccupazione per gli alleati è il drastico peggioramento delle relazioni tra le potenze nucleari rivali **India e Pakistan**. A riaccendere le tensioni tra Islamabad e Nuova Delhi sono stati gli attacchi terroristici a Mumbai (Bombay), che hanno provocato centinaia di vittime. Il governo indiano ha rilasciato dichiarazioni in cui alludeva ad un possibile ruolo dei servizi segreti pachistani dietro agli attacchi. La crisi tra i due paesi ha spinto il governo pachistano a spostare unità dell'esercito dal confine afgano, dove erano impegnate nel contrasto ai talebani, verso quello con l'India. Le aree pachistane al confine con l'Afghanistan costituiscono una sorta di santuario per i talebani, e l'azione delle forze armate pachistane nella regione è considerata essenziale per lo sforzo della Nato in Afghanistan. Europei ed americani hanno cercato immediatamente di impedire un ulteriore deterioramento delle relazioni indo-pachistane. Diversi importanti esponenti occidentali, tra i quali il segretario di stato americano Rice ed il premier britannico Brown, si sono recati in visita nella regione per persuadere i due governi a non intraprendere ulteriori passi aggressivi. La situazione resta però tesa. Il governo indiano ha preteso da Islamabad la consegna di decine di persone sospettate di aver partecipato in qualche modo all'organizzazione dell'attacco, accusando il Pakistan di non fare abbastanza per fermare i terroristi islamici. Il governo pachistano ha negato le accuse, ma ha anche rifiutato la consegna dei sospettati, promettendo che saranno processati in Pakistan. Islamabad ha anche lamentato la violazione del suo spazio aereo da parte dell'aviazione militare indiana. Entrambi gli stati hanno comunque segnalato, con mosse distensive, di voler evitare un ulteriore peggioramento della crisi.

Americani ed europei raggiungono un compromesso con russi e cinesi sul Kosovo

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite è finalmente riuscito a trovare un accordo per il passaggio di consegne dalla missione di amministrazione civile Onu a quella Ue in **Kosovo**. Stati Uniti e paesi europei, che sostengono in massima parte l'indipendenza del Kosovo, e Russia e Cina, che sono invece contrarie, hanno concordato che la missione Ue – nota come Eulex – sarà “*status neutral*”, ovvero non avrà una posizione a favore o contro lo status del Kosovo. Il governo serbo, ferocemente contrario a riconoscere la legalità della secessione del Kosovo, ha dato il suo assenso, mentre quello kosovaro in un primo momento si è opposto, sostenendo che la neutralità di Eulex avrebbe minato i suoi sforzi per conquistare maggiore legittimità internazionale al Kosovo (la notizia ha anche suscitato manifestazioni di piazza a Priština, concluse però senza incidenti). Il governo kosovaro ha però infine ceduto alle forti pressioni di Stati Uniti ed Unione europea e ha accettato il compromesso. L'accordo ha facilitato lo schieramento di Eulex anche nelle regioni settentrionali del Kosovo a maggioranza serba. Eulex conta circa duemila tra poliziotti, magistrati e altri funzionari amministrativi (più circa un migliaio di coadiutori locali). Il suo obiettivo è assistere le autorità di Priština a promuovere e rispettare gli standard Onu di democrazia, stato di diritto e rispetto delle minoranze. La missione, la maggiore di quelle civili intraprese nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), include anche personale americano (è la prima volta che gli Usa partecipano ad una missione civile Pesd).

Non ci sono stati passi avanti per quanto riguarda la disputa sul **programma nucleare iraniano**. L'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) ha riferito che l'Iran sta continuando ad arricchire uranio, in violazione delle risoluzioni Onu. L'Iran continua

inoltre a non rispondere alle richieste dell'Aiea di informazioni relative a passate attività nucleari nel campo militare. La risoluzione 1835, adottata dal Consiglio di sicurezza a settembre su pressione di Usa e paesi europei, era stata approvata dopo che l'Iran aveva lasciato cadere l'ultima proposta negoziale avanzata dal gruppo di stati che da anni si occupa della questione, il cosiddetto P5+1 (i membri permanenti del consiglio: Gran Bretagna, Stati Uniti, Cina, Russia e Francia più la Germania). La risoluzione conferma l'impegno ad una soluzione negoziata e richiede all'Iran di conformarsi alle risoluzioni precedenti, sospendendo il processo di arricchimento dell'uranio e fornendo all'agenzia le informazioni richieste. L'uranio arricchito è il combustibile utilizzato per produrre energia, ma può essere anche utilizzato per produrre un ordigno nucleare. L'Iran, nonostante le sue insistenze sulla natura esclusivamente pacifica del programma, è sospettato da buona parte della comunità internazionale di perseguire segrete ambizioni militari. I P5+1 chiedono da tempo all'Iran di sospendere l'arricchimento dell'uranio a tempo indeterminato, offrendo in cambio assistenza nel settore nucleare civile, cooperazione economica e dialogo politico.

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

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):

Sull'economia 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.

Sul conflitto israelo-palestinese e l'area mediterranea:

- Roberto Aliboni, *L'iniziativa dell'Unione del Mediterraneo: aspetti politici*, gennaio 2008;
- Roberto Aliboni, *Il futuro del Medio Oriente dopo il conflitto in Libano*, ottobre 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; Jean-Pierre Cassarino, *I negoziati relativi alla riammissione nell'ambito del Processo di Barcellona*, settembre 2005;
- Roberto Aliboni, *La Nato e il Grande Medio Oriente*, aprile 2005;
- Roberto Aliboni, *Il dibattito transatlantico su Medio Oriente e Nord Africa*, giugno 2004.

Sulle relazioni con la Russia:

- Valerio Briani, *Le aree di tensione nello spazio euro-atlantico*, dicembre 2008;
- Riccardo Alcaro e Valerio Briani, *Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea*, novembre 2008;
- Ettore Greco, Riccardo Alcaro, Valerio Fabbri, *Le relazioni della Russia con Europa e Stati Uniti. Sviluppi recenti e scenari futuri*, settembre 2007.

Sulla sicurezza energetica e le politiche ambientali:

- Arianna Checchi, *La politica energetica dell'Unione europea*, in uscita, gennaio 2009;
- 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.

Sul Kosovo e i Balcani:

- Valerio Briani, *Le aree di tensione nello spazio euro-atlantico*, dicembre 2008;
- 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.

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.

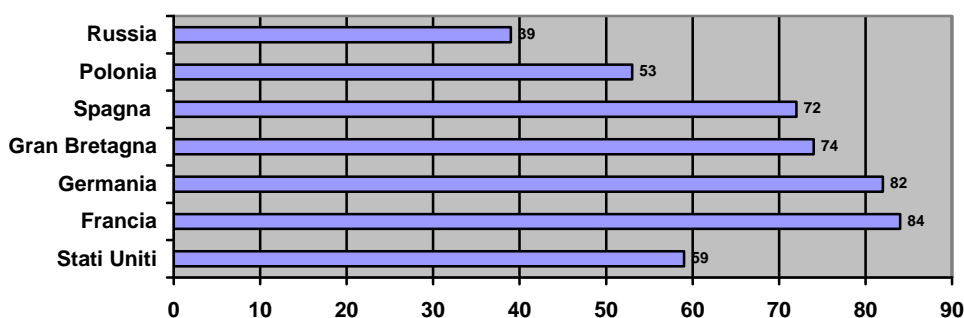
Appendice. Orientamenti dell'opinione pubblica

a cura di Elisa Martucci

L'opinione pubblica europea nutre grandi aspettative nei confronti dell'**amministrazione Obama**. È quanto emerge dal rapporto *Transatlantic Relations 2009: European Expectations for the Post-Bush Era*, realizzato dall'European Policy Institutes Network¹ all'indomani delle elezioni presidenziali americane. Il rapporto, risultato di uno studio effettuato da 15 istituti di ricerca di diversi paesi Ue, indica chiaramente che gli europei auspicano una rinnovata e credibile leadership americana negli affari internazionali. Il pubblico europeo si aspetta anche un maggiore ricorso al multilateralismo da parte della nuova amministrazione americana. Da questi dati si può dedurre che l'opinione pubblica europea assegni ancora notevole rilevanza alla relazione con gli Stati Uniti.

I dati contenuti nel rapporto sono confermati da un sondaggio del Pew Research Center², dal quale emerge che il pubblico europeo ripone grande fiducia in Obama. Come indica la figura 1, oltre l'80% dei tedeschi e dei francesi, seguiti da più del 70% degli spagnoli e dei britannici, affermavano di avere più fiducia in Obama rispetto al candidato repubblicano sconfitto, John McCain. È evidente che il pubblico europeo considera il nuovo presidente americano un leader in grado di guidare gli Stati Uniti e la comunità transatlantica nella direzione desiderata.

Fig. 1 - L'opinione pubblica ripone fiducia in Obama



Il rapporto dell'European Policy Institutes Network riporta anche, in ordine di importanza, i temi che gli europei percepiscono come più urgenti da affrontare nel quadro delle relazioni transatlantiche. La principale sfida è rappresentata dalla crisi finanziaria, seguita dal cambiamento climatico, lo sfruttamento delle risorse energetiche, i rapporti con la Russia, e le questioni mediorientali (il conflitto israelo-palestinese, la situazione in Iraq ed Afghanistan, e il programma nucleare dell'Iran). Gli elementi della politica estera americana più criticati dagli europei sono l'eccessivo unilateralismo e le guerre in Iraq e Afghanistan.

La **crisi economica** figura al primo posto anche nell'attenzione del pubblico americano. Uno studio recentemente pubblicato dal Pew Research Center³ ha messo in evidenza

¹ *Transatlantic Relations 2009: European Expectations for the Post-Bush Era*, European Policy Institutes Network, Working Paper no.20, novembre 2008, shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1754.

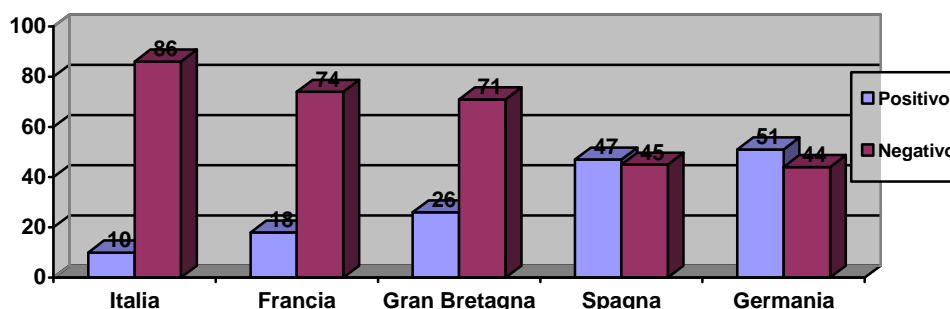
² *Global media celebrate Obama victory – but cautious too*, Pew Global Attitudes Project, Pew Research Center, November 2008, <http://pewresearch.org/pubs/1033/global-media-celebrate-obama-victory-but-cautious-too>.

³ *Economic Problems, Especially in Detroit, Absorb Public's Attention*, Pew Research Center for the People & the Press, novembre 2008, <http://people-press.org/report/472/economic-problems-detroit>.

come, passate le elezioni presidenziali, gli americani concentrino la loro attenzione per lo più sull'economia (43%), e solo in maniera secondaria sulla transizione da Bush a Obama (19%). Gli elementi della crisi economica che preoccupano maggiormente gli americani sono il mercato immobiliare (21%) e l'industria automobilistica (17%).

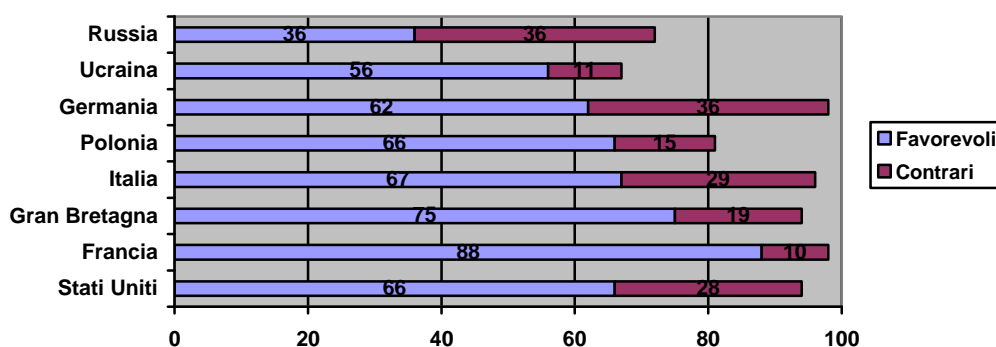
La scarsa fiducia degli europei nello stato economico è testimoniata anche da uno studio del Gallup Institute⁴. Come mostra la figura 2, l'opinione pubblica italiana in particolare è quella meno soddisfatta dell'andamento della propria economia rispetto a quella di Francia, Gran Bretagna, Spagna e Germania.

Fig. 2 - Percezioni sull'andamento dell'economia nazionale



Esiste una notevole convergenza dell'opinione pubblica euro-americana sull'opportunità di **sviluppare energie alternative**. È quanto emerge da un'indagine ultimata ad inizio novembre dal *World Public Opinion.org*⁵, in collaborazione con il Program on International Policy Attitudes (Pipa) dell'Università del Maryland, intervistando circa 21000 cittadini di 24 stati⁶. Una considerevole maggioranza degli intervistati in Europa e negli Usa (superiore al 60%) è favorevole all'applicazione di politiche per lo sviluppo di energie alternative e l'aumento dell'efficienza energetica anche se ciò dovesse comportare un momentaneo innalzamento dei costi. La maggioranza è particolarmente forte in Francia (88%) e in Germania (75%). Negli Usa la percentuale è del 66%, simile a quella italiana (67%).

Fig. 3 - Politiche di sfruttamento di energie alternative con possibile innalzamento dei costi nel breve periodo



In tutte le nazioni campione dell'indagine il pubblico ha dichiarato di non credere che lo sviluppo di energie alternative danneggerebbe l'economia, affermando al contrario che

⁴ *Italians Losing Confidence in Their Economic Conditions*, Gallup Institute, novembre 2008, <http://www.gallup.com/poll/111736/Italians-Losing-Confidence-Their-Economic-Conditions.aspx>

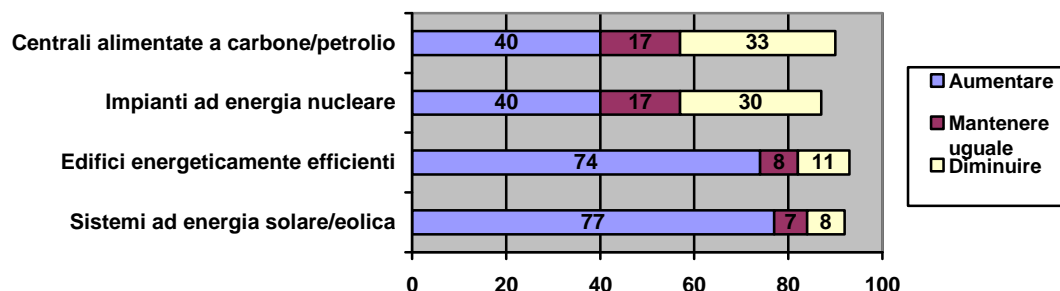
⁵ *World Publics Strongly Favor Requiring More Wind and Solar Energy, More Efficiency, Even If It Increases Costs*, World Public Opinion.org, Novembre 2008.

2008, http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/home_page/570.php?nid=&id=&pnt=570&lb=

⁶ Argentina, Azerbaijan, Cina, Corea del Sud, Francia, Germania, Giordania, Gran Bretagna, Hong Kong, India, Indonesia, Italia, Kenia, Macao, Messico, Nigeria, Palestina, Russia, Stati Uniti, Taiwan, Thailandia, Turchia, Ucraina.

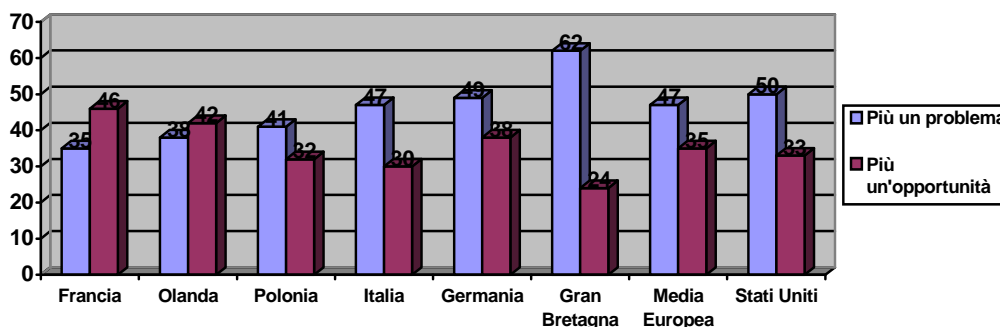
l'utilizzo di tali risorse consentirà di risparmiare denaro nel lungo periodo. Come risulta dalla figura 4, la soluzione che l'opinione pubblica ritiene meno adatta per risolvere il problema energetico è l'utilizzo più intensivo di centrali a carbone o a petrolio già esistenti (o l'investimento in nuovi impianti della medesima tipologia). Percentuali superiori al 70% auspicano invece la costruzione di edifici energeticamente efficienti ed il maggiore utilizzo di sistemi ad energia solare o eolica.

Fig. 4 - Soluzioni al problema energetico



Un altro tema al centro del dibattito in Europa e negli Stati Uniti è l'**immigrazione**. Il nuovo progetto realizzato dal German Marshall Fund of the United States, *Transatlantic Trends: Immigration*⁷, mostra come l'opinione pubblica americana e quella europea esprimano orientamenti diversi in merito al tema dell'immigrazione e dell'integrazione dei cittadini stranieri. Questo studio ha però registrato la tendenza sia degli europei che degli americani a considerare l'immigrazione un problema più che una risorsa: si sono espressi in tal senso il 50% degli americani ed il 47% degli europei. La media europea cela però visioni differenti su questa tematica: come emerge dalla figura 5, mentre la maggioranza di britannici, tedeschi, italiani e polacchi hanno definito l'immigrazione "più un problema", il 46% dei francesi ed il 42% degli olandesi la considerano "più un'opportunità".

Fig. 5 - Immigrazione: più un problema o un'opportunità?

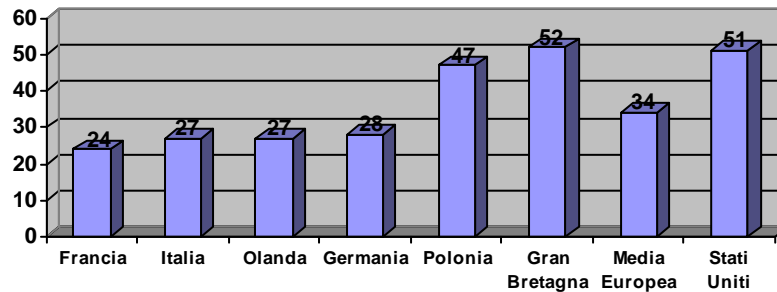


Interessante notare però come la maggioranza degli intervistati, a sette anni dagli attentati dell'11 settembre, non ritenga che l'immigrazione accresca la possibilità di attacchi terroristici. Il 52% degli europei ed il 47% degli americani credono però che faccia aumentare il livello di criminalità. È inoltre emerso che il 40% dei cittadini del Vecchio e del Nuovo Continente sono preoccupati dall'immigrazione clandestina. Il 30% degli

⁷ Si tratta di un progetto realizzato dal German Marshall Fund of the United States in collaborazione con The Lynde and Harry Bradley Foundation (Usa), la Compagnia di San Paolo (Italia) e The Barrow Cadbury Trust (Gran Bretagna). Disponibile sul sito: http://www.gmfus.org/press/article.cfm?id=156&parent_type=R, novembre 2008.

europei ed il 40% degli americani non temono gli immigrati, indipendentemente dalla natura legale o illegale della loro presenza nel paese.

Fig. 6 - Gli immigrati sottraggono il lavoro ai lavoratori nazionali?



La ricerca ha evidenziato le diverse concezioni dell'utilità dell'immigrazione tra Usa e Gran Bretagna da un lato ed i paesi europei dall'altro. I cittadini di Gran Bretagna e Stati Uniti ritengono che si debba incentivare il flusso di immigrati principalmente per combattere il problema della riduzione delle nascite e dell'invecchiamento della popolazione. La principale preoccupazione di americani e britannici è che l'afflusso di immigrati possa ridurre il numero di posti di lavoro per i propri concittadini. La maggioranza dei cittadini degli altri stati europei ritengono al contrario che l'immigrazione sia utile per risolvere il problema della scarsità di forza lavoro a basso costo.

Americani ed europei (80 e 90% rispettivamente) ritengono che gli immigrati debbano ottenere un posto di lavoro prima di essere ammessi all'interno del paese. Altrettanto rilevante è considerata la conoscenza della lingua dello stato d'accoglienza, che secondo la grande maggioranza di europei ed americani dovrebbe costituire un prerequisito per risiedere legalmente all'interno del paese. Oltre la metà degli americani intervistati sostiene che gli Stati Uniti debbano gestire l'immigrazione senza collaborare con i paesi di provenienza degli stranieri; poco più del 30% ritiene sia invece necessario cooperare con gli stati di origine. Gli europei che condividono quest'ultima posizione sono circa il 60%, rispetto ad un 40% che suggerisce una gestione unilaterale delle politiche migratorie. A favore di una politica migratoria amministrata esclusivamente dallo stato d'accoglienza sono per lo più i britannici (54%) e gli olandesi (74%).

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

a cura di Valerio Briani

Il 4 novembre, contemporaneamente alle elezioni presidenziali, si sono tenute anche le elezioni per il Congresso. Sono stati rinnovati tutti i 435 seggi della Camera dei rappresentanti e 35 dei cento seggi del Senato. Il Partito democratico ha rafforzato la maggioranza in entrambe le camere. I nuovi parlamentari assumeranno la carica a gennaio. La normale attività del Congresso è stata rallentata in attesa dell'inizio della nuova legislatura (in due mesi, la camera si è riunita solo sette volte). Le rare sedute sono state dedicate al dibattito su temi urgenti di politica interna, in primo luogo ovviamente la crisi economica. Difficile prevedere come la variazione nella composizione del Congresso influenzerà il dibattito sulla politica estera. Il nuovo Congresso, il 111°, potrebbe dimostrarsi ancora più scettico del precedente riguardo allo scudo antimissile, e più disponibile a concedere aperture all'Iran (mostrando una certa sintonia con le posizioni espresse finora dal presidente in pectore Obama).

Ampliata la
maggioranza
democratica sia
alla Camera
che al Senato

Alla **Camera** i democratici si sono assicurati 256 seggi su 435 (21 in più rispetto all'attuale legislatura) mentre i repubblicani ne hanno conquistati solo 177 (22 in meno). I democratici hanno poi conquistato 19 dei 35 seggi in ballo al **Senato**, i repubblicani 15. Il seggio di uno dei senatori dello stato del Minnesota deve ancora essere assegnato (l'esiguità del margine tra i candidati ha imposto il riconteggio manuale di tutte le schede). Al Senato il Partito democratico controlla ora 58 seggi contro i 41 dei repubblicani. La maggioranza democratica, pur consistente, non ha raggiunto la soglia dei 60 necessaria ad impedire tattiche ostruzionistiche (il cosiddetto *filibustering*).

Senato (100 membri)	Nuova legislatura	Precedente legislatura	Seggi guadagnati /perduti
Democratici	58	51	+ 7
Repubblicani	41	48	- 7

Un seggio deve ancora essere assegnato. I democratici includono anche due indipendenti che votano normalmente come democratici.

Camera (435 membri)	Nuova legislatura	Precedente legislatura	Seggi guadagnati /perduti
Democratici	256	235	+ 21
Repubblicani	177	199	- 22

Due seggi devono ancora essere assegnati. Si prevede che saranno uno democratico e l'altro repubblicano. I democratici includono anche due indipendenti che votano normalmente come democratici.

Non si prevedono cambiamenti nella leadership delle commissioni che si occupano di politica estera delle due camere. L'unica eccezione è costituita dalla commissione affari esteri del Senato finora presieduta da Joe Biden, eletto vicepresidente. Il principale candidato per succedere a Biden è John Kerry, già candidato democratico alla presidenza nel 2004 e influente membro della commissione. Un altro possibile è Russ Feingold, vicino all'ala *liberal* del partito.

Rafforzato il
fronte degli
scettici sullo
scudo antimissile

È probabile che il nuovo Congresso si dimostri meno disposto del precedente a concedere finanziamenti per lo **scudo antimissile** che l'amministrazione Bush intende costruire in Europa orientale. Diversi leader chiave (come la presidente della sottocommissione forze strategiche della Camera, Ellen Tauscher) hanno espresso l'intenzione di concedere fondi

solo per ulteriori ricerche e non per l'acquisto di materiali o per la costruzione delle strutture. Questo punto di vista sembra essere condiviso dal presidente in pectore Obama, che in agosto ha dichiarato: "il Congresso non intende stanziare fondi per acquistare o schierare il sistema antimissile senza avere prima la certezza che il sistema funzioni: questo è l'approccio giusto". Non è quindi impossibile che non vengano approvati finanziamenti per la costruzione dello scudo fino alla conclusione dei test, prevista per il 2010.

Lo scudo antimissile, costituito da una batteria di missili intercettori Patriot e da un sistema radar da installare rispettivamente in Polonia e Repubblica ceca, è da due anni uno dei temi di politica estera maggiormente dibattuti al Congresso. I democratici (ma anche diversi repubblicani) sono scettici sull'opportunità di finanziare la costruzione del sistema, che è estremamente costoso e di non provata efficienza (i test, come ricordato, non sono stati ancora completati). Negli ultimi due anni il Congresso ha bloccato le richieste dell'amministrazione Bush di finanziare la costruzione del sistema, concedendo fondi solo per la ricerca e lo sviluppo.

Si
allontana la
prospettiva di
nuove sanzioni
contro l'Iran

L'ampliamento della maggioranza democratica e l'elezione di Obama orienteranno il dibattito congressuale anche su un altro tema frequentemente discusso, ossia la politica verso l'**Iran**. L'opportunità di inasprire le sanzioni divide sia il Partito democratico sia quello repubblicano. Negli ultimi anni il Congresso si era dimostrato a favore di un atteggiamento più duro di quello tenuto dall'amministrazione Bush. A gennaio, ad esempio, la Camera aveva approvato una risoluzione che chiedeva tra le altre cose la commutazione automatica (invece che discrezionale) di sanzioni contro gli affari americani delle imprese straniere operanti in Iran. L'elezione di Obama, che ha enfatizzato la necessità di aprire un dialogo con Teheran, rafforzerà probabilmente il gruppo di parlamentari contrario all'inasprimento indiscriminato delle sanzioni.

A rischio gli
accordi di
libero scambio
con Corea del
Sud, Panama e
Colombia

Infine, è possibile che il nuovo Congresso si dimostri ancora meno propenso del precedente ad approvare gli **accordi di libero scambio** conclusi dall'amministrazione Bush con Corea del Sud, Panama e Colombia nel 2006. La vittoria alle elezioni dei democratici, tradizionalmente più scettici sul libero scambio rispetto ai repubblicani, è stata letta da molti osservatori come la dimostrazione della contrarietà del pubblico americano agli accordi. Lo stesso Obama ha più volte suggerito prudenza in merito ai trattati, esprimendo preoccupazioni per l'effetto sull'occupazione negli Stati Uniti e per i diritti dei lavoratori stranieri. Obama è arrivato a ventilare l'ipotesi di rinegoziare il principale accordo di libero scambio del continente nord americano, il Nafta (*North American Free Trade Agreement*), che include Usa, Canada e Messico, concluso negli anni Novanta dall'amministrazione democratica di Bill Clinton.

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.

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 **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.

Sulle **politiche commerciali:**

- Paolo Guerrieri, *Le prospettive del regime commerciale multilaterale dopo la sospensione del Doha Round*, novembre 2006;
- Paolo Guerrieri, *La conferenza ministeriale di Hong Kong. Tavoli negoziali e problemi aperti*, dicembre 2005.

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

a cura di Riccardo Alcaro e Valerio Briani

3.1. Francia

Si avvia a conclusione il semestre di presidenza francese dell'Ue, durante il quale il presidente Sarkozy ha dovuto far fronte a diverse crisi (bocciatura del Trattato di Lisbona in Irlanda, guerra in Georgia, crisi economica). Il bilancio della presidenza francese è stato giudicato nel complesso positivo. Sarkozy ha dimostrato notevole dinamismo non solo nella politica europea, ma anche a livello globale, lanciando negli ultimi mesi l'incontro del G20 sulla crisi finanziaria, un'importante conferenza sull'Afghanistan, e un deciso impegno per una tregua tra Israele e Hamas nella Striscia di Gaza.

Il giudizio sulla presidenza francese è sostanzialmente positivo

A dicembre si chiude il **semestre di presidenza francese dell'Ue**, caratterizzato dal grande attivismo del presidente Nicolas Sarkozy. Sarkozy è stato spesso accusato di protagonismo, e a volte criticato per le sue esternazioni ad effetto e per aver lanciato iniziative senza prima discuterne con i partner europei e internazionali. Le circostanze hanno costretto Sarkozy ad accantonare l'agenda prevista per la presidenza Ue, che inizialmente doveva concentrarsi su temi come cambiamento climatico, immigrazione, difesa e sicurezza europea. La presidenza è stata invece costretta a fronteggiare una serie di emergenze esplose nel corso dei sei mesi: il fallimento del referendum di approvazione del Trattato di Lisbona in Irlanda, la guerra tra Russia e Georgia, ed infine la più grande crisi finanziaria ed economica degli ultimi decenni. Nel complesso, tuttavia, la presidenza francese è stata considerata un relativo successo. In particolare è stato apprezzato il ruolo di mediatore assunto da Sarkozy in occasione della crisi georgiana.

Approvate importanti misure al vertice Ue di dicembre

L'ultimo in ordine temporale è stato il vertice Ue dell'11-12 dicembre. Gli sforzi francesi per coagulare il consenso sulle iniziative in agenda hanno riscosso un'ampia (anche se non unanime) approvazione. I leader europei, dietro impulso della presidenza, hanno concordato tre importanti iniziative: un pacchetto di misure di stimolo per l'economia pari a 200 miliardi di euro, misure per il contenimento del riscaldamento climatico, e un accordo che permetterà all'Irlanda di tenere un secondo referendum sul Trattato di Lisbona. La presidenza francese è stata particolarmente impegnata nel difficile negoziato per l'accordo sul cambiamento climatico che prevede la riduzione del 20% delle emissioni di CO₂ entro il 2020. L'accordo, hanno sottolineato Sarkozy e altri leader europei, resta il più ambizioso programma di riduzione di emissioni a livello globale e conferma l'ambizione europea a mantenere la leadership mondiale nella lotta al cambiamento climatico. Molto più critici invece i gruppi ambientalisti (e non solo), che hanno sottolineato come, per raggiungere l'accordo, sia stato necessario inserire numerose eccezioni a favore delle industrie, soprattutto quelle dei paesi dell'est europeo.

Lievi tensioni Francia-Usa dopo l'incontro del G20

Il presidente francese ha dimostrato il suo dinamismo anche riguardo alla **crisi economica** globale. È stato Sarkozy a sostenere l'idea del vertice G20 del 15 novembre, che ha riunito i leader delle maggiori potenze mondiali per discutere della crisi finanziaria. Il meeting si è concluso con risultati modesti (un'analisi più dettagliata è offerta nel primo capitolo), ma è stato rivendicato da Sarkozy come un grande successo. Il presidente francese ha affermato che per la prima volta gli americani si sono dimostrati disposti a negoziare modifiche radicali delle regolamentazioni della finanza a livello globale (un'interpretazione apparentemente non condivisa dal presidente Bush). Sarkozy ha inoltre proclamato, in sostanza, la fine dell'egemonia americana nella finanza mondiale: "l'America è la prima potenza mondiale, ma non è l'unica. Siamo in un mondo nuovo". Le dichiarazioni del presidente francese non sembrano essere state particolarmente apprezzate a Washington. L'irritazione degli americani è poi cresciuta

quando Sarkozy, appena tornato in Francia, ha annunciato la convocazione a gennaio di un altro vertice sullo stesso tema, apparentemente senza prima consultarsi con nessun altro leader. Gli sforzi del presidente di promuovere un maggiore coordinamento economico internazionale si sono accompagnati al varo di una serie di misure interne di rilancio e protezione dell'economia francese. Il governo ha creato un fondo di 26 miliardi di euro da investire in aziende in momentanea difficoltà, impedendone così l'acquisizione da parte di compagnie straniere. Il fondo servirà anche a finanziare la costruzione di nuove infrastrutture. La costituzione del fondo anticrisi porterà il deficit francese ben al di sopra dei parametri europei (la previsione è che salga al 3,9% del Pil nel 2009).

L'iniziativa di Sarkozy per la tregua in Palestina avvicina Usa ed Europa

Il presidente francese si è recato in Medio Oriente in occasione del rinnovato **conflitto israelo-palestinese** nel tentativo di convincere le parti a cessare le ostilità. Sarkozy ha incontrato i leader di Siria, Libano ed Egitto ed ha parlato anche con il premier israeliano Olmert. Insieme con il presidente egiziano Hosni Mubarak, Sarkozy ha elaborato una proposta di tregua che ha riscosso per la prima volta l'approvazione degli Stati Uniti (gli Usa si erano finora rifiutati di fare appelli alla tregua). In qualche modo, quindi, l'iniziativa di Sarkozy ha contribuito a riavvicinare le posizioni di Usa e stati europei (che al contrario di Washington avevano auspicato una tregua fin dall'inizio delle ostilità). Il piano Sarkozy-Mubarak, di cui non sono ancora emersi i termini, ha raccolto l'appoggio anche del presidente dell'Autorità palestinese Mahmoud Abbas, mentre l'ambasciatore israeliano all'Onu ha detto che Israele sta studiando la proposta "molto seriamente". La credibilità di Sarkozy come mediatore in Palestina è rafforzata dai buoni rapporti che il presidente francese ha saputo stringere sia con il governo israeliano sia con diversi leader arabi.

Organizzata conferenza internazionale su Afghanistan

Altra iniziativa organizzata dal governo francese è stata una conferenza informale sull'**Afghanistan**, svoltasi a Parigi il 14 dicembre. Scopo della conferenza era aumentare il coordinamento regionale e internazionale. Erano presenti Cina, India, Pakistan, Russia, e di tutti gli stati che hanno schierato truppe in Afghanistan. Presente anche il rappresentante speciale dell'Onu per l'Afghanistan Kai Eide e alti funzionari responsabili per la politica estera dell'Ue. L'Iran, pur invitato, non ha partecipato (nonostante Teheran avesse inizialmente annunciato la presenza del proprio ministro degli esteri). È possibile che il governo della Repubblica islamica sia stato irritato dalle critiche espresse la settimana precedente da Sarkozy nei confronti del presidente Mahmoud Ahmadinejad. Sarkozy aveva stigmatizzato le costanti minacce di Ahmadinejad contro Israele, e aveva aggiunto di "trovare impossibile stringere la mano a qualcuno che ha osato affermare che Israele dovrebbe essere cancellato dalle carte geografiche".

L'incontro Sarkozy-Dalai Lama provoca l'irritazione della Cina

I **rapporti franco-cinesi** hanno subito un ulteriore peggioramento dopo l'incontro tra il presidente Sarkozy e il Dalai Lama, leader spirituale e politico tibetano. L'incontro informale, svoltosi a margine di un convegno di premi Nobel a Varsavia, ha provocato l'aspra reazione della Cina, che considera il Dalai Lama un fomentatore del movimento indipendentista tibetano. Pechino ha reagito rinviando a tempo indeterminato l'annuale vertice con la presidenza Ue previsto per il primo dicembre. Il governo cinese non ha però applicato contro la Francia alcuna ritorsione commerciale, come minacciato inizialmente. Il 2008 è stato un anno difficile per le relazioni franco-cinesi, principalmente a causa delle critiche di diversi funzionari francesi allo stato dei diritti umani in Cina, ma anche per la questione del Tibet emersa in occasione delle Olimpiadi.

A Marsiglia la prima ministeriale dell'Unione per il Mediterraneo

Ad inizio novembre il ministro degli esteri francese Bernard Kouchner ha presieduto con il collega egiziano Ahmed Aboul Gheit la prima conferenza ministeriale dell'**Unione per il Mediterraneo** (Um), svoltasi a Marsiglia. All'incontro i ministri hanno approvato il ruolo specifico ed il funzionamento del segretariato dell'Um che si occuperà della gestione dei singoli progetti. È stata inoltre approvata una dichiarazione con la quale l'Um ha espresso sostegno all'iniziativa araba di pace per il Medio Oriente e per il

processo di Annapolis che mira a risolvere il conflitto israelo-palestinese. La dichiarazione accoglie con favore il ristabilimento di relazioni diplomatiche tra Libano e Siria, favorito da Sarkozy al primo vertice Um di Parigi di luglio. L'Unione per il Mediterraneo è stata concepita da Sarkozy per favorire la cooperazione tra paesi europei, nord-africani e mediorientali (43 stati in tutto) su temi come energia, ambiente, trasporti e infrastrutture. (V.B.)

3.2. Germania

La Germania è probabilmente il paese europeo in cui il presidente in pectore Usa, Obama, riscuote maggiore popolarità (l'estate scorsa un suo intervento a Berlino ha attirato una folla di circa duecentomila persone). Eppure, man mano che si avvicina il momento dell'insediamento di Obama alla Casa Bianca, aumentano gli elementi di potenziale frizione tra la sua amministrazione e il governo tedesco. Sull'economia l'insistenza del governo tedesco sul rigore fiscale, unita a critiche insolitamente aspre nei confronti di misure prese altrove, ha fatto della Germania la voce fuori dal coro che in America ed Europa invoca a gran voce decisi interventi di stimolo fiscale. Sul clima, il governo Merkel ha fatto un passo indietro, per certi versi clamoroso date le credenziali ambientaliste del cancelliere, proprio quando negli Usa si profila la svolta 'verde' tanto auspicata dagli europei negli anni scorsi. Né la Germania sembra disposta a cambiare linea sulle maggiori questioni di sicurezza internazionale per venire incontro alle richieste dell'amministrazione Usa entrante: continua ad opporsi all'ingresso della Georgia nella Nato, a sostenere la normalizzazione dei rapporti con la Russia, e ad escludere un aumento del suo impegno militare in Afghanistan (un punto su cui Obama è propenso invece ad insistere).

Berlino rinvia il varo dello stimolo fiscale a dopo l'insediamento di Obama

Il governo tedesco ha reagito con esitazione e nervosismo alle pressioni internazionali perché la Germania adotti misure di intervento pubblico per rilanciare l'economia duramente colpita dalla crisi originatasi negli Stati Uniti. Un po' dappertutto in Europa – sia tra i governi che tra gli esperti di economia – si sono levati appelli perché Berlino segua l'esempio dei principali membri Ue, Francia e Regno Unito in testa, e degli Stati Uniti, dove il presidente in pectore Obama ha già annunciato l'avvio del più vasto programma di interventi statali dagli anni Trenta. La Germania, si è tra l'altro argomentato, ha maggiori margini di manovra di altri paesi, visto che la rigorosa politica fiscale degli ultimi anni ha messo ordine nelle finanze pubbliche. Il governo tedesco ha approvato in un primo momento un piano di stimolo fiscale di dimensioni modeste, di circa 12 miliardi di euro in due anni. Una serie di dati macroeconomici peggiori del previsto – in particolare sulla crescita: si teme una contrazione fino a tre punti percentuali nel 2009 – sembrano averlo persuaso ad ulteriori interventi. Berlino ha annunciato un nuovo stimolo fiscale che dovrebbe aggirarsi attorno ai 30-35 miliardi di euro (ma alcuni credono si arrivi a circa 50), ma ne ha rimandato il lancio, così come la definizione dei dettagli, a dopo la presentazione del piano di rilancio economico dell'amministrazione Obama, a gennaio. Il Bundestag (il parlamento federale) ha anche segnalato che sarà probabilmente opportuno riesaminare il meccanismo di salvataggio delle banche (sono stati allocati al riguardo fino a 500 miliardi di euro), che non ha dato l'impulso sperato al credito interbancario.

Merkel scettica sulla politica monetaria Usa

Il modo di procedere del governo ha generato confusione negli osservatori, perché l'annuncio del secondo stimolo fiscale è sembrato in contrasto con alcune prese di posizione assunte in precedenza. Il governo tedesco ha infatti ripetutamente espresso forti perplessità circa l'opportunità di stimolare l'economia con ingenti risorse pubbliche al prezzo di maggiore disavanzo di bilancio e incremento del debito pubblico. Il cancelliere Merkel ha ammonito gli Usa e altri sui rischi di medio periodo di far nuovamente ricorso a "denaro a buon mercato", sottolineando come i bassi tassi d'interesse di cui l'economia americana ha beneficiato nel corso degli anni scorsi siano una delle ragioni dell'attuale

crisi. Il ministro delle finanze Peer Steinbrück (che pure è un socialdemocratico) si è espresso con asprezza sull'improvviso zelo interventista di molti paesi, che agirebbero come "pecore", ed è arrivato a liquidare la decisione del governo britannico di ridurre l'Iva e altre imposte per sostenere i consumi come "grossolano keynesismo". La Germania ha dato il suo assenso al piano di rilancio dell'economia della Commissione europea – che attinge in massima parte a risorse degli stati membri – solo dopo aver ottenuto che ogni paese Ue eserciti totale libertà sui modi di finanziare e impiegare le misure di stimolo. Ha preteso inoltre l'inserimento di un riferimento alla necessità di tornare, non appena possibile, ad una maggiore disciplina di bilancio.

All'origine delle resistenze di Berlino stanno tre ordini di ragioni: la difficoltà di trovare un accordo su misure potenzialmente controverse tra i partiti rivali che formano la coalizione di governo, l'Unione democristiana (Cdu) e il Partito socialdemocratico (Spd), tanto più in un anno elettorale (si vota a settembre 2009); la consolidata tradizione della Repubblica federale a privilegiare la stabilità economica (bassa inflazione e attenzione al bilancio) rispetto alla crescita, anche nei periodi di crisi; le condizioni specifiche dell'economia tedesca, che dipende più dall'export che dalla domanda interna, e che pertanto non avrebbe benefici immediati da operazioni di stimolo dei consumi domestici (si teme inoltre che, data la forte tendenza al risparmio del consumatore tedesco, le disponibilità di reddito liberate da un eventuale stimolo verrebbero appunto risparmiate piuttosto che spese).

Berlino
ridimensiona le
misure di
contrasto al
riscaldamento
climatico

Frizioni tra la Germania e altri partner Ue sono emerse anche in merito alle misure di contrasto al **cambiamento climatico**. Il governo Merkel si è posto alla guida del gruppo di paesi Ue che ha spinto con successo per ridimensionare le misure di riduzione delle emissioni di gas serra inserite nel nuovo accordo sul clima dell'Unione. A Berlino si è motivata questa presa di posizione conservatrice con la necessità di difendere l'industria tedesca, già colpita dalla crisi economica, dagli alti costi e dagli svantaggi in termini di competitività internazionale derivanti dalle restrizioni alle emissioni, che verrebbero altrimenti sfruttate da società concorrenti operanti in economie meno regolamentate. La Germania vanta rispetto alle altre grandi economie europee una base industriale molto più grande, sia in termini assoluti (è il primo esportatore di beni al mondo) sia in termini relativi (l'industria incide per il 29% sul Pil e impiega oltre un quarto dell'intera forza-lavoro).

L'atteggiamento della Germania ha nondimeno suscitato una certa sorpresa, e grande delusione tra i gruppi ambientalisti, perché il cancelliere Merkel si era distinta in passato come forte sostenitrice di politiche di contrasto al cambiamento climatico. È stata proprio Merkel ad approfittare del semestre di presidenza tedesca dell'Ue per lanciare la strategia europea sul clima che fissa ambiziosi obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂, aumento dell'efficienza energetica e dell'uso delle rinnovabili. Ed è stata sempre il cancelliere, in qualità di presidente di turno del G8, a convincere l'amministrazione Bush a riconoscere apertamente che la riduzione delle emissioni sia la strada maestra per contrastare il riscaldamento climatico. Ironicamente, il nuovo, più conservatore corso ambientalista del governo tedesco (se di nuovo corso si tratta) ha preso avvio proprio quando negli Stati Uniti il presidente in pectore Obama ha annunciato una decisa azione di lotta al cambiamento climatico.

Berlino insiste
sulla
normalizzazione
dei rapporti con la
Russia

Sulle molte questioni internazionali che interessano i rapporti della Germania con il resto d'Europa e con gli Stati Uniti non si sono registrate novità nella condotta del governo tedesco. Berlino ha continuato a sostenere una linea politica di dialogo e coinvolgimento con la **Russia** anche dopo la breve guerra tra quest'ultima e la Georgia dell'agosto scorso. Il governo tedesco, pur attenendosi alla posizione ufficiale dell'Ue di condanna della condotta russa e di sostegno all'integrità territoriale della Georgia, ha lasciato intendere di voler presto tornare ad una normalizzazione dei rapporti con Mosca. Berlino ha insistito

perché l'Unione europea riprendesse i negoziati sul nuovo Accordo di partenariato strategico con la Russia, momentaneamente interrotti per protesta contro l'intervento armato russo. Ha continuato inoltre ad opporsi a che la Nato offrisse una chiara prospettiva di membership alla Georgia e all'Ucraina – un'eventualità cui la Russia è fortemente contraria – e mostrato un certo distacco verso il presidente georgiano, il filo-americano Saakashvili. Anche grazie al sostegno del ministro degli esteri tedesco, Franz-Walter Steinmeier (Spd), l'Ue ha deciso l'invio di una missione in Georgia allo scopo di accertare le cause effettive della guerra d'agosto. Steinmeier, che sarà il candidato al cancellierato della Spd alle prossime elezioni, è uno degli artefici della politica di distensione nei confronti della Russia.

Escluso
l'aumento
dell'impegno
militare tedesco
in Afghanistan

Eguale, Berlino non ha mostrato alcuna intenzione di cambiare linea per quanto riguarda l'impegno della Bundeswehr (le forze armate tedesche) in **Afghanistan**. Sia il cancelliere Merkel sia il ministro degli esteri Steinmeier hanno reso chiaro che la Germania non andrà incontro alle richieste degli Stati Uniti (e altri alleati) di aumentare il numero di truppe e allentare i vincoli al loro impiego in operazioni di combattimento nelle aree più 'calde' dell'Afghanistan. Il presidente in pectore Usa Obama ha più volte sostenuto che intende fare pressione sugli alleati Nato perché diano un maggiore contributo militare. Merkel e Steinmeier hanno ricordato come il Bundestag abbia deciso l'invio di ulteriori mille soldati soltanto a settembre scorso e che non sono previsti ulteriori aumenti. Si sono detti però pronti ad discutere con l'amministrazione americana entrante e altri partner l'incremento degli aiuti e la definizione di una strategia che dia maggiore peso alla dimensione civile della stabilizzazione (un tasto su cui il governo tedesco insiste da tempo). La posizione del governo rispecchia l'opinione della stragrande maggioranza del pubblico. Secondo un sondaggio dello scorso novembre ad opera di Forsa, prestigioso istituto di ricerche statistiche, l'80% dei tedeschi ritiene giusto rifiutare le richieste di inviare più truppe in Afghanistan. Il contingente tedesco oscilla tra le 4.000 e le 4.500 unità, schierate nel relativamente tranquillo nord del paese.

Berlino
potrebbe
aiutare a
chiudere
Guantanamo

Il governo tedesco sta studiando la modalità di dare un contributo importante ad un altro obiettivo di primo piano di Obama, e cioè la chiusura in tempi rapidi della prigione militare di **Guantanamo**, a Cuba. Il centro di detenzione, che ospita ancora circa 250 sospetti terroristi, è spesso citato come una delle misure dell'attuale amministrazione che più hanno alienato agli Usa le simpatie del pubblico europeo. La nuova amministrazione Usa avrà il difficile compito di stabilire la sorte di quei detenuti per cui non esistono prove sufficienti a sottoporli a processo negli Usa ma che, per diverse ragioni, non possono essere rispediti in patria. Fonti governative tedesche hanno confermato che la Germania potrebbe ospitare in centri nazionali un gruppo di detenuti uiguri, un popolo di origine turca che vive in massima parte nello Xinjiang, la più occidentale delle province della Cina. Gli Stati Uniti escludono per ora la possibilità di estradare i detenuti uiguri in Cina per il rischio che vengano sottoposti a trattamenti inumani e degradanti. Gli uiguri, tra i quali sono forti i sentimenti autonomisti (se non separatisti), sono infatti soggetti ad un rigido regime di controllo da parte del governo di Pechino. Se dovesse concretizzarsi, l'assistenza offerta da Berlino sarebbe più che ben accolta a Washington. La questione di Guantanamo è stata molto dibattuta in Germania, in particolare dopo che il cancelliere Merkel ne invocò la chiusura durante il suo primo incontro col presidente Usa Bush. L'uscita su Guantanamo contribuì a rafforzare le credenziali di Merkel, allora impegnata nel riavvicinamento diplomatico della Germania agli Stati Uniti dopo le divisioni sull'Iraq, di leader equilibrata e autonoma.

Crea imbarazzo
la richiesta
d'asilo in
Germania di un
disertore Usa

La richiesta di asilo in Germania da parte di un **disertore americano** che ha servito in Iraq potrebbe emergere come un elemento di disturbo nelle relazioni tedesco-americane. La richiesta sembra avere buone probabilità di essere accolta. La legislazione tedesca ha infatti recepito una direttiva europea che richiede agli stati membri di concedere asilo ai disertori coinvolti in guerre condotte in modo illegale, e la guerra in Iraq è stata dichiarata

in violazione del diritto internazionale e definita un “atto di aggressione” da una sentenza della Corte amministrativa federale. Se dovesse avere successo, il caso costituirebbe un precedente potenzialmente imbarazzante. La Germania ospita 66.000 soldati americani. (R.A.)

3.3. Regno Unito

Negli ultimi mesi il governo di Gordon Brown è stato assorbito soprattutto dal difficile compito di gestire la crisi economica. La Gran Bretagna è stato il primo paese europeo ad approvare un piano (16 miliardi di sterline) per stimolare la crescita dell'economia. Brown ha svolto un ruolo importante nell'elaborazione del piano anticrisi europeo. Per quanto riguarda gli impegni all'estero, il governo sta valutando la possibilità di aumentare il proprio contingente in Afghanistan, come richiesto con insistenza da Stati Uniti e dallo stesso presidente afgano Hamid Karzai. L'opinione pubblica britannica sembra però contraria. Sembra invece confermato il ritiro del contingente britannico dall'Iraq entro la prossima estate. Continuano i colloqui del governo britannico con la Siria. Il Regno Unito, di concerto con la Francia, sembra puntare su un maggiore coinvolgimento di Damasco per stabilizzare la regione. La Gran Bretagna sta esercitando pressioni su Israele e sulla leadership palestinese per la conclusione di un accordo di massima prima delle elezioni israeliane di febbraio.

La Gran Bretagna protagonista degli sforzi europei contro la crisi economica

Come già successo nei mesi precedenti, il governo britannico è stato protagonista nell'elaborazione di una risposta europea alla **crisi economica**. Il governo Brown è stato il primo esecutivo europeo a presentare un piano per stimolare il rilancio dell'economia e per sostenere i consumi. Il piano anticrisi prevede una serie di misure dal costo totale di circa 16 miliardi di sterline: tra le più importanti, la riduzione dell'Iva dal 17,5% al 15% per un anno e l'aumento dell'aliquota delle imposte sul reddito dal 40 al 45% per la fascia più ricca. Il vertice Ue dell'11-12 dicembre ha approvato un piano anticrisi europeo che suggerisce stimoli all'economia simili a quelli previsti dal governo britannico.

È possibile che la prospettiva di un aumento del debito pubblico britannico, insieme ai cattivi dati economici del settore industriale, sia alla base del deprezzamento della sterlina a fronte dell'euro. A fine novembre la sterlina ha raggiunto il suo minimo storico contro l'euro, a 90 pence.

Cambio sterlina-euro



Emerge qualche divergenza tra Regno Unito ed Usa sulla Striscia di Gaza

La **crisi nella Striscia di Gaza** ha provocato una rara divergenza tra la Gran Bretagna e gli Stati Uniti al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Dopo qualche esitazione iniziale, il premier Brown si è allineato con gli altri paesi europei nel chiedere una tregua immediata. Il Regno Unito ha poi proposto al Consiglio di sicurezza di lanciare un appello per un cessate-il-fuoco. La proposta è stata però bloccata dagli Usa, che non ritenevano utile una tregua in quel momento. Dopo questo confronto diplomatico la posizione del governo britannico per un cessate il fuoco si è fatta anche più decisa, ma il diverbio non sembra aver lasciato strascichi, anche perché gli Usa hanno poi cambiato posizione. Già prima del nuovo conflitto, il governo di Brown aveva cercato di rilanciare il negoziato sul conflitto israelo-palestinese. Pochi giorni prima dell'attacco israeliano Brown aveva incontrato il primo ministro palestinese Salaam Fayad e la sua controparte israeliana Olmert nel tentativo di favorire il riavvicinamento tra le parti.

Possibile l'aumento del contingente britannico in Afghanistan

Il governo britannico sta considerando la possibilità di aumentare il numero di truppe in **Afghanistan**. La Gran Bretagna ha schierato nella provincia di Helmand circa 8.100 uomini, cinquemila dei quali sono truppe combattenti mentre gli altri sono addetti alla logistica ed addestratori dell'esercito afgano. La richiesta di un aumento di truppe è stata fatta al premier Brown direttamente dal presidente afgano Karzai, in visita ufficiale a Londra. Anche rappresentanti del dipartimento della difesa americano hanno più volte espresso l'auspicio che il Regno Unito, insieme ad altri alleati, aumenti l'impegno militare in Afghanistan. Le richieste americane si dovrebbero intensificare con l'avvento di Obama, che sembra considerare l'Afghanistan la priorità di politica estera della sua amministrazione.

Il governo britannico è stato finora cauto sull'aumento di truppe. Funzionari governativi e della difesa hanno sottolineato che il Regno Unito è il secondo contribuente di truppe della coalizione internazionale, che spetterebbe ad altri aumentare i propri contingenti, e che ottomila uomini sono il massimo che le forze armate britanniche, già sotto pressione, possono permettersi di mantenere in Afghanistan. L'opinione pubblica sembra però sempre più sfiduciata sulla situazione in Afghanistan. Da un sondaggio recentemente pubblicato dalla Bbc emerge che ben il 68% dei britannici vorrebbero il ritiro completo dall'Afghanistan entro un anno. Il sondaggio è però contestato dal ministero della difesa, secondo cui il 50% della popolazione appoggia la missione.

Confermato il ritiro dall'Iraq per luglio 2009

Le pressioni sulla Gran Bretagna perché invii più truppe in Afghanistan aumenteranno anche a causa del ritiro del contingente britannico dall'**Iraq**, previsto entro luglio 2009. Dovrebbero rimanere nel sud dell'Iraq solo poche centinaia dei circa 4.100 militari britannici. Il premier Brown lo ha annunciato formalmente durante una visita in Iraq. Il capo di stato maggiore della difesa, Jock Stirrup, ha avvertito che non sarà comunque possibile trasferire direttamente in Afghanistan il contingente schierato in Iraq.

Si intensifica l'iniziativa diplomatica britannica in Medio Oriente

Prosegue l'iniziativa diplomatica britannica in Medio Oriente, in particolare nei confronti della **Siria**. A fine novembre, il ministro degli esteri David Miliband ha incontrato il presidente siriano Bashar Assad a Damasco, nel primo incontro di alto livello tra Siria e Regno Unito dal 2001. La visita è considerata un tentativo di verificare la disponibilità siriana a dialogare con l'Occidente. Già nei mesi passati Gran Bretagna e Francia avevano intrapreso iniziative tese a persuadere la Siria ad assumere un ruolo più cooperativo (Miliband aveva incontrato il ministro degli esteri siriano Muallem a Londra, mentre il presidente francese Sarkozy aveva approfittato dell'occasione del vertice dell'Unione per il Mediterraneo per intavolare un dialogo diretto con Assad). Alcuni osservatori l'hanno anche interpretata come un invito indiretto al presidente in pectore Usa, Obama ad intraprendere una politica di dialogo con Damasco. Un risultato concreto della visita di Miliband è stato il ristabilimento di legami di intelligence di alto livello tra

Siria e Gran Bretagna (si ritiene che la Siria disponga di uno dei più ramificati servizi di informazione del Medio Oriente). (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.

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.

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

Arianna Checchi, *La politica energetica dell'Unione europea* (di prossima uscita).

Valerio Briani, *Le aree di tensione nello spazio euro-atlantico*, dicembre 2008.

Riccardo Alcaro e Valerio Briani, *Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea*, novembre 2008.

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.