

XV legislatura

osservatori

## OSSERVATORIO TRANSATLANTICO

*Contributi di Istituti di ricerca specializzati*

n. 20

*aprile-maggio-giugno 2007*



Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari  
internazionali



XV legislatura

**OSSERVATORIO TRANSATLANTICO**

*Contributi di Istituti di ricerca specializzati*

*n. 20*

*aprile-maggio-giugno 2007*

XV legislatura

**OSSERVATORIO TRANSATLANTICO**

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

*n. 20*

*aprile-maggio-giugno 2007*

## Servizio Studi

**Direttore**

Daniele Ravenna

tel. 06 6706\_2451

Segreteria

\_2451

\_2629

Fax 06 6706\_3588

## Servizio affari internazionali

**Direttore**

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706\_2405

Segreteria

\_2989

\_3666

Fax 06 6706\_4336

## PRESENTAZIONE

Il presente fascicolo fa parte di una serie di rapporti periodici e di studi realizzati con la collaborazione di istituti di ricerca specializzati in campo internazionale.

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

L'Osservatorio transatlantico, curato dall'Istituto Affari Internazionali, ha periodicità trimestrale e si compone di quattro parti.

La prima parte svolge una breve analisi critica dello stato dell'arte delle relazioni Usa-Europa. La seconda parte è dedicata al dibattito di politica estera in seno al Congresso degli Stati Uniti, dominato sempre di più dalla questione Iraq.

La terza parte si compone di una serie di *abstracts* di articoli, rapporti e sondaggi tratti da quotidiani internazionali, riviste specializzate e centri studi di politica estera tesi ad illustrare lo stato del dibattito sui temi più importanti dell'agenda politica internazionale: l'immagine degli Stati Uniti in Europa; le difficili relazioni con la Russia; le relazioni con la Turchia, dopo l'irrigidimento del fronte contrario all'adesione all'Ue; il compromesso del G8 sul clima; il cambio della guardia all'Eliseo; il passaggio di consegne tra Blair e Brown a Downing Street.

La quarta parte, infine, è destinata ad una sintetica ricognizione degli sviluppi nell'ambito delle relazioni transatlantiche in materia di difesa.



# **OSSERVATORIO TRANSATLANTICO**

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

n. 20

*aprile- maggio -giugno 2007*



*Istituto Affari Internazionali*

Curatori:

Ettore Greco, *vice direttore IAI*

Riccardo Alcaro

**Ha collaborato a questo numero:**

Alessandro Marrone

Federica Di Camillo

Giovanni Gasparini

Lucia Marta



## Indice

<b>1. Principali sviluppi dei rapporti transatlantici (aprile-giugno 2007)</b>	p. 5
<b>2. Il dibattito di politica estera nel Congresso degli Stati Uniti</b>	p. 15
<b>3. Analisi, opinioni e sondaggi da giornali, riviste e centri studi stranieri</b>	p. 21
<i>3.1 Orientamenti dell'opinione pubblica</i>	
- Non si attenua la diffidenza degli europei verso gli Stati Uniti	p. 21
- Per molti europei gli Usa sono ancora la prima minaccia alla stabilità mondiale	p. 22
<i>3.2 Russia: la sfida più difficile per Europa e Stati Uniti</i>	
- Il peggioramento dei rapporti tra Usa e Russia mette in difficoltà l'Europa	p. 23
- L'antagonismo russo-americano fatale per l'Europa	p. 24
- Le divisioni europee rafforzano la Russia	p. 25
- Buoni rapporti con Mosca convengono sia agli Usa sia all'Ue	p. 26
<i>3.3 La Turchia tra ambizioni europee, tensioni con gli Usa e tentazioni nazionalistiche</i>	
- Improbabile un cambio di indirizzo in politica estera da parte della Turchia	p. 27
- La crisi interna è un'occasione per le aspirazioni europee della Turchia	p. 28
- Sentendosi umiliata dall'Ovest, la Turchia potrebbe guardare ad Est	p. 29
- Usa ed Ue hanno solo da perdere in un allontanamento dalla Turchia	p. 31

<i>3.4 Il G8 tedesco e i contrasti transatlantici sull'ambiente</i>	
- L'apertura di Bush sul clima non risolve i contrasti con gli europei	p. 32
- Il modesto compromesso del G8 sul clima è comunque incoraggiante per le relazioni Usa-Ue	p. 33
- La leadership europea sul clima può spingere gli Usa ad un maggiore impegno	p. 34
<i>3.5 L'elezione di Sarkozy e il futuro delle relazioni franco-americane</i>	
- Amicizia con gli Usa e Medio Oriente, il cambio di rotta di Sarkozy	p. 36
- Sarkozy non sarà un Blair francese	p. 37
- Niente "rottura" nella politica estera francese, almeno fino al 2008	p. 38
La politica estera di Sarkozy non si distaccherà dal neo-gollismo	p. 39
<i>3.6 La special relationship anglo-americana nel passaggio da Blair a Brown</i>	
- La politica di Blair ha danneggiato più il rapporto con l'Ue che quello con gli Usa	p. 40
- Con Brown una Gran Bretagna meno interventista, ma sempre amica degli Usa	p. 41
- Con Brown la Gran Bretagna sarà più distante sia dagli Usa che dall'Ue	p. 42
<b>4. La cooperazione transatlantica in materia di difesa</b>	p. 43

## **1. Principali sviluppi dei rapporti transatlantici (aprile-giugno 2007)**

*Gli ultimi mesi hanno dimostrato quanto difficile sia per Europa e Stati Uniti gestire le relazioni con la Russia, soprattutto in mancanza di un più efficace coordinamento transatlantico e paneuropeo (cfr § 3.2).*

*Mosca sembra decisa a fare della questione sullo scudo missilistico il punto di partenza per ridiscutere l'assetto politico e di sicurezza emerso in Europa orientale nel corso degli anni Novanta. Dopo la velata minaccia di abbandonare il trattato che portò alla rimozione degli euro-missili, la Russia ha esplicitamente messo in discussione il Trattato Cfe, che regola movimenti e disposizione di truppe e armamenti in Europa ed è considerato uno dei pilastri della sicurezza europea post-Guerra fredda.*

*La veemenza della reazione russa allo scudo, unitamente alle ricorrenti polemiche tra Mosca e diversi membri dell'Ue, ha probabilmente spinto gli europei a far fronte comune. Tuttavia le differenze d'opinione in Europa e tra europei e americani su come gestire le relazioni con il Cremlino non sono di certo evaporate. Per l'Ue, in particolare, sarebbe di fondamentale importanza trovare un modus vivendi meno problematico con il grande vicino orientale, soprattutto in considerazione della sua dipendenza energetica dalle forniture russe.*

*L'atteggiamento della Russia rischia di creare divisioni interne all'Ue e tra europei e americani circa il modo più appropriato di gestire la transizione verso l'indipendenza del Kosovo. Gli europei sono riusciti a persuadere gli Usa a desistere dal forzare una soluzione a tutti i costi dopo che è divenuto chiaro che la Russia non avrebbe cessato di opporsi all'indipendenza della provincia senza un accordo con la Serbia.*

*Il compromesso sul Trattato di riforma dell'Ue ha alimentato la speranza che l'Ue, finalmente libera dalla necessità di aggiornare le sue strutture istituzionali, possa affinare il suo profilo internazionale. Il trattato inserisce modifiche modeste per quanto riguarda la politica estera comune, ma la nuova leva di leader europei – Merkel, Sarkozy, Brown in testa – sembra pragmaticamente orientata alla cooperazione e al compromesso (cfr. §§ 3.5 e 3.6). Le loro capacità diplomatiche saranno probabilmente messe a dura prova dalla questione dell'adesione all'Ue della Turchia, favorita dagli Usa ma avversata dalla maggioranza dell'opinione pubblica europea (cfr. § 3.3).*

*Il piano Merkel di rafforzamento dei legami economici transatlantici – che il cancelliere tedesco considera la migliore garanzia contro future divisioni – ha mosso i primi passi al vertice annuale Ue-Usa di fine aprile. L'accordo consolida ulteriormente la ripresa delle relazioni transatlantiche, che però resta limitata alle élite di governo. I più recenti sondaggi d'opinione mostrano infatti come gli Usa, in particolare a causa della loro politica estera, restino impopolari in Europa (cfr. § 3.1).*

*Gli sforzi di Merkel sono anche serviti al raggiungimento di un compromesso sul clima al vertice del G8 che, per quanto modesto, costituisce il primo segnale di rinnovata cooperazione transatlantica sul tema (cfr. § 3.4).*

*Con la notevole eccezione dell'Iraq, ultimamente la collaborazione transatlantica sui vari fronti mediorientali – Iran, conflitto israelo-palestinese e Libano – non ha incontrato grandi ostacoli.*

*Brutte notizie, infine, per il futuro del round negoziale di Doha in seno all'Omc. Il mancato rinnovo da parte del Congresso di uno speciale dispositivo giuridico che avrebbe accelerato il processo di ratifica di un eventuale accordo Omc sembra spingere la conclusione del negoziato multilaterale oltre le prossime elezioni americane* (cfr. § 2).

Lo scudo anti-missile Usa continua ad alimentare tensioni con la Russia

La difficile **relazione con la Russia** (cfr. § 3.2) ha dominato l'agenda politica e di sicurezza transatlantica degli ultimi mesi e provocato qualche malumore tra Europa e Stati Uniti e all'interno della stessa Unione europea. La principale origine delle tensioni resta il piano americano di installare parti di un sistema di difesa anti-missile in Polonia e Repubblica ceca. L'iniziativa degli Stati Uniti ha sollevato le veementi proteste della Russia, che non si fida delle assicurazioni americane secondo cui lo scudo dovrebbe offrire protezione da un eventuale attacco da paesi come l'Iran e ritiene invece che sia una potenziale minaccia al suo deterrente nucleare. Il presidente russo, Vladimir Putin, si è espresso con toni aspri nei confronti dell'Occidente – accusato di “stile coloniale” – e ha dichiarato che la Russia, per rappresaglia, potrebbe di nuovo puntare il suo arsenale nucleare su bersagli europei.

La Russia minaccia di lasciare il trattato Inf e di sospendere il trattato Cfe

Putin ha anche usato la polemica sullo scudo missilistico per sollevare altre questioni legate al sistema di sicurezza europeo emerso negli anni Novanta di cui la Russia è in misura crescente insoddisfatta. Putin ha confermato che la partecipazione russa al Trattato sulle forze nucleari a raggio intermedio (*Intermediate-range Nuclear Forces treaty*, Inf) – che alla fine degli anni Ottanta portò alla rimozione degli euro-missili – è sotto esame, sebbene abbia negato che esista un nesso diretto con la querelle sullo scudo missilistico. Soprattutto, però, il presidente russo ha minacciato di imporre una moratoria sull'osservanza da parte dei russi del Trattato sulle forze convenzionali in Europa (*Conventional Forces in Europe treaty*, Cfe) e convocato una conferenza straordinaria per discuterne un riesame. Il trattato Cfe, concluso dalla Nato e dal Patto di Varsavia nel 1990, stabilisce restrizioni allo schieramento e al movimento di truppe e armamenti non nucleari ed è considerato uno dei pilastri della sicurezza europea post-Guerra fredda. Nel 1999 il trattato è stato aggiornato in modo da riflettere gli intervenuti mutamenti geopolitici, ma solo Russia, Bielorussia e Kazakistan hanno proceduto alla ratifica. I paesi Nato si rifiutano di fare altrettanto prima che la Russia, come promesso in passato, ritiri le truppe stanziate nelle province separatiste russe di Transnistria (in Moldavia) e Abkhazia e Ossezia del Sud (in Georgia). Mosca ha richiesto non solo che i paesi Nato procedano alla ratifica, ma anche che le tre repubbliche baltiche e la Slovenia, che pure sono membri dell'Alleanza atlantica, aderiscano al trattato. Infine, ha chiesto che i limiti imposti ai movimenti di truppe e armamenti siano rivisti in modo da consentirle maggiore libertà d'azione lungo le sue frontiere, in particolare nel Caucaso. La Nato si è detta disposta a venire incontro alla Russia, in particolare per quanto riguarda quest'ultimo punto, ma non prima che i soldati russi lascino Georgia e Moldavia. Mosca ha respinto la proposta della Nato e dell'Unione europea di inviare in Transnistria una forza internazionale di *peace-keeping* (aperta anche

ai russi). La conferenza di riesame si è così conclusa con un nulla di fatto. Se il Cremlino dovesse mettere in pratica la sua minaccia e sospendere l'attuazione del trattato Cfe, i paesi Nato non avrebbero più modo di monitorare i movimenti di truppe russe né il rispetto dei limiti agli armamenti.

Si moltiplicano le polemiche e le incomprensioni tra Russia e paesi europei

L'aspra reazione della Russia al piano di difesa anti-missile americano è probabilmente uno dei fattori che hanno spinto i paesi europei più scettici riguardo allo scudo missilistico a mettere da parte le polemiche ed evitare che Mosca potesse sfruttare le divisioni intereuropee e transatlantiche. I paesi Nato hanno così dato un indiretto assenso allo scudo, sebbene in Europa occidentale non si siano affatto dissolte le perplessità sulla sua funzionalità, sull'opportunità di suscitare l'ostilità della Russia e, soprattutto, sul fatto che gli Usa abbiano proceduto senza previa consultazione della Nato o con l'Ue. L'unità dell'Unione europea è stata anche indirettamente favorita dalle ricorrenti polemiche tra la Russia e alcuni stati membri. È il caso soprattutto dei paesi dell'Europa orientale una volta sotto l'orbita di Mosca, come Polonia, Lituania ed Estonia – quest'ultima protagonista di un violento alterco con i russi per aver rimosso un monumento in onore ai caduti sovietici della Seconda guerra mondiale –, ma anche della Gran Bretagna. Mosca mal sopporta l'asilo concesso da Londra ad alcuni espatriati russi sotto inchiesta in patria e, più di recente, si è scontrata con il governo britannico a causa delle implicazioni dell'omicidio di Alexandr Litvinenko, l'ex spia russa e oppositore di Putin ucciso a Londra a fine 2006. Il vertice Ue-Russia di metà aprile si è così concluso con un fallimento. In quest'occasione il cancelliere tedesco e presidente di turno dell'Unione, Angela Merkel, ha anche criticato la repressione di gruppi di attivisti anti-governativi da parte delle autorità russe, anticipando dichiarazioni dello stesso tenore rilasciate dal presidente americano George W. Bush alla vigilia del vertice del G8 di giugno – la Russia, ha detto Bush, avrebbe “deragliato dalla democrazia”. L'unità europea ed in particolare l'atteggiamento della Germania, tradizionale sostenitrice di un approccio morbido verso la Russia, potrebbe aver convinto il Cremlino a riconsiderare almeno in parte le sue strategie. La retorica anti-occidentale si è attenuata e il presidente Putin ha anche offerto agli americani di utilizzare una base gestita dai russi in Azerbaigian come sede del sistema radar che andrebbe installato nella Repubblica ceca e di coinvolgere nel sistema di difesa tutti i paesi Nato e la Russia stessa. Americani ed europei hanno salutato le proposte russe come un incoraggiante segnale di distensione, ma è incerto se la Casa Bianca sarà disposta a modificare il piano originale sullo scudo missilistico (che dovrà comunque superare le resistenze del Congresso, cfr. § 2).

Sull'energia la Russia è in vantaggio

Un fronte su cui la Russia sembra in posizione di vantaggio rispetto agli Stati Uniti e all'Unione europea è quello del controllo delle ‘rotte’ energetiche. La Russia ha raggiunto un accordo informale con i governi di Kazakistan e Turkmenistan perché il nuovo gasdotto che dall'Asia centrale dovrebbe fornire l'Europa attraversi il territorio russo. L'accordo è una secca sconfitta di Ue ed Usa, che si erano spesi presso i governi centro-asiatici perché acconsentissero a che il gasdotto corresse a sud del Caspio e di lì in Turchia fino in Europa, aggirando così la Russia. Mosca sembra essersi garantita un ulteriore vantaggio

a fronte in particolare dell'Ue, che dipende massicciamente dalle forniture energetiche russe. Il patto con Kazakistan e Turkmenistan è in linea con la politica, emersa chiaramente sotto la presidenza Putin, volta ad assicurare ai giganti statali del gas e del petrolio, Gazprom e Rosneft, il controllo dei maggiori progetti di sfruttamento di giacimenti energetici (non esitando a sottrarli a compagnie straniere), nonché il monopolio sulle esportazioni, anche quelle di origine non russa. Sembra improbabile, pertanto, che Mosca acconsenta nel prossimo futuro alle richieste europee di aprire maggiormente il mercato dell'energia, un provvedimento che l'Ue vuole come garanzia da arbitrarie interruzioni di forniture come quelle occorse nel recente passato a danno dei paesi di transito Ucraina e Bielorussia. L'unità europea è però fragile, come dimostra il fatto che alcuni stati o compagnie europee hanno ceduto alle offerte di Mosca e concluso patti bilaterali. Questo tipo di intese alimenta il risentimento degli altri membri Ue. È il caso dell'accordo russo-tedesco per il gasdotto sotto il Mar Baltico, che ha destato grande allarme in Polonia, e più recentemente dell'accordo tra Gazprom ed Eni per il gasdotto sotto il Mar Nero, considerato da alcuni in competizione con un analogo progetto (Nabucco) promosso dalla Commissione europea e gestito da un consorzio di società Ue.

Il futuro del  
Kosovo ostaggio  
delle controversie  
tra russi, europei e  
americani

La definizione dello status futuro del **Kosovo** è un altro elemento di contrasto tra la Russia e i partner transatlantici. L'Unione europea e, soprattutto, gli Stati Uniti hanno appoggiato la proposta delle Nazioni Unite di concedere alla provincia serba, sotto amministrazione Onu dal 1999, una specie di 'indipendenza condizionata'. Il calcolo di americani ed europei è che una più chiara prospettiva futura sia una garanzia contro l'esplosione di nuove violenze in Kosovo, la cui grande maggioranza albanese chiede a gran voce la secessione dalla Serbia. Secondo il piano delle Nazioni Unite, una nuova risoluzione del Consiglio di sicurezza dovrebbe assegnare all'Unione europea la responsabilità della transizione politica. La Russia, che detiene il potere di veto, rifiuta però di avallare una soluzione imposta alla Serbia, che continua ad opporsi decisamente ad ogni ipotesi di secessione. L'ostinazione della Russia ha spinto gli europei ad adottare un atteggiamento più prudente. Il nuovo presidente francese, Nicolas Sarkozy, ha proposto al vertice del G8 che la decisione sullo status finale del Kosovo venga ritardata di alcuni mesi, in modo da dare un'ultima chance agli sforzi di mediazione delle Nazioni Unite. Dopo un'iniziale esitazione, la proposta sembra aver guadagnato consensi. Gli americani hanno apparentemente abbandonato il proposito di una transizione rapida e hanno acconsentito ad un limitato ritardo, pur di guadagnare l'assenso dei russi. Senza l'avallo del Consiglio di sicurezza, infatti, l'Ue avrebbe enormi problemi politici e legali a mettere in piedi la missione civile e di polizia a cui, stando alla proposta Onu, verrebbe affidato il compito di vigilare sull'osservanza da parte del Kosovo degli standard internazionali di democrazia, stato di diritto e protezione delle minoranze. Inoltre, non è certo che tutti i membri dell'Ue, per es. Spagna e Grecia, sarebbero disposti a riconoscere la sovranità della provincia in mancanza di un eguale riconoscimento da parte delle Nazioni Unite. Infine, una dichiarazione unilaterale di indipendenza da parte del Kosovo

renderebbe molto più difficile per l'Ue gestire i rapporti con la Serbia e, più in generale, il processo di stabilizzazione dei Balcani

L'immagine degli Usa in Europa non migliora

A quattro anni e più dall'inizio della guerra in Iraq, l'**immagine degli Stati Uniti in Europa** – in particolare quella del presidente Bush – non accenna a migliorare (cfr. § 3.1). È opinione diffusa che la perdita di prestigio degli Usa sia associata al discredito in cui è tenuta la politica estera americana, ed in particolare la decisione di invadere l'Iraq. È possibile, dunque, che il favore europeo verso gli Usa sia destinato a salire dopo il cambio di presidenza a Washington, anche perché in Europa i maggiori protagonisti delle polemiche sulla guerra hanno lasciato il campo ad una generazione di leader – Merkel in Germania, Sarkozy in Francia, Brown in Gran Bretagna – orientata più decisamente ad una cooperazione pragmatica, sia in seno all'Ue sia a livello transatlantico. Molti, anche negli Usa, sperano inoltre che l'accordo raggiunto dai leader europei sul Trattato di riforma che dovrebbe essere adottato al posto del Trattato costituzionale consenta all'Unione europea di concentrarsi sulle principali questioni in cui sembra più necessaria una risposta comune, come il cambiamento climatico, la sicurezza energetica o la difficile gestione delle relazioni con la Russia. La diffidenza che l'amministrazione americana ha talvolta mostrato nei confronti del processo di integrazione europeo sembra essersi esaurita o comunque significativamente attenuata. La gestione degli affari esteri, comunque, resterà tra le competenze sovrane dei singoli membri dell'Ue, anche se il trattato dovrebbe portare ad una certa razionalizzazione della politica estera comune (grazie all'accorpamento delle cariche di commissario alle relazioni esterne e alto rappresentante per la politica estera, e alla creazione di un servizio diplomatico dell'Ue).

Si complicano le relazioni di Usa ed Ue con la Turchia

Il nuovo trattato avrà probabilmente maggiore impatto sulle politiche di allargamento dell'Ue, in quanto dovrebbe contenere alcune disposizioni che renderebbero più facile agli stati membri opporsi a futuri ingressi. Ciò potrebbe avere conseguenze soprattutto per il difficile processo di adesione della **Turchia** (cfr. § 3.2). Diversi membri dell'Ue e gli Stati Uniti ritengono l'ingresso di questo grande e popoloso paese musulmano un'opportunità geostrategica di grande importanza, perché ancorerebbe del tutto la Turchia al sistema politico e di sicurezza euro-atlantico e contribuirebbe a smontare la tesi dello scontro di civiltà tra Occidente e Islam. Tuttavia, le resistenze nell'opinione pubblica europea e in alcuni stati membri, in testa la Francia del nuovo presidente Sarkozy, sono in aumento e il rischio di un'interruzione del negoziato d'adesione (per ora parzialmente sospeso) non può essere escluso. La Turchia nel frattempo è alle prese con una crisi istituzionale che ha visto confrontarsi gli islamisti del partito di governo Giustizia e Sviluppo (Akp) e i secolaristi dell'establishment burocratico-militare. Le tensioni hanno fatto temere che l'esercito, come altre volte in passato, potesse intervenire sul governo e operare un colpo di stato. Il governo di Recep Erdogan ha convocato elezioni anticipate per il prossimo 22 luglio nella speranza di rompere l'impasse. Usa ed Ue hanno appoggiato l'iniziativa del governo, ma non sono

intervenuti oltre nel dibattito nel timore di un effetto *boomerang*. Il risentimento anti-europeo e anti-americano in Turchia è in aumento anche in quei settori della società, come l'esercito, la burocrazia o la borghesia imprenditoriale, che tradizionalmente sostenevano più stretti legami con l'Occidente. All'origine delle frustrazioni turche stanno non solo le difficoltà nel processo di adesione all'Ue, ma anche le implicazioni per la sicurezza turca della guerra in Iraq, che ha di fatto reso semi-autonomo il Kurdistan iracheno. Di recente si è registrato un aumento delle attività terroristiche del separatista Partito dei lavoratori curdi (Pkk), che opera da basi in Iraq. Il rischio di un intervento dell'esercito turco contro i 'santuari' del Pkk in Iraq, per quanto avversato dagli Usa e temuto dagli europei, è tutt'altro che remoto.

Il piano per l'integrazione economica transatlantica muove i primi passi

Il piano europeo di **integrazione economica transatlantica** ha ricevuto un primo, importante impulso durante l'annuale vertice bilaterale Usa-Ue, svoltosi a Washington alla fine di aprile. Stati Uniti ed Unione europea hanno raggiunto un accordo-quadro per intensificare la cooperazione e per armonizzare regolamentazioni e standard in cinque *lighthouse projects* (letteralmente, 'progetti-faro'): diritti di proprietà intellettuale; commercio (in questione è l'avvicinamento degli standard industriali, non la riduzione delle tariffe); investimenti; regolamentazioni finanziarie; e innovazione tecnologica. Il compito di definire l'agenda di cooperazione e monitorarne l'attuazione è stato affidato ad un organismo ad hoc, il Consiglio economico transatlantico, composto da rappresentanti del governo americano e delle istituzioni europee – a testimonianza del fatto che l'iniziativa ha ricevuto sostegno ai piani più alti. Il piano di integrazione economica transatlantica era una delle priorità dell'agenda della presidenza tedesca dell'Unione europea. Il cancelliere Merkel è infatti persuasa che il consolidamento e il rafforzamento dei legami economici e commerciali con gli Usa sia la base più solida su cui impostare il rilancio delle relazioni transatlantiche, di cui è una convinta sostenitrice. L'ambizione è di creare le basi per un mercato unico transatlantico, che replichi almeno in parte il modello europeo, e favorire una più alta interazione tra le due sponde dell'Atlantico. Per il momento, comunque, questa prospettiva sembra remota, considerando le difficoltà nel trovare soluzioni unanimemente condivise da tutti e 27 i membri dell'Ue e le resistenze che, negli Usa, potrebbero venire sia dal Congresso sia dai singoli stati (che hanno precise competenze nelle materie in questione).

Il G8 raggiunge un modesto compromesso sul clima

Il cancelliere Merkel ha avuto meno successo nel coinvolgere gli Stati Uniti in un ambizioso piano di contrasto al **surriscaldamento climatico**. Merkel aveva sperato che il vertice di giugno del G8, di cui la Germania detiene la presidenza annuale, potesse raggiungere un accordo di alto livello sulla riduzione delle emissioni di gas serra, ponendo così le basi per le trattative sull'accordo che dovrà succedere al Protocollo di Kyoto (che si estinguerà nel 2012). Gli Stati Uniti sono però contrari all'idea di fissare limiti vincolanti alle emissioni, che ritengono dannosi per l'economia, e insistono sullo sviluppo di tecnologie 'pulite' ed efficienti (ciò che l'Ue considera utile, ma non sufficiente). Il presidente Bush ha comunque promesso che gli Usa prenderanno



parte alla conferenza Onu che dovrà discutere il dopo-Kyoto, in programma a Bali per la fine dell'anno. Bush ha però ricordato ai suoi partner europei e asiatici che gli Stati Uniti non accetteranno alcuna soluzione da cui restino esclusi i maggiori paesi in via di sviluppo, come la Cina e l'India. L'Unione europea, che lo scorso marzo ha adottato un'ambiziosa strategia di riduzione delle emissioni di gas serra, ritiene al contrario che, per quanto auspicabile, la partecipazione di Cina e India (e altri) non possa condizionarne l'azione di contrasto al cambiamento del clima. La distanza tra Usa ed Ue, dunque, non è stata affatto colmata. Tuttavia, considerando la nota avversione dell'amministrazione Bush verso il Protocollo di Kyoto (gli Usa sono l'unico membro del G8 fuori del trattato) e più in generale il profondo scetticismo mostrato verso la questione del surriscaldamento climatico in generale, le concessioni offerte al G8 dagli Stati Uniti possono essere considerate un segnale incoraggiante.

Americani ed europei continuano a discutere dei modi più appropriati per contrastare il controverso **programma nucleare iraniano**, che sospettano avere una segreta destinazione militare, sia in sede Onu sia a livello bilaterale. In seno al Consiglio di sicurezza si dibatte su come procedere dopo che l'Iran ha ignorato la scadenza che le Nazioni Unite avevano fissato come termine entro il quale avrebbe dovuto cedere alle richieste di maggiore trasparenza e cooperazione. Più specificatamente, l'Iran avrebbe dovuto sospendere le attività legate all'arricchimento dell'uranio, che destano preoccupazione perché, pur essendo necessarie alla produzione di energia, sono facilmente convertibili ad uso militare. Un'ispezione dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) ha però constatato che l'Iran non solo non ha arrestato le attività sensibili, ma avrebbe anche compiuto importanti passi in avanti verso una produzione su scala industriale di uranio arricchito. I progressi compiuti dagli iraniani hanno spinto il direttore generale dell'Aiea, Mohammed ElBaradei, a invitare le potenze occidentali a rivedere la loro strategia in termini più realistici, lasciando cadere la richiesta di sospensione dell'arricchimento (considerata sorpassata dai fatti) e puntando alla creazione di adeguati sistemi di garanzia e verifica. L'invito è stato seccamente respinto dagli Stati Uniti, che vincolano l'apertura di un dialogo a tutto campo con l'Iran alla sospensione dell'arricchimento. Gli europei si sono attenuti alla linea americana, anche se la Germania e l'Italia sembrano nutrire qualche dubbio sulla sostenibilità dell'attuale strategia Onu, più apertamente discussa invece dalla Russia. Queste perplessità sono con ogni probabilità all'origine del ritardo del Consiglio di sicurezza nell'ampliare il regime di sanzioni prevalentemente finanziarie adottato con le risoluzioni 1737 e 1747. Gli Stati Uniti non sembrano orientati ad inasprire le tensioni a tutti i costi, sia perché preferiscono non incrinare l'unità del fronte Onu, sia perché presumibilmente stanno ancora vagliando le condizioni di dialogo con l'Iran in merito all'Iraq, di cui in aprile c'è stato un primo, per quanto timido, esempio. Gli Usa non sembrano comunque disposti ad allentare la pressione finanziaria sull'Iran. In risposta alle esortazioni americane, l'Ue in aprile ha esteso il regime di sanzioni anche ad alcune società iraniane non menzionate dalle risoluzioni Onu. Gli Usa stanno avendo qualche

Sempre più complicato ostacolare le ambizioni nucleari dell'Iran

successo anche nella campagna volta a scoraggiare le compagnie petrolifere e del gas europee a investire in Iran, grazie alla minaccia di attuare le disposizioni dell'*Iran Sanctions Act* che consentono al presidente di imporre restrizioni alle attività negli Usa delle compagnie straniere in affari con l'Iran (cfr. § 2).

La cooperazione transatlantica in Iraq rimane di livello modesto

Il nuovo premier britannico, Gordon Brown, non sembra orientato a cambiare politica sulla **guerra in Iraq**, dove la Gran Bretagna resta l'unico paese europeo a svolgere un ruolo di primo piano e a schierare un numero significativo di truppe (5.500) a fianco dei 165.000 soldati americani. A parte la Polonia, che mantiene circa novecento soldati, i paesi europei ancora presenti nel Golfo (Romania, Danimarca, Repubblica Ceca, Lituania, Lettonia, Estonia, Paesi Bassi, Bulgaria, Slovacchia e Slovenia) mantengono contingenti numericamente esigui. L'Ue nel suo insieme continua ad appoggiare il processo politico in corso e a garantire il suo impegno a partecipare alla ricostruzione del paese. La cooperazione transatlantica in Iraq, dunque, resta limitata e circoscritta a questioni secondarie. Qualcosa potrebbe cambiare, sebbene sia presto per anticipare cosa e in che misura, quando a settembre il Congresso americano dovrà votare di nuovo per finanziare le operazioni militari in Iraq. Se l'aumento di soldati ordinato a gennaio dall'amministrazione non avrà apportato miglioramenti alla sicurezza, come temono in molti, per il presidente Bush sarà più difficile opporsi di nuovo alle richieste del Congresso di fissare un calendario per il ritiro o quantomeno per la riduzione delle truppe schierate in Iraq (cfr. § 2).

Usa ed Ue revocano l'embargo sull'Anp

Stati Uniti ed Unione europea hanno deciso di porre fine al **boicottaggio dell'Autorità nazionale palestinese** (Anp) dopo che il gruppo islamista Hamas, che entrambi considerano un'organizzazione terroristica, è stato estromesso dal governo dal presidente dell'Anp Mahmoud Abbas. Abbas, che è anche leader di Fatah, il partito rivale di Hamas, ha dissolto l'esecutivo guidato dal gruppo islamista dopo che quest'ultimo è uscito vincitore da violenti scontri con Fatah nella Striscia di Gaza, ora sotto il suo controllo. Hamas, che ha vinto le elezioni parlamentari nel 2006, ha denunciato la decisione di Abbas come illegale e si è rifiutata di riconoscere la legittimità del governo d'emergenza messo in piedi dal leader di Fatah. Stati Uniti ed Unione europea, così come Israele, hanno offerto pieno appoggio ad Abbas e ripreso sia i contatti diplomatici con il governo palestinese (composto in massima parte da indipendenti) sia il trasferimento di fondi all'Anp, che era stato sospeso in reazione al rifiuto di Hamas di riconoscere Israele e rinunciare alla lotta armata. La revoca dell'embargo finanziario, che ha contribuito nell'ultimo anno al deterioramento delle condizioni economiche e di sicurezza nei Territori palestinesi, rischia di incrinare ulteriormente la credibilità occidentale tra i palestinesi e nel mondo arabo, in cui è diffusa la percezione che l'aperto sostegno a Fatah da parte di Usa ed Ue (e Israele) sia parte di un tentativo di dividere i palestinesi. Critiche ha suscitato anche la nomina a inviato speciale del Quartetto (il forum negoziale per il conflitto israelo-palestinese composto da Usa, Ue, Russia e Onu) dell'ex premier britannico Tony Blair, il cui prestigio nel mondo arabo è offuscato dalla partecipazione della Gran Bretagna

all'invasione dell'Iraq. Qualche riserva è stata espressa all'interno dello stesso Quartetto, in particolare dalla Russia ma anche dalla Germania (a nome dell'Ue), che ha tenuto a sottolineare che il mandato dell'ex premier britannico non comprende un ruolo di mediazione – che resterà una prerogativa del Quartetto. Blair avrà invece il compito di organizzare l'assistenza ai palestinesi e contribuire al rafforzamento dell'Anp.

Usa ed Ue appoggiano il tribunale Onu per l'omicidio Hariri

Stati Uniti ed Unione europea hanno dato convinto appoggio alla risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Onu che ha istituito un **tribunale speciale per l'omicidio di Rafiq Hariri**, l'ex premier libanese assassinato a Beirut nel febbraio 2005. La risoluzione ha incontrato la decisa opposizione della Siria, che è sospettata aver avuto un ruolo nella morte di Hariri, e sembra destinata a innalzare il livello dello scontro politico tra le diverse fazioni libanesi, divise tra la coalizione di governo anti-siriana sostenuta da Usa ed Ue e l'opposizione filo-siriana guidata dal gruppo armato sciita Hezbollah. Americani ed europei sembrano dunque orientati ad aumentare le pressioni sulla Siria perché riduca la sua influenza sul Libano, sebbene in Europa non ci sia unanime consenso su come procedere. L'Italia, in particolare, si è distinta nell'invocare maggiore prudenza nei rapporti con il governo di Damasco, la cui cooperazione giudica essenziale a garantire la stabilità del Libano – nonché, indirettamente, la sicurezza del contingente Onu a guida italiana Unifil II, incaricato di mantenere la pace nel sud del paese, dove Hezbollah è più forte. Nel frattempo, la situazione in Libano si è fatta più delicata in seguito ad una serie di episodi di violenza che hanno coinvolto, per la prima volta, anche la stessa Unifil (sei soldati spagnoli sono rimasti uccisi in un attentato esplosivo). All'origine delle violenze sembrano esserci le attività di piccoli gruppi di radicali di ispirazione 'qaedista', che operano dai diversi campi profughi palestinesi sparsi per il paese.

Il Doha round resta appeso a un filo, chiuso l'accordo Usa-Ue Open Skies

Le prospettive per una prossima conclusione del negoziato multilaterale sulla **liberalizzazione del commercio** in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) – il cosiddetto *Doha round* – si sono fatte decisamente più fosche dopo che il Congresso americano ha lasciato scadere la *fast-track authority* presidenziale (cfr. § 2). Questo dispositivo legale, che permette al presidente americano di presentare al Congresso un accordo da approvare o respingere in blocco (senza cioè possibilità di emendarlo), è generalmente considerato una condizione essenziale per il raggiungimento di un compromesso. È altamente improbabile, infatti, che il Congresso dia il suo assenso ad ogni singola clausola di un eventuale accordo. Sempre in ambito commerciale, al vertice Usa-Ue di aprile è stato deciso che il 30 marzo 2008 entrerà in vigore una parte dell'accordo-quadro *Open Skies* per la liberalizzazione dei traffici aerei transatlantici. Le linee aeree americane ed europee potranno viaggiare liberamente attraverso l'Atlantico, senza cioè essere vincolate a decollare o atterrare in determinati aeroporti. Le compagnie europee, al contrario di quelle americane, non potranno però operare sulle rotte interne americane. Questa disposizione ha provocato molte proteste in Europa e sarà probabilmente uno dei maggiori punti di discussione dei negoziati

sull'accordo di seconda fase del 'pacchetto' *Open Skies*, che dovrebbero prender le mosse nella tarda primavera 2008.

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

*Anche nei mesi di aprile, maggio e giugno il Congresso americano ha prodotto risultati al di sotto delle aspettative. Non è riuscito, in particolare, ad approvare provvedimenti chiave per il futuro del paese e che sono in discussione da molto tempo, come la riforma del sistema dell'immigrazione. Proprio su questa riforma aveva puntato molto George W. Bush, da sempre favorevole al varo di una legge che, insieme all'inasprimento dei controlli alle frontiere, consenta un nuovo percorso di regolarizzazione degli immigrati illegali che sono, secondo le stime più attendibili, circa 12 milioni. Con un Congresso che gli è largamente ostile – alle elezioni del novembre scorso i democratici hanno conquistato la maggioranza dei seggi sia alla Camera dei rappresentanti che al Senato – Bush sta incontrando crescenti difficoltà a far approvare provvedimenti di legge a cui vorrebbe fosse legato il ricordo della sua presidenza, che specie negli ultimi tempi può vantare ben poche realizzazioni al suo attivo. Gli ultimi sondaggi segnalano un ulteriore calo di popolarità di Bush: ne approva oggi l'operato appena il 30% degli americani.*

*I timidi tentativi di accordo bipartisan al Congresso sono stati frustrati dal clima generale di scontro politico tra la maggioranza democratica e la presidenza sulla questione dell'Iraq. Ma ha pesato negativamente anche l'incapacità dei due partiti, il democratico e il repubblicano, di trovare un terreno comune di intesa anche là dove in gioco erano questioni meno politicamente controverse. La Camera è riuscita in realtà ad approvare in tempi molto rapidi i provvedimenti che i democratici avevano incluso nel loro programma elettorale delle prime "100 ore", ma tali provvedimenti si sono poi tutti arenati al Senato – dove i democratici hanno una maggioranza di un solo seggio – con l'eccezione dell'aumento del salario minimo, che è diventato legge a fine maggio.*

*Non stupisce pertanto che i sondaggi continuino a registrare una diffusa e profonda insoddisfazione dell'opinione pubblica per l'operato del Congresso. I democratici non sono riusciti finora a mantenere fede alla promessa di rilanciare il ruolo del Congresso che, soprattutto nell'ultimo periodo in cui era stato sotto il controllo dei repubblicani, non aveva certo brillato per quantità e qualità della produzione legislativa. La presidente della Camera, la democratica Nancy Pelosi, è riuscita a mantenere abbastanza unito il gruppo dei deputati democratici, nonostante le profonde divisioni interne che lo caratterizzano, ma a costo di non pochi compromessi e così, stando ai sondaggi, anche la sua popolarità personale ne ha risentito.*

*Il conflitto in Iraq è rimasto anche in questo trimestre al centro del dibattito del Congresso sulla politica estera. I democratici non sono riusciti ad imporre una data per l'inizio del ritiro delle truppe dall'Iraq, che era, e resta, il loro principale obiettivo, per il quale ritengono di aver ricevuto un preciso mandato dagli elettori. Questo sembra aver deluso le aspettative di una parte dell'elettorato ed infatti i sondaggi registrano un lieve calo nel consenso per i democratici. Il gradimento per il Partito democratico resta comunque largamente superiore a quello per il Partito repubblicano.*

*La leadership democratica ha intenzione di continuare a premere sulla presidenza per ottenere un cambio di rotta sull'Iraq. Il momento decisivo sarà probabilmente settembre, quando il comandante della missione in Iraq, David*

*Petraeus, riferirà al Congresso sui risultati della nuova strategia perseguita da Bush con l'invio di nuove truppe. Il rapporto di Petraeus sarà certamente uno degli elementi più importanti sulla base dei quali i membri del Congresso, compresi quelli del Partito repubblicano, decideranno se votare nuovamente il finanziamento alla missione e a quali condizioni.*

*Ma non è del tutto escluso che già a luglio, quando Bush dovrà presentare un primo rapporto sull'operato del governo iracheno, possano esserci dei nuovi sviluppi. A luglio verranno probabilmente sottoposte a votazione, fra l'altro, alcune nuove proposte dei democratici per tagliare i fondi e fissare una scadenza per il ritiro.*

Approvato il finanziamento allo sforzo bellico in Iraq solo fino a settembre, ma senza date per il ritiro

Il Congresso ha approvato i **finanziamenti per lo sforzo bellico in Iraq e Afghanistan** con 280 voti contro 142 alla Camera e 80 contro 14 al Senato. Il provvedimento, che stanziava circa 120 miliardi di dollari, non fissa alcuna data per il ritiro dei soldati americani dall'Iraq, come avrebbero voluto i democratici, ma copre le spese della missione in Iraq solo fino a settembre, quando il Congresso dovrà discutere i termini di un ulteriore finanziamento.

Il provvedimento chiede inoltre al governo iracheno di raggiungere determinati risultati misurati su una serie di parametri (*benchmarks*) come pre-condizione di ulteriori aiuti americani per la ricostruzione del paese, anche se la decisione finale riguardo a tali aiuti spetterà comunque al presidente Bush. L'operato del governo iracheno sarà analizzato da un organismo indipendente che presenterà una relazione entro il primo settembre.

Il provvedimento per il rifinanziamento della missione prevede anche che la Casa Bianca presenti al Congresso due rapporti, uno a metà luglio ed uno a settembre, sui risultati ottenuti con la nuova strategia incentrata su un aumento delle truppe, che l'amministrazione ha perseguito dal febbraio scorso, ma che è diventata pienamente operativa solo a giugno (le truppe sono aumentate da 132.000 a 160.000). È sulla base di questi rapporti che il Congresso deciderà a settembre i nuovi criteri di finanziamento.

L'insoddisfazione cresce anche tra le fila dei repubblicani

Il **Partito repubblicano** ha votato il provvedimento sostanzialmente all'unanimità in entrambe le camere. Tuttavia all'interno del partito l'appoggio al presidente ed alle sue politiche si sta erodendo. Diversi parlamentari, soprattutto quelli che dovranno affrontare una rielezione nel 2008, cominciano a prendere le distanze da un'amministrazione e da una guerra sempre più impopolari. La strategia dell'invio di nuove truppe in Iraq non sembra dare i risultati sperati, e in diverse occasioni rappresentanti dell'esercito hanno sottolineato le condizioni difficili in cui si trovano le forze armate americane. Molti parlamentari repubblicani, fra i quali anche personaggi influenti come Pete Domenici e George Voinovich, non sono disposti a continuare ad appoggiare ad oltranza, e contro il parere dell'opinione pubblica, una strategia che impone un carico gravoso all'esercito e che non ha dato finora alcun risultato apprezzabile. Persino il senatore Richard Lugar, capogruppo repubblicano alla Commissione affari esteri, che aveva sempre sostenuto la politica del presidente in Iraq, ha espresso apertamente il suo disagio per l'andamento delle operazioni e ha auspicato una

riduzione delle truppe, mentre il capogruppo dei repubblicani al Senato, Mitch McConnell, ha esplicitamente chiesto una nuova strategia entro l'autunno.

Il rapporto sull'andamento della guerra che il comandante delle truppe Usa in Iraq, generale David Petraeus, presenterà a settembre sarà determinante. Se Petraeus non sarà in grado di attestare un miglioramento significativo della situazione, cosa che allo stato attuale sembra poco probabile, i repubblicani potrebbero chiedere con più forza al presidente un deciso cambio di rotta. In questo caso, si potrebbe assistere ad un serio scollamento fra l'amministrazione Bush, che per ora continua a difendere la sua strategia, e lo stesso Partito repubblicano.

Fallito il primo tentativo dei democratici di fissare una scadenza per il ritiro

L'adozione del finanziamento per la guerra ha segnato una momentanea sconfitta per i **democratici**, che miravano ad includere nel provvedimento una data per l'inizio del ritiro delle truppe dall'Iraq. Constatata l'impossibilità di superare il veto presidenziale che sarebbe stato apposto su qualsiasi provvedimento che contenesse date per il ritiro, la leadership del Partito democratico ha giudicato più prudente approvare comunque il provvedimento e rimandare lo scontro sul ritiro. I democratici hanno temuto che impendendo l'approvazione dei finanziamenti alla guerra si sarebbero esposti all'accusa di privare le truppe in Iraq di risorse e mezzi essenziali.

Tuttavia la maggior parte del partito ha votato contro il provvedimento per il rifinanziamento della missione. Mentre al Senato i democratici favorevoli sono stati 37 (solo 10 hanno votato contro), alla Camera ben 140 deputati democratici si sono opposti, e solo 86 hanno votato a favore. Fra i deputati contrari si segnalano anche leader importanti come la presidente della Camera Nancy Pelosi ed i due principali candidati democratici alla presidenza, i senatori Hillary Clinton e Barack Obama. Il voto ha evidenziato le difficoltà del partito democratico a conciliare le posizioni dell'ala *liberal*, che vorrebbe il ritiro immediato dall'Iraq anche a costo di uno scontro frontale con l'amministrazione, con quelle dell'ala più moderata e centrista.

I democratici avevano già tentato di imporre il ritiro dall'Iraq a marzo di questo anno, quando la Camera aveva approvato un progetto di legge che prevedeva il ritiro entro il settembre del 2008. Un progetto analogo era stato approvato inaspettatamente anche dal Senato, dove la maggioranza democratica è, come si è detto, molto più esigua. Le due camere si erano poi accordate su un testo comune, sul quale però il presidente Bush ha posto il veto. Il veto presidenziale può essere aggirato solo con una maggioranza qualificata (2/3 sia al Senato che alla Camera) di cui i democratici non dispongono. Alla Camera i democratici hanno comunque provato a superare il veto, ma hanno ottenuto solo 222 voti sui 284 necessari. Il partito democratico si è quindi adattato a votare il finanziamento senza date per il ritiro. È da notare che questa è stata la seconda volta che il presidente Bush ha usato il suo potere di veto in più di sei anni. Ovviamente prima del gennaio scorso Bush non ha avuto motivi di ricorrere al veto – lo ha fatto solo su un provvedimento che mirava a liberalizzare la ricerca sulle cellule staminali - perché il Congresso era saldamente controllato dai repubblicani.

Cala la fiducia dell'opinione pubblica nei democratici

Secondo molti commentatori, l'incapacità del partito democratico di porre fine alla guerra sarebbe alla base del **calo di consensi** registrato dagli ultimi sondaggi. Un recente studio della Cnn indica che il 49% degli americani disapprova l'azione dei democratici al Congresso, mentre solo il 42% ne è soddisfatto. Lo stesso sondaggio effettuato a maggio dava percentuali inverse. Il calo di consensi ha spinto i democratici ad intensificare le pressioni sulla presidenza per ottenere un cambio di strategia in Iraq. Un emendamento che richiede l'inizio del ritiro delle forze americane dall'Iraq potrebbe essere inserito in alcuni provvedimenti in materia di difesa in discussione a metà luglio. La leadership democratica sta valutando anche la possibilità di revocare l'autorizzazione alla guerra concessa dal Congresso nel 2002, o di richiedere per legge un livello di preparazione e addestramento per i contingenti in partenza tale da ridurre drasticamente il ritmo degli avvicendamenti e costringere così l'amministrazione ad avviare il ritiro. Ma anche questi provvedimenti, qualora fossero approvati dal Congresso, sarebbero soggetti al veto presidenziale. A meno che non siano sostenuti anche da molti repubblicani, il che pare prematuro, avrebbero quindi solo un valore simbolico. Per i democratici la prima occasione utile per imporre il ritiro dall'Iraq rimane quindi probabilmente la presentazione del rapporto del generale Petraeus a settembre.

Bloccati i finanziamenti per il sistema antimissile in Polonia e Repubblica ceca

Il Congresso è intenzionato a bloccare i **finanziamenti per il sistema anti-missile** che l'amministrazione intende installare in Polonia e Repubblica ceca. I finanziamenti per il sistema dovevano essere inclusi nel provvedimento (*National Defense Authorization Act*, Nda) che il Congresso emana annualmente per autorizzare le spese di agenzie e programmi del dipartimento della difesa dell'anno successivo. Tuttavia, la Camera ha già approvato la sua versione del provvedimento e il Senato dovrebbe approvare la sua entro metà luglio, ma nessuno dei due progetti di legge autorizza i finanziamenti per il sistema anti-missile.

In entrambi i provvedimenti si sottolinea come il sistema anti-missile non abbia mai completato i test previsti e sia quindi da ritenere ancora non affidabile e come non esista ancora alcun accordo formalizzato con i governi polacco e ceco per il dispiego del sistema sul loro territorio. In assenza dei necessari accordi internazionali e senza la sicurezza che il sistema funzioni, il Congresso non autorizzerà la spesa dei fondi per la costruzione di un sistema che oltretutto potrebbe costare fino a quattro miliardi di dollari. Entrambi i provvedimenti richiedono invece uno studio indipendente su tutti i problemi tecnici, politici, ed economici connessi con la costruzione del sistema in Europa, ed invitano inoltre l'amministrazione a aumentare gli sforzi per ottenere l'appoggio di tutti i paesi Nato. Il dipartimento della difesa potrà ripresentare domanda di finanziamento nel 2008.

È difficile prevedere se il programma anti-missile verrà bloccato definitivamente. Se l'amministrazione riuscirà ad ottenere un accordo con i due paesi ospitanti e se lo studio dimostrerà la fattibilità del progetto, l'anno prossimo il ministero della difesa potrebbe ottenere i fondi richiesti. Anche un appoggio deciso ed esplicito degli alleati europei potrebbe contribuire a convincere il Congresso. Al momento, tuttavia, i dubbi sull'opportunità di costruire il sistema



anti-missile sembrano essere condivisi dalla maggior parte dei parlamentari, sia democratici che repubblicani. Il provvedimento della Camera, infatti, è stata approvato da un'ampia maggioranza bipartisan (397 voti a favore e 27 contrari).

Commissione della Camera vota per l'inasprimento delle sanzioni contro l'Iran

Concentrato sulla gestione del conflitto in Iraq, il Congresso non ha dibattuto ampiamente sulla politica da intraprendere nei confronti dell'**Iran** e del suo programma nucleare. In generale, i parlamentari di entrambi gli schieramenti sono contrari ad un attacco militare, anche perché le forze armate americane hanno fatto sapere chiaramente ai parlamentari di non essere in grado di assumere ulteriori impegni oltre all'Iraq e all'Afghanistan. Tuttavia, sia fra i repubblicani che fra i democratici è diffusa anche la convinzione che si debba evitare un Iran nucleare e il Congresso sembra orientato a inasprire le sanzioni sull'Iran. A fine giugno, ad esempio, la Commissione affari esteri della Camera ha approvato quasi all'unanimità un progetto di legge che, oltre ad inasprire l'embargo sui beni iraniani già in atto, impone sanzioni obbligatorie per le compagnie straniere che collaborano con l'Iran nel campo dell'energia. Le sanzioni nei confronti di compagnie straniere che operano in Iran sono al momento applicabili solo a discrezione del presidente Bush, che però non ne ha finora applicata alcuna.

Non rinnovata l'autorità presidenziale per la promozione del commercio

Il Congresso non ha rinnovato l'**autorità presidenziale per la promozione del commercio** (*Trade Promotion Authority*, Tpa), che facilita la conclusione di accordi di libero scambio. La Tpa consente all'amministrazione di sottoporre al Congresso accordi commerciali da approvare o respingere in blocco, senza che il Congresso abbia la possibilità di emendarli. L'autorità garantisce quindi alle controparti Usa che l'accordo raggiunto con l'amministrazione non verrà modificato in parlamento, e comporta un iter legislativo più breve. La Tpa era stata concessa dal Congresso al presidente nel 2002 e doveva essere rinnovata entro giugno, ma la maggioranza democratica ha preferito lasciare scadere il termine per il rinnovo.

Una delle ragioni della contrarietà dei democratici al rinnovo dell'autorità è la sfiducia nelle capacità negoziali dell'amministrazione Bush. Un secondo fattore che ha giocato contro il rinnovo della Tpa è la crescente preoccupazione per gli effetti negativi della liberalizzazione commerciale. Molti parlamentari di entrambi i partiti ritengono gli accordi di libero commercio responsabili della perdita di posti di lavoro e per l'abbassamento dei salari dei lavoratori americani. In particolare ampi settori del Partito democratico sono fortemente critici nei confronti degli accordi di libero scambio. Alcuni candidati democratici alla presidenza, come Hillary Clinton e John Edwards, hanno assunto posizioni in linea con queste tendenze.

Il mancato rinnovo della Tpa fa temere per le sorti del round negoziale di Doha per la liberalizzazione del commercio in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (Omc). Molti esperti, infatti, ritengono la Tpa uno strumento imprescindibile perché gli Usa possano svolgere con successo un ruolo trainante nei negoziati per Doha, e la leadership americana è a sua volta considerata essenziale perché i negoziati di Doha abbiano successo. Il fallimento del Doha round sarebbe un duro colpo alla credibilità dell'Omc. Gli esperti di politiche

commerciali sono anche preoccupati che il mancato rinnovo dell'autorità presidenziale possa essere interpretato all'estero come segno di una crescente tendenza protezionistica degli Usa. È possibile che l'amministrazione tenti di ottenere una nuova Tpa in autunno, ma viste le recenti tendenze protezionistiche del Congresso le prospettive non sembrano favorevoli.

Le stesse motivazioni rendono incerta l'approvazione da parte del Congresso di quattro accordi di libero scambio già negoziati dall'amministrazione Bush con Perù, Panama, Colombia e Corea del Sud. I quattro accordi sono stati negoziati sotto la precedente Tpa, quindi il Congresso potrà solo approvarli o rifiutarli, non emendarli. Secondo i democratici gli accordi danneggerebbero alcune industrie americane e non conterebbero sufficienti garanzie per il rispetto dell'ambiente e dei diritti dei lavoratori nei paesi partner. Il presidente si era quindi impegnato a modificare gli accordi per venire incontro alle preoccupazioni dei democratici, ma sembra che il compromesso raggiunto non sia ancora sufficiente a rendere sicura l'approvazione. La presidente della Camera Pelosi ha rimandato a tempo indefinito la discussione sugli accordi con Perù e Panama, che comunque non verranno affrontati prima che i due paesi partner abbiano rafforzato le leggi a protezione dei lavoratori. Gli accordi con la Colombia e la Corea del Sud sono ancora meno graditi ai democratici, che lamentano un trattamento svantaggioso per le esportazioni americane in Corea del Sud nell'industria dell'automobile e le violenze contro i rappresentanti sindacali in Colombia. Pertanto, l'approvazione di questi accordi è quantomeno incerta.

### **3. Analisi, opinioni e sondaggi da giornali, riviste e centri studi stranieri**

#### *3.1 Orientamenti dell'opinione pubblica*

##### **NON SI ATTENUA LA DIFFIDENZA DEGLI EUROPEI VERSO GLI STATI UNITI**

Non si attenua in gran parte del mondo ed in particolare in Europa occidentale la diffidenza verso gli Stati Uniti, un effetto largamente dipendente dal discredito in cui è tenuta la politica estera americana. È quanto emerge da un'indagine statistica condotta dal Pew Research Center di Washington.

Il sondaggio è stato condotto su un campione di 45.239 persone in 47 stati del mondo dal 6 aprile al 29 maggio 2007. I paesi europei coinvolti sono Bulgaria, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Polonia, Repubblica Ceca, Russia, Slovacchia, Spagna, Svezia, Ucraina e Turchia.

In 25 paesi su 47 la maggioranza della popolazione esprime un giudizio positivo sugli Stati Uniti, ma la percentuale dei cittadini favorevoli agli Usa è diminuita in 26 paesi rispetto alla stessa rilevazione di cinque anni fa, cioè dopo gli attentati dell'11 settembre ma prima dell'invasione dell'Iraq.

L'immagine degli Usa è peggiorata soprattutto tra i suoi più vecchi alleati. In Turchia, per es., i giudizi positivi sugli Stati Uniti sono crollati dal 53% del 2001 al 9% di oggi. Ma il fenomeno non è limitato ai paesi a maggioranza musulmana. In Germania il favore verso gli Usa è precipitato dal 78% del 2001 al 30%, la percentuale più bassa registrata sul Vecchio Continente. Anche in Spagna (34%), Francia (39%) e Svezia (46%) il risultato è negativo. In Europa occidentale solo in Italia (53%) e Gran Bretagna (51%) la maggioranza degli intervistati ha espresso un giudizio positivo, seppure con un margine esiguo (in Gran Bretagna il favore verso gli Usa è sceso di 24 punti percentuali dal 2001). Il consenso verso gli Stati Uniti è più forte in Europa orientale dove oscilla tra il 41% ed il 61% dei cittadini, tuttavia anch'esso è decisamente diminuito rispetto a cinque anni fa.

L'immagine degli americani in Europa occidentale è generalmente positiva (in Germania, per es., più di due terzi degli intervistati giudicano positivamente gli americani ma negativamente gli Usa), seppur in calo rispetto agli anni passati.

La fiducia nel presidente Bush in Europa occidentale invece è inferiore mediamente di 20-25 punti percentuali rispetto al favore verso gli Stati Uniti, ed è precipitata rispetto ai valori del 2003 ovunque tranne che, curiosamente, in Russia.

La diffidenza mondiale nei confronti degli Usa sembra dipendere dalla crescente disapprovazione della politica estera di Washington degli ultimi anni. In 43 paesi su 47 la maggioranza del campione intervistato vuole la fine immediata della presenza militare americana in Iraq. L'opinione pubblica europea è divisa sulla permanenza delle forze Nato in Afghanistan, ed il consenso verso un rapido ritiro dei propri contingenti è forte in Canada, Francia, Germania, Italia, Spagna, Polonia e Turchia. Inoltre l'atteggiamento sulla questione ambientale ed i fatti di Guantanamo ed Abu Ghraib hanno ulteriormente screditato il prestigio americano. Infine la schiacciante maggioranza degli europei intervistati considera unilaterali

le politiche Usa, ed in quasi tutti i paesi la maggior parte del campione ritiene che gli Stati Uniti promuovano la democrazia solo dove conviene loro.

Fonte: Pew Research Center, *Global unease with major powers and leaders*, 27 giugno 2007, <http://pewglobal.org/reports/pdf/256.pdf>.

## **PER MOLTI EUROPEI GLI USA SONO ANCORA LA PRIMA MINACCIA ALLA STABILITÀ MONDIALE**

Anche nel 2007 un terzo dei cittadini dell'Europa occidentale considera gli Stati Uniti la prima minaccia alla stabilità internazionale. È il responso di un sondaggio condotto dall'istituto statistico britannico Harris Interactive in cooperazione con il *Financial Times*.

L'indagine è stata condotta in rete su un campione di 6.169 adulti in Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Spagna e Usa tra il 31 maggio ed il 12 giugno 2007. Lo stesso sondaggio è stato ripetuto ogni mese dal luglio 2006 su un campione di circa mille persone in ognuno dei sei stati.

Alla domanda "quale dei seguenti paesi ritieni sia la maggiore minaccia alla stabilità mondiale?" mediamente il 32% degli europei intervistati risponde: gli Stati Uniti. La Spagna esprime la maggiore percentuale (46%) di cittadini preoccupati dagli Usa, a cui segue il 32% dei tedeschi, il 31% dei francesi, il 30% degli inglesi ed il 21% degli italiani. In quattro paesi su cinque gli Stati Uniti sono al primo posto nella lista dei paesi considerati più pericolosi per la stabilità internazionale. Solo in Italia si è registrata maggiore preoccupazione circa il potenziale destabilizzante di Cina (26%) e Iran (22%).

I cittadini americani intervistati giudicano invece come i principali pericoli per la stabilità mondiale Corea del Nord, Iran e Cina. Tuttavia l'11% di loro ritiene gli stessi Stati Uniti una minaccia, percentuale che sale al 35% nel campione americano compreso tra i 16 ed i 24 anni.

Rispetto allo stesso sondaggio condotto nell'agosto 2006, la media degli europei che considera gli Stati Uniti un pericolo per la stabilità internazionale è salita dal 30% al 32%. In particolare la percentuale è scesa di 6 punti in Gran Bretagna ed è rimasta stabile in Italia, mentre è salita di 2 punti in Spagna, di 3 in Francia e di ben 8 in Germania. Nei dodici mesi monitorati la quota di cittadini europei che ha mantenuto tale giudizio sugli Usa è oscillata tra il 28% ed il 38%, rimanendo dunque stabile nel corso dell'anno.

In media, per gli europei la minaccia più grande alla stabilità mondiale dopo gli Stati Uniti è rappresentata dalla Cina (il 19% degli intervistati si è espresso in questo senso). A seguire troviamo l'Iran (17%), l'Iraq (11%), la Corea del Nord (9%) e la Russia, con solo il 5% nonostante le crescenti tensioni tra Mosca e l'area transatlantica.

Il sondaggio sembra dunque mostrare come l'immagine di Bush presso il pubblico europeo non sia affatto migliorata, nonostante l'approccio maggiormente consensuale sul piano internazionale adottato nel suo secondo mandato, ad esempio sui programmi nucleari di Iran e Corea del Nord. L'allentamento della tensione tra i governi delle due sponde dell'Atlantico non sembra aver colmato il distacco tra l'amministrazione americana ed il pubblico europeo, ed il nuovo presidente dovrà fare i conti con questa realtà per migliorare la percezione degli Stati Uniti in Europa.

Fonte: Harris Interactive, *EU Citizens Want Referendum on Treaty*, 2 luglio 2006, <http://www.harrisinteractive.com/news/allnewsbydate.asp?NewsID=1228>.

### *3.2 La Russia: la sfida più difficile per Europa e Stati Uniti*

#### **IL PEGGIORAMENTO DEI RAPPORTI TRA USA E RUSSIA METTE IN DIFFICOLTÀ L'EUROPA**

Mosca ritiene di subire una politica ostile da parte americana: gli Stati Uniti sembrano orientati verso una 'cooperazione selettiva' con la Russia, e l'Europa rischia di dividersi sulla posizione da tenere. È questo il quadro tracciato M.K. Bhadrakumar, ex diplomatico indiano ed esperto di questioni euroasiatiche.

La Russia è persuasa che gli Usa stiano portando avanti un'articolata offensiva per contenere l'influenza internazionale di Mosca e allentare i legami con l'Europa. A sentire i russi, una lunga lista di questioni ne giustifica il risentimento e alimenta l'ansia da accerchiamento: il progetto degli Stati Uniti di installare un sistema di difesa anti-missilistico in Polonia e Repubblica Ceca; l'appoggio espresso da Washington all'adesione di Georgia ed Ucraina alla Nato; il sostegno politico e finanziario alle 'rivoluzioni colorate' ed ai movimenti russi critici di Putin; le critiche allo stesso Putin sulla questione dei diritti civili e politici.

Il contenzioso sullo scudo missilistico in Europa orientale urta la sensibilità dei russi in modo particolare. A Mosca nessuno crede agli americani quando sostengono che il sistema anti-missile dovrebbe contenere un'eventuale minaccia proveniente dall'Iran. Al contrario, l'opinione generale è che esso serva a minare il deterrente nucleare russo (il sistema radar che dovrebbe essere costruito nella Repubblica Ceca, si fa notare, darebbe agli Usa la possibilità di tracciare il territorio russo fino agli Urali). Le preoccupazioni russe sono condivise in maniera crescente dalla Cina, che teme le implicazioni delle iniziative di cooperazione in tema di difese anti-missilistiche tra Stati Uniti e Giappone e Australia.

È improbabile che la tensione tra Russia e Usa si allenterà nel breve periodo, e ciò pone l'Europa in una posizione molto delicata. Diversi paesi europei, tra cui Francia e Germania, tendono ad esercitare un certo grado di prudenza e realismo nelle loro relazioni con la Russia. Non a caso l'inasprimento delle relazioni russo-americane ha provocato reazioni differenti in Europa: mentre Londra e Varsavia si sono espresse criticamente nei confronti di Putin, il cancelliere tedesco Merkel ha cercato di stemperare i toni sottolineando la responsabilità comune dei membri del G8, ed il ministro degli esteri francese ha riconosciuto che le perplessità russe in merito allo scudo sono "legittime". Sulla questione dunque sembra profilarsi il rischio che l'Europa si divida di nuovo e che le relazioni transatlantiche compiano un passo indietro ai tempi della guerra in Iraq.

Bush ha sostenuto i paesi dell'Europa orientale contro le pressioni russe ed in quest'ottica assumono un valore simbolico le sue visite a Praga e Varsavia a margine del G8. Ha anche firmato una legge in merito all'ingresso di Georgia e Ucraina nella Nato stanziando dei fondi per aiutarle. Inoltre il dipartimento di

stato ha richiamato l'attenzione sulle violazioni dei diritti umani di cui sarebbe responsabile il Cremlino, e la Camera dei rappresentanti ne ha dibattuto usando toni molto critici verso Mosca. Gli Usa però riconoscono che l'Europa occidentale, che del resto ha tutto l'interesse a mantenere con Washington rapporti di solida cooperazione, dispone di esperienza, risorse e credibilità di cui gli europei dell'est sono privi. La linea politica verso la quale sembrano orientarsi, dunque, non è quella del puro antagonismo verso la Russia. L'opzione che riscuote maggiore successo è piuttosto quella di una 'cooperazione selettiva' con la Russia, secondo cui occorre cooperare con Mosca nei campi in cui ciò è possibile ma bisogna opporsi alle sue politiche ove ritenuto necessario. Ciò allontana apparentemente lo spettro di una nuova divisione con l'Europa.

Fonte: M.K. Bhadrakumar, "US missiles hit Russia where it hurts", *AsiaTimes Online*, 7 giugno 2007, [www.atimes.com/atimes/Central\\_Asia/IF07Ag01.html](http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/IF07Ag01.html).

### **L'ANTAGONISMO RUSSO-AMERICANO FATALE PER L'EUROPA**

Le tensioni tra la Russia e gli Stati Uniti costringono l'Europa a schierarsi, alimentando così un clima di risentimento e sfiducia. È la tesi sostenuta da François Gere, presidente dell'Institut français d'analyse stratégique (Ifas).

Il progetto americano di installare in Europa orientale parti di uno scudo anti-missilistico ha provocato la veemente reazione dei russi. Mosca minaccia di sospendere l'attuazione del Trattato sulle forze convenzionali in Europa del 1990, che ha contribuito significativamente alla riduzione di armi e truppe sul Vecchio Continente. Tuttavia, più che di un ritorno alla Guerra fredda, si deve parlare dell'inizio di un nuovo confronto che rispecchia i mutati rapporti di forza tra i vecchi contendenti.

Gli Stati Uniti, benché impantanati in Iraq, mantengono ancora il primato militare mondiale. È in questa prospettiva che va considerato lo scudo anti-missile un progetto prematuro e inutilmente provocatorio verso la Russia, anche considerando i modesti benefici che recherebbe agli Stati Uniti.

Mosca sa di non essere in grado di competere con gli Stati Uniti sul piano tecnologico, sul quale ha perso la Guerra fredda, e quindi non può che ripiegare su una strategia di intimidazione, servendosi delle sue smisurate risorse energetiche. Putin sa anche sfruttare tatticamente le debolezze americane, ad esempio riguardo ad Iraq, Iran e Palestina. Gli Stati Uniti, e ancor di più la Nato, sono in difficoltà nel trovare delle risposte adeguate.

Gli europei si trovano al centro del confronto, divisi tra loro non più da trincee militari ma dall'incertezza riguardo al ruolo delle organizzazioni di cui fanno parte, la Nato e l'Ue. Queste ultime sono entrambe sotto pressione a causa degli effetti contraddittori dei rispettivi allargamenti. Ad esempio la Polonia cerca in tutti i modi delle assicurazioni contro la Russia, invece la Germania si preoccupa di mantenere l'amicizia russa ed è infastidita dalle ansie polacche. La Francia vuole salvaguardare al tempo stesso l'imprescindibile alleanza con Berlino ed i buoni rapporti con Mosca. Così la mancanza di una posizione comune europea porta in sé il seme di una bipolarizzazione crescente.

È importante allora considerare, allo scopo di prevenirlo in tempo, un circolo perverso: le intimidazioni di Mosca spingeranno tra le braccia degli Stati

Uniti i suoi vicini, la cui ostilità crescente rafforzerà la frustrazione e l'ansia russe, e così la ricostituzione delle sfere di influenza giustificherà l'aumento degli arsenali militari in un crescendo di tensione. Sulla questione della difesa anti-missilistica la Nato e l'Unione europea si giocano la loro credibilità strategica, perché da piccole cause possono derivare grandi effetti.

Fonte: François Gere, "L'Otan et l'Union européenne jouent leur crédibilité", *Le Figaro*, 6 giugno 2007,  
[www.lefigaro.fr/debats/20070606.FIG000000169\\_1\\_otan\\_et\\_l\\_union\\_europeenne\\_jouent\\_leur\\_credibilite.html](http://www.lefigaro.fr/debats/20070606.FIG000000169_1_otan_et_l_union_europeenne_jouent_leur_credibilite.html).

## **LE DIVISIONI EUROPEE RAFFORZANO LA RUSSIA**

L'equilibrio nei rapporti con la Russia dipenderà dalla capacità dell'Unione europea di rimanere unita, privando Mosca della possibilità di sfruttare le divisioni intereuropee e transatlantiche. È quanto sostiene l'*Economist*.

Sembra che le relazioni tra Russia da un lato e Stati Uniti ed Europa dall'altro siano tornate ai tempi dell'Urss. Mosca si sente minacciata dall'espansione della Nato e dal sistema anti-missilistico americano, e ritiene politicamente motivate le critiche sullo stato dei diritti umani in Russia. Usa ed Europa temono la deriva apparentemente autoritaria della presidenza Putin, ritengono che la sua politica estera abbia tratti aggressivi, e sono allarmati dal crescente controllo statale sulle risorse energetiche.

Il vertice tra Ue e Russia si è così concluso con un nulla di fatto. I paesi ex comunisti come Polonia e Lituania hanno posto il veto ai negoziati per un nuovo accordo di partenariato finché Mosca non porrà fine alle sanzioni commerciali e alle altre pressioni nei loro confronti. La visita di Rice al Cremlino ha ottenuto solo la promessa di abbassare i toni dello scontro. Va notato che le parole più dure sono venute da Putin, che è sembrato paragonare gli Stati Uniti alla Germania nazista, mentre Rice ha definito gli sviluppi russi soltanto "preoccupanti".

La tesi di una Russia umiliata da un'imponente coalizione occidentale guidata da un'America affamata di potere è risibile. La verità è che Mosca sta avendo la meglio su quasi tutti i fronti, a partire dall'energia, su un'area transatlantica divisa ed esitante. Di recente Putin ha concluso un accordo provvisorio con Kazakistan e Turkmenistan per esportare gas in Europa attraverso la Russia. L'accordo frustra gli sforzi di diversificazione delle fonti energetiche dell'Unione europea, che vorrebbe che le repubbliche centro-asiatiche costruissero nuovi gasdotti a sud del Mar Caspio e poi attraverso la Turchia, aggirando così la Russia.

È difficile rimproverare la Russia perché vuole trarre il massimo profitto dalle proprie ricchezze energetiche, ma ciò non vuol dire che l'Europa debba semplicemente adeguarsi ai suoi voleri. L'Ue deve liberalizzare il proprio mercato del gas e migliorarne le infrastrutture in modo da rendere più difficile per un attore esterno manipolarlo. Occorrerebbe soprattutto contrastare il tentativo russo di dividere gli europei accordandosi separatamente con ognuno di loro. Mosca non sembra infatti accettare la piena indipendenza dei paesi una volta sotto l'orbita sovietica. La pietra di volta della politica estera russa è il rapporto bilaterale con i grandi paesi europei, in particolare la Germania, e con i governi

più deboli tra i nuovi membri dell'Ue, come Ungheria e Bulgaria. Se gli europei subiscono questa politica del *divide et impera* si indeboliscono, ed è per questo che accordi con Mosca come quello voluto da Berlino sul gasdotto del Mar Baltico sono così dannosi.

La combinazione in Russia di fermezza, ambizione e ricchezza è unica e preoccupante, ma non deve intimidire. La dipendenza energetica europea da Mosca continuerà, tuttavia ciò non è necessariamente un danno perché rende la Russia dipendente dall'Ue in quanto suo mercato principale di esportazione. L'Europa, ed in particolare la Germania, deve prendere atto che è meglio non avere un accordo con Mosca piuttosto che averne uno pessimo, senza però il bisogno di dichiarare una nuova guerra fredda.

Fonte: "No divide, no rule", *The Economist*, 19 maggio 2007, p. 14.

### **BUONI RAPPORTI CON MOSCA CONVENGONO SIA AGLI USA SIA ALL'UE**

La Russia manterrà un ruolo rilevante sulle questioni che interessano l'area transatlantica, perciò Usa ed Europa dovrebbero riconoscere le priorità di Mosca per cooperarvi con reciproco beneficio. È questo il cuore dell'analisi di Dmitri Trenin, vice direttore del Carnegie Moscow Center.

La chimera di una "Casa comune europea" per Russia ed Europa è scomparsa. Il principio guida per il Cremlino oggi è la "sovranità". Il governo russo punta all'abbassamento delle barriere commerciali e vede nello scambio energetico la pietra angolare della relazione bilaterale. Tentando di sfruttare le debolezze dell'Unione, Mosca continuerà a privilegiare il rapporto bilaterale con i singoli stati membri a discapito di un negoziato con Bruxelles. Nel lungo periodo gli scambi economici, la prossimità geografica, la comune tradizione culturale e l'appello dell'Europa verso una parte della Russia assicureranno un riavvicinamento.

I russi manifestano invece meno interesse per gli Stati Uniti anche perché negoziare con gli americani, quando è necessario, è diventato per loro un problema. L'agenda internazionale dei due paesi è fondamentalmente diversa: mentre le priorità degli Usa sono Iraq, terrorismo e proliferazione delle armi di distruzione di massa, la Russia è concentrata sui suoi vicini. Mosca vuole ridurre l'influenza degli Stati Uniti sulle ex repubbliche sovietiche, si oppone categoricamente all'adesione di Ucraina, Georgia e Azerbaigian alla Nato e preme per un ritiro delle forze militari americane dall'Asia centrale. La Russia potrà compiere qualche sforzo sulle questioni che interessano gli Usa, ma si muoverà solo in cambio di serie contropartite e con determinati limiti. Nel Consiglio di sicurezza non autorizzerà l'uso della forza contro l'Iran, perché per i russi una guerra preventiva contro Teheran sarebbe peggio di un Iran in possesso di armi nucleari.

È probabile che i rapporti tra Stati Uniti e Russia si deterioreranno, tuttavia una crisi profonda non gioverebbe né alla Casa Bianca né al Cremlino. Mosca continuerà ad avere un peso notevole in numerosi ambiti cruciali per gli Usa. Le questioni del nucleare iraniano e nord-coreano non possono essere risolte senza la partecipazione della Russia, che può essere un partner utile anche in Medio Oriente. Malgrado le differenti posizioni sulla guerra al terrorismo, gli interessi



fondamentali di Stati Uniti e Russia richiedono una collaborazione contro l'estremismo islamico. Le radici del legame politico saranno rafforzate se Washington e Mosca riconosceranno in qualche misura ciascuno le priorità altrui.

Europa e Usa dovrebbero considerare il fatto che la Russia è troppo importante per essere ignorata. Dovrebbero perciò trattarla come un caso a sé stante e non utilizzare nei suoi confronti principi generali. Inoltre porre la questione energetica in termini di rapporto tra potenze o coinvolgere in merito la Nato non sembra davvero opportuno. Infine ostacolare la penetrazione delle imprese russe in Europa, ad esempio nel settore finanziario, non aiuterà né gli affari né il dialogo politico.

Per quanto riguarda l'Europa, non è escluso che si possa giungere con Mosca ad un sistema energetico paneuropeo, ad un'apertura dei mercati finanziari e ad una forma di libera circolazione delle persone con un effetto complessivo molto positivo, anche se molto dipenderà da come evolverà l'Ue. Per quanto riguarda gli Stati Uniti, negoziati commerciali ed energetici potrebbero riportare le relazioni russo-americane su un piano più pragmatico. Tuttavia il loro potenziale rimarrà inesperto se gli Usa non decideranno di promuovere una leadership mondiale che si coordini con le altre grandi potenze, compresa la Russia, per consolidare il sistema internazionale.

Fonte: Dmitri Trenin, "Le business russe entre l'Europe et l'Amerique", *Politique étrangère*, marzo 2007. pp. 97-108.

### *3.3 La Turchia tra ambizioni europee, tensioni con gli Usa e tentazioni nazionalistiche*

#### **IMPROBABILE UN CAMBIO DI INDIRIZZO IN POLITICA ESTERA DA PARTE DELLA TURCHIA**

In Turchia i kemalisti e i post-islamisti hanno adottato posizioni molto simili in politica estera negli ultimi anni, favorendo entrambi l'ingresso del paese nell'Ue e avversando le politiche americane in Medio Oriente. È uno dei punti messi in rilievo dall'analisi della più recente politica estera turca ad opera di Philip Robins, docente all'Università di Oxford ed esperto di questioni mediorientali.

La vittoria del Partito Giustizia e Progresso (Akp) di Erdogan ha portato al potere, per la prima volta, un partito di chiara ispirazione religiosa. Si è così venuta a creare una situazione di 'coabitazione' tra un movimento dalle radici islamiste e l'establishment burocratico-militare di orientamento apertamente nazionalista e laico – i tratti distintivi del kemalismo.

Sebbene non siano mancati gli elementi di contrasto, kemalisti e islamisti hanno trovato terreno comune su cui impostare una politica estera di tipo 'bipartisan', per lo meno su alcune questioni fondamentali come le relazioni con Ue ed Usa. Questo sviluppo rappresenta una significativa novità rispetto al passato, sia perché ha visto kemalisti e islamisti convergere su alcuni punti che in precedenza li avevano divisi, come l'adesione all'Ue, sia perché il connubio

islamisti-kemalisti ha dato una certa continuità alla politica estera turca, per es. rispetto ai rapporti con gli americani.

Alla metà degli anni '90 il rapporto tra la Turchia e l'Europa era un tema che divideva fortemente i kemalisti, favorevoli ad un ingresso turco nell'Ue, dagli islamisti, che tendevano a vedere nell'Ue un 'club cristiano'. Dal 2002 invece il governo post-islamista di Erdogan ha considerato la partecipazione all'Ue come una garanzia per la democrazia ed il pluralismo in Turchia, nonché come un deterrente contro eventuali interferenze da parte dei militari turchi. L'Akp ha adottato quindi una posizione europeista simile a quella dei kemalisti.

Negli anni '90 le relazioni tra Turchia e Stati Uniti non erano un elemento di divisione tra kemalisti ed islamisti come la questione europea. Le cose sono cambiate con l'intervento americano in Iraq e il forte risentimento anti-americano che ne è risultato anche in Turchia. In quella circostanza le due fazioni rivali hanno mantenuto una posizione convergente, opponendosi entrambe ad ogni partecipazione alla guerra da parte della Turchia, sebbene per motivi non del tutto identici: i kemalisti, timorosi degli effetti della guerra sul problema curdo, sono rimasti coerenti con la loro tradizionale strategia di non collegare le questioni regionali alla più ampia cooperazione nell'Alleanza atlantica; i post-islamisti, invece, non potevano sostenere pubblicamente una guerra contro un paese popolato in stragrande maggioranza musulmana e che era largamente impopolare nell'opinione pubblica.

Così, da una prospettiva storica, le due principali fazioni rivali turche hanno trovato un elemento di convergenza sia nell'aderire al progetto di integrazione europea – ciò che prima del 2002 le vedeva attestare su posizioni diverse – sia nell'opporsi alle più recenti scelte politiche americane in Medio Oriente – in parte allontanandosi da una linea politica di sostegno a Washington che entrambe avevano tenuta fin lì.

Fonte: Philip Robins, "Turkey foreign policy since 2002: between a 'post-islamist' government and a Kemalist state", *International Affairs*, marzo 2007, pp. 289-304.

#### **LA CRISI INTERNA È UN'OCCASIONE PER LE ASPIRAZIONI EUROPEE DELLA TURCHIA**

Se la Turchia riuscirà a superare l'attuale crisi politica, per l'Unione europea sarà più difficile chiudere la porta alla sua adesione. È la tesi di Katinka Barysch, responsabile del programma di ricerca sulla Turchia del Centre for European Reform di Londra.

Negli ultimi mesi la Turchia è stata scossa dallo scontro tra il governo del partito di ispirazione islamista Giustizia e Progresso (Akp) del premier Erdogan e l'establishment secolarista della burocrazia e dell'esercito. L'oggetto del contrasto istituzionale è stata la candidatura alla presidenza della repubblica – un tradizionale bastione dei kemalisti – dell'attuale ministro degli esteri, l'islamista moderato Gül.

L'Ue non ha preso posizione a favore di una delle parti. È probabile che la Francia non veda di buon occhio un presidente turco islamista la cui moglie indossa il velo, mentre la Gran Bretagna si porrebbe meno problemi al riguardo. In ogni caso tutti i governi europei concordano sull'assunto che in una democrazia l'esercito non può avere l'ultima parola in merito alle decisioni politiche. Perciò il commissario europeo all'allargamento Rehn ha giustamente invitato

pubblicamente i militari turchi a rispettare le regole democratiche, anche se non si trovassero d'accordo con il loro risultato.

L'attuale crisi della Turchia potrebbe rappresentare quella prova di maturità democratica che diversi membri dell'Ue ritengono manchi ad Ankara. Cruciale sarà quanto succederà dopo le prossime elezioni di luglio. Un governo monocolore Akp potrebbe prolungare lo scontro con i secolaristi, mentre uno di coalizione a guida Akp potrebbe rendere più stabili le condizioni politiche ma rallentare il processo di riforme avviato da Erdogan, che solo adesso sta prendendo davvero corpo. Lo scorso aprile, il governo ha presentato un piano per l'adeguamento ad una vasta gamma di standard europei entro il 2013, nonostante i negoziati di adesione all'Ue, avviati nel 2005, siano stati parzialmente sospesi a fine 2006, in seguito al rifiuto della Turchia di aprire i suoi porti e aeroporti al traffico da Cipro.

Il nuovo presidente francese Sarkozy si è opposto all'ingresso di Ankara nell'Ue, tuttavia ha nominato ministro degli esteri Kouchner che si era apertamente dichiarato a favore. Il cancelliere tedesco Merkel si è sempre detta pronta ad accettare la Turchia nell'Unione una volta soddisfatti tutti i criteri di adesione. Favorevoli all'ingresso turco sono anche Gran Bretagna, Spagna e diversi paesi nordici, nonché il presidente della Commissione europea Barroso. Non bisogna dimenticare inoltre che gli Stati Uniti hanno sempre sostenuto l'integrazione di Ankara nell'Ue.

Se il sistema politico turco saprà risolvere lo scontro in atto in modo legale e pacifico con le elezioni legislative di luglio, senza dunque un colpo di stato militare, darà un'importante prova di maturità democratica rendendo più difficile per Sarkozy opporsi al fronte dei paesi favorevoli ad una decisa ripresa dei negoziati di adesione.

Fonte: Katinka Barysch, *Sarkozy, secularism and Turkey's European future*, Centre for European Reform bulletin, giugno/luglio 2007, [www.cer.org.uk/articles/54\\_barysch.html](http://www.cer.org.uk/articles/54_barysch.html).

#### **SENTENDOSI UMILIATA DALL'OVEST, LA TURCHIA POTREBBE GUARDARE AD EST**

La relazione della Turchia con gli Stati Uniti e l'Unione europea è minata dai contrasti sulle questioni chiave per la sicurezza turca. Lo sostengono Rajan Menon, della New America Foundation, e S. Enders Wimbush dell'Hudson Institute.

Il principale motivo di divisione è la questione dei curdi. Usa ed Europa premono perché la Turchia adotti una strategia che combini autonomia regionale, espansione dei diritti culturali della minoranza curda e dialogo con i suoi movimenti non separatisti. L'esercito turco è convinto invece che il separatismo curdo vada affrontato con la forza, che concedere una qualche autonomia innescherebbe una pericolosa spirale secessionista, e che l'approccio transatlantico sia naif o volto ad indebolire la Turchia. Da parte sua il governo Erdogan sostiene che la comune religione islamica contribuisce a smorzare le tensioni interetniche, e rivendica i passi in avanti compiuti nel trattamento dei curdi per raggiungere gli standard dell'Ue.

Quanto ai rapporti tra Turchia e Usa, nulla li ha avvelenati più dell'intervento in Iraq. La popolarità degli Stati Uniti tra i turchi è scesa ai minimi

storici dopo la guerra, anche tra i kemalisti, storicamente i campioni dell'alleanza con Washington. Ankara si è opposta alla guerra soprattutto perché temeva che il caos che ne sarebbe seguito avrebbe destabilizzato la sua periferia sud-orientale curda. Gli Usa hanno però considerato l'atteggiamento turco quasi alla stregua di un tradimento e, come conseguenza, in Turchia è ora diffusa l'opinione che gli americani puntino a indebolire o addirittura smembrare il paese. La crescente autonomia dei curdi in Iraq è considerata una minaccia alla sicurezza nazionale, al punto che per la stragrande maggioranza dei turchi impedire la nascita di un Kurdistan indipendente è più importante dell'ingresso nell'Unione europea.

Ad Ankara inoltre non sono affatto entusiasti della politica di isolamento ai danni di Siria e Iran promossa dagli Stati Uniti. Entrambi i paesi hanno a che fare con minoranze curde e condividono la medesima preoccupazione della Turchia riguardo ad un'eventuale, ma possibile, dissoluzione dell'Iraq. I turchi si sentirebbero quasi certamente costretti ad intervenire militarmente se quest'ipotesi divenisse concreta, una mossa che potrebbe portare alla fine dell'alleanza turco-americana.

È sempre più evidente che Turchia e Stati Uniti hanno visioni divergenti dell'assetto mondiale e dei propri interessi nazionali. Ad esempio, mentre durante la Guerra fredda la minaccia russa cementava l'alleanza turco-americana, oggi il rapporto con Mosca è un motivo di divisione perché Washington è preoccupata della deriva autoritaria del Cremlino e del suo uso politico delle risorse energetiche, mentre Ankara non ne è toccata ed anzi ha rafforzato i legami economici con la Russia. I turchi condividono inoltre alcune delle critiche mosse negli ultimi mesi da Putin alla politica estera americana.

Quanto ai rapporti tra Turchia ed Unione europea, l'inizio dei negoziati d'accesso li ha peggiorati anziché migliorarli. La Turchia è persuasa che le continue richieste di Bruxelles di maggiore adeguamento ai requisiti di ammissione siano in realtà dei pretesti per dichiarare infine la Turchia inadatta all'adesione. L'offerta, che ogni tanto viene ventilata nelle capitali europee più scettiche verso l'ingresso turco nell'Unione, di un "partenariato privilegiato" tra Ue e Turchia viene considerata umiliante. In una situazione del genere non sorprende che il risentimento anti-occidentale sia in crescita. Per quanto gli americani siano pubblicamente a favore dell'ingresso turco nell'Ue, le dinamiche alla base del malanimo verso gli Usa sono tali che anche la frustrazione verso gli europei alimenta l'anti-americanismo.

Alcuni degli sviluppi interni alla Turchia risultano incomprensibili agli Stati Uniti, che devono però sforzarsi di dialogare più in profondità e con tutte le componenti politicamente rilevanti della società turca. L'ascesa del partito post-islamista Giustizia e Sviluppo (Akp) di per sé non mette in pericolo il rapporto di Ankara con l'area transatlantica, anzi l'Akp è favorevole ad un forte legame con gli Usa ed è impegnato per l'ingresso turco nell'Ue. I due paesi hanno ancora bisogno l'uno dell'altro per affrontare molteplici nuove minacce, ed entrambi sono impegnati contro il terrorismo e nella missione Nato in Afghanistan.

La Turchia è uno stato chiave del Medio Oriente: controlla importanti vie commerciali ed è il terminale di oleodotti strategici come quello Baku-Ceyhan; è essenziale per la stabilità del Caucaso e dell'Iraq; ospita basi militari fondamentali nello scacchiere mediorientale; ed il suo appoggio è indispensabile per qualsiasi politica contro il terrorismo. È urgente uno sforzo per recuperarne il favore,

perché la Turchia potrebbe infine decidere di allentare i legami euro-atlantici e battere un'altra strada in politica estera, una strada che porta a Damasco, Teheran e Mosca. Il dibattito in questione è già cominciato.

Fonte: Rajan Menon, S. Enders Wimbush, "The US and Turkey: end of an alliance?", *Survival*, Giugno/Luglio 2007, pp. 129-144.

#### **USA ED UE HANNO SOLO DA PERDERE DA UN ALLONTANAMENTO DELLA TURCHIA**

Il legame con la Turchia è strategicamente troppo importante perché Unione europea e Stati Uniti possano permettersi di metterlo a repentaglio. È quanto sostiene Omer Taspinar, docente presso il National War College ed esperto della Brookings Institution.

Nessun'altra questione chiama in causa il sentimento di identità europeo più della prospettata adesione della Turchia all'Unione europea. Similmente, nessun tema esaspera il dilemma identitario turco quanto l'ingresso nell'Unione. Ciò non lascia ben sperare per l'adesione di Ankara, su cui pesa tra l'altro l'irrisolta questione di Cipro. I negoziati d'adesione, avviati nell'ottobre del 2005 senza grande entusiasmo, sono stati parzialmente sospesi nel dicembre 2006 proprio per una controversia legata ai rapporti con Cipro. Il favore dell'opinione pubblica verso l'ingresso nell'Ue è oggi al minimo storico sia in Turchia che in Europa.

La tensione tra le due parti è aggravata dalla polarizzazione del confronto tra mondo islamico da un lato e Stati Uniti ed Europa dall'altro che ha avuto luogo dopo l'11 settembre e la guerra in Iraq. In tale contesto la richiesta turca di entrare nell'Ue ha assunto un valore simbolico e strategico nuovo. Dall'11 settembre il sostegno americano alla candidatura della Turchia è cresciuto considerevolmente per due ragioni fondamentali: in primo luogo, perché l'adesione di un paese musulmano ad un'organizzazione sopranazionale di paesi vicini agli Stati Uniti smentirebbe la vulgata che vuole gli Usa in guerra con l'Islam; in secondo luogo, perché la Turchia riveste un'eccezionale importanza geo-strategica dal punto di vista americano, visto che confina con Iraq, Iran e Siria, ha buoni rapporti con Israele, ed è il più avanzato esempio di commistione tra secolarismo repubblicano, democrazia e Islam.

Ciò considerato, si capisce la perplessità americana rispetto alla riluttanza dell'Ue ad accettare la Turchia al suo interno. Dove gli Stati Uniti intravedono un'opportunità strategica, l'Europa ravvisa una preoccupante sfida culturale ed economica. La maggior parte degli europei considera la Turchia troppo grande, povera e culturalmente diversa. Dopo i referendum sulla costituzione Ue in Francia e Olanda, per i politici europei è diventato più difficile ignorare l'opinione pubblica sulle decisioni critiche per il futuro dell'Ue, e non si può certo dire che l'opinione prevalente sia favorevole all'ingresso della Turchia.

Non sorprende dunque che il senso di insofferenza dei turchi nei confronti dell'Ue sia cresciuto. Anche le relazioni con gli Stati Uniti sono andate peggiorando, nonostante il favore con cui Washington guarda all'ingresso di Ankara nell'Unione. Il risentimento anti-americano, di matrice nazionalista più che islamista, è strettamente legato all'impatto della guerra in Iraq sulla questione curda. In Turchia si è registrata una ripresa delle attività terroristiche dei

separatisti del Partito dei lavoratori curdo (Pkk), che hanno potuto operare dalle loro basi nel nord dell'Iraq. La questione al momento è certamente la principale causa di frizione tra Ankara e Washington. Le pressanti richieste da parte europea perché alla minoranza curda vengano riconosciuti protezione e diritti (per es. di lingua) aumentano la frustrazione dei turchi.

Stati Uniti ed Unione europea, inoltre, non hanno mantenuto la promessa di attenuare l'isolamento dei turco-ciprioti dopo che questi ultimi avevano approvato per referendum il piano Onu per la riunificazione dell'isola, che invece i greco-ciprioti hanno respinto.

Un altro elemento di continue polemiche è la pressione – per esempio dal Parlamento europeo e da quelli francese e canadese – perché Ankara riconosca il genocidio armeno.

Il deterioramento dei rapporti con Usa ed Ue potrebbe spingere la Turchia a considerare opzioni strategiche alternative alla scelta europea e atlantica, per esempio rafforzando i legami con Russia, Iran, India e Cina. Tra le fila dei nazionalisti turchi il sostegno a questa opzione è in crescita.

Stati Uniti ed Unione europea non possono permettersi di sottovalutare le implicazioni di un allentamento dei legami con la Turchia. Troppe, e troppo importanti, sono le ragioni che devono invece spingerli a recuperare un buon rapporto con Ankara e a mantenerla ancorata al sistema di sicurezza euro-atlantico. Una Turchia democratica, liberale e incamminata verso l'adesione all'Ue sarebbe un utile mercato per l'export europeo e un considerevole serbatoio di manodopera; smentirebbe la tesi dello scontro tra civiltà; contribuirebbe alla stabilizzazione di Iraq e Afghanistan, nonché alla lotta al terrorismo, più di quanto faccia ora. Una Turchia offesa, instabile e nazionalista avrebbe invece un effetto negativo sotto ogni rispetto.

Fonte: Omer Taspinar, "Turkey's fading dream of Europe", *Current History*, marzo 2007, pp. 123-129.

#### *4. Il G8 tedesco e i contrasti transatlantici sull'ambiente*

##### **L'APERTURA DI BUSH SUL CLIMA NON RISOLVE I CONTRASTI CON GLI EUROPEI**

Le posizioni americana ed europea sui modi di contrastare il surriscaldamento climatico restano distanti, nonostante la recente apertura da parte del presidente Usa Bush. Lo sottolinea Philip Stephens, editorialista del *Financial Times*.

Il cancelliere tedesco Merkel, nella veste di presidente di turno del G8, punta a coinvolgere gli altri capi di governo a ridurre le emissioni di gas serra in misura tale da contenere l'aumento della temperatura terrestre a non più di due gradi centigradi (un aumento maggiore, infatti, avrebbe secondo gli scienziati effetti catastrofici sul clima). Le misure concrete proposte dalla Germania sono la riduzione del 50% delle emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990 entro il 2050 e il miglioramento del 20% dell'efficienza energetica entro il 2020.

L'Unione europea condivide gli obiettivi del piano tedesco, mentre l'amministrazione Usa si è caratterizzata per il forte scetticismo riguardo alle politiche ambientali. Tuttavia, proprio una settimana prima del vertice del G8 dedicato principalmente al clima, il presidente Bush ha compiuto un'apparente inversione di rotta ed ammesso la necessità di affrontare tempestivamente la questione. Bush ha proposto che i quindici paesi che inquinano di più cerchino un nuovo accordo sulla riduzione delle emissioni entro il 2008. Tuttavia ha continuato ad opporsi alla definizione di limiti vincolanti alle emissioni nel trattato che dovrà subentrare al Protocollo di Kyoto, preferendo puntare sullo sviluppo di tecnologie più 'pulite' ed efficienti. Dalla proposta americana è rimasto escluso pertanto ogni riferimento ad un sistema globale di commercio delle emissioni di gas.

L'offerta americana è un primo passo, ma resta insufficiente. Su base pro capite, gli Usa inquinano cinque o sei volte più della Cina e due volte l'Europa. Il tentativo di esentare gli Stati Uniti dal vincolarsi a limiti precisi di emissioni richiama alla mente il tracotante senso di eccezionalità che ha portato Bush alla guerra in Iraq. Merkel, europei e giapponesi dovrebbero metterlo in rilievo. Il fallimento ricadrebbe sulle spalle di Washington, non su chi ha tentato di agire.

Molti in America non condividono le riserve di Bush, ma non per questo dobbiamo immaginarci che per il prossimo presidente Usa sarà facile imporre limiti vincolanti alle emissioni nazionali di gas serra. Negli Stati Uniti è ancora molto diffusa la percezione di poter consumare all'infinito le risorse naturali. Inoltre, la classe politica crede fermamente che Cina ed India debbano sostenere la propria quota di oneri nella riduzione globale delle emissioni. In effetti essi dovrebbero farlo, ma è improbabile che i paesi emergenti si obbligheranno in tal senso se prima Stati Uniti, Europa e Giappone non accetteranno le proprie responsabilità per la quantità di gas serra emessi nell'atmosfera e per il più alto livello di emissioni pro-capite, e non offriranno un impegno credibile in merito.

Fonte: Philip Stephens, "Bush plays for time as the planet begins to burn", *Financial Times* 1 giugno 2007, p. 11.

#### **IL MODESTO COMPROMESSO DEL G8 SUL CLIMA È COMUNQUE INCORAGGIANTE PER LE RELAZIONI USA-UE**

L'accordo raggiunto dal G8 sul clima lascia molti punti in sospeso, ma segna per la prima volta da anni un riavvicinamento degli Stati Uniti alle posizioni dei suoi partner europei. Questi i punti centrali dell'analisi di Toni Johnson, membro del Council on Foreign Relations, il più prestigioso centro studi di politica estera d'America.

Sette degli otto membri del G8 ritengono che il protocollo di Kyoto abbia rappresentato un primo, importante passo nella lotta al surriscaldamento climatico, e favoriscono dunque decisamente l'adozione di più severe misure vincolanti per limitare le emissioni di biossido di carbonio. L'Europa, che con Giappone e Canada sostiene gran parte del peso delle riduzioni di gas serra imposte dal protocollo, è vicina all'obiettivo di ridurre le emissioni dell'8% rispetto ai livelli del 1990.

Gli Usa sono l'unico paese del G8 che non ha ratificato l'accordo di Kyoto. Il presidente Bush ha avviato una cooperazione non vincolante con diversi paesi asiatici, tra cui Giappone, Cina e India, per sviluppare energie pulite e ridurre le emissioni. Tuttavia al 2005 gli Stati Uniti hanno aumentato del 16% la quantità di gas serra prodotta rispetto ai livelli del 1990. Anche se Bush resta contrario all'imposizione di limiti vincolanti, il sostegno verso misure di questo genere è in aumento al Congresso e anche nel settore privato. L'insistenza degli Usa sulla necessità di coinvolgere anche i maggiori paesi in via di sviluppo, invece, ha raccolto maggiori consensi al G8.

L'incontro si è concluso con un compromesso. Gli Usa hanno continuato ad opporsi all'imposizione di limiti vincolanti, ma hanno dichiarato il loro impegno a "prendere seriamente in considerazione" una significativa riduzione della produzione di gas serra entro il 2050.

Le opinioni degli esperti sugli esiti del G8 sono divergenti. Da una parte si sostiene che il risultato è ampiamente sovrastimato, considerando che ancora non sono stati fissati degli obiettivi effettivi di riduzione delle emissioni. Dall'altra si afferma invece che l'accordo raggiunto contiene degli elementi positivi, in primo luogo l'impegno degli Stati Uniti a partecipare ai prossimi negoziati internazionali sul clima in seno all'Onu.

Tutti sembrano però concordare sul fatto che il compromesso del G8 rappresenti un miglioramento delle relazioni tra Usa ed Europa. Quanto siano vicini i vecchi partner transatlantici lo si vedrà al momento delle decisioni, quando cioè cominceranno i negoziati internazionali sul dopo-Kyoto a cui parteciperanno tutti i principali produttori di gas serra. Se gli Usa e i principali paesi in via di sviluppo non saranno disposti ad adottare vincoli alle emissioni, è improbabile che gli stati parti del protocollo di Kyoto accetteranno ulteriori restrizioni. L'eccezione è l'Unione europea, che sembra decisa ad andare avanti con il suo piano per ridurre la produzione di gas serra del 20% entro il 2020.

Fonte: Toni Johnson, *G8's Gradual Move toward Post-Kyoto Climate Change Policy*, Council on Foreign Relations Backgrounder, 22 giugno 2007, [www.cfr.org/publication/13640/g8s\\_gradual\\_move\\_toward\\_postkyoto\\_climate\\_change\\_policy.html?breadcrumb=%2Fbios%2F13408%2Ftoni\\_johnson](http://www.cfr.org/publication/13640/g8s_gradual_move_toward_postkyoto_climate_change_policy.html?breadcrumb=%2Fbios%2F13408%2Ftoni_johnson).

## **LA LEADERSHIP EUROPEA SUL CLIMA PUÒ SPINGERE GLI USA AD UN MAGGIORE IMPEGNO**

L'Europa detiene da anni la leadership mondiale sul riscaldamento climatico, ed ora sono mature le condizioni perché gli Stati Uniti si impegnino maggiormente sul tema. È quanto emerge dall'analisi di Sebastian Oberthür, direttore scientifico dell'Institute for European Studies.

Da anni l'Europa sostiene la posizione più avanzata sul clima tra quelle dei grandi paesi del mondo. L'impegno europeo a ridurre le emissioni di gas serra dell'8% è il limite più alto fissato dal protocollo di Kyoto. Nella fase attuativa gli europei hanno fatto un uso contenuto dei meccanismi di flessibilità previsti dal trattato. La pressione dell'Ue è stata decisiva perché la Russia ratificasse l'accordo, permettendone così l'entrata in vigore. Infine, nel marzo 2007 l'Ue si è assunta unilateralmente l'onere di ridurre le proprie emissioni del 20% rispetto ai



livelli del 1990 entro il 2020, dichiarandosi disponibile inoltre ad arrivare fino al 30% se altri paesi industrializzati prendano impegni paragonabili.

La leadership internazionale dell'Unione europea sulla questione climatica non ha dunque rivali. Il divario con gli Usa, che potenzialmente ha i mezzi e l'influenza per competere alla pari con l'Europa, è aumentato a partire dagli anni Novanta. Prima gli Usa hanno cercato di impedire che il protocollo di Kyoto stabilisse obiettivi nazionali vincolanti, poi non essendovi riusciti hanno cercato nella fase attuativa di attenuare gli effetti dei vincoli sostenendo il massimo utilizzo possibile dei meccanismi di flessibilità. Infine si sono rifiutati di ratificare il trattato, rinunciando ad esercitare una leadership sul tema.

Occorre considerare che la struttura istituzionale di molti paesi europei basata su un ampio potere del parlamento ha permesso la crescita di movimenti ambientalisti e della loro capacità di pressione sui governi. Il sistema costituzionale americano lascia invece ampia discrezionalità al presidente rispetto al Congresso, e la legge elettorale diminuisce le possibilità di affermazione di partiti focalizzati solo sull'ambiente. Inoltre l'importanza assunta dai finanziamenti privati alla campagna elettorale presidenziale aumenta il potere di pressione delle lobby industriali americane, generalmente contrarie a politiche di protezione dell'ambiente. Nel mondo economico il consenso verso la tutela ambientale è stato più forte in Europa perché le dimensioni delle imprese europee del settore degli idrocarburi sono minori, mentre è in crescita l'industria specializzata nelle tecnologie collegate alle energie rinnovabili. In ogni caso, le preoccupazioni in merito all'aumento del prezzo dei combustibili fossili ed alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico sembrano aver prodotto un'inversione di tendenza nel pubblico americano a favore dello sviluppo di energie alternative.

Il risultato è che la sensibilità ambientale negli Usa è in aumento. La nuova maggioranza democratica al Congresso sta discutendo diversi progetti di legge contro il riscaldamento climatico e i principali candidati alle elezioni presidenziali del 2008 hanno mostrato disponibilità verso un impegno vincolante a ridurre le emissioni di gas serra. Alcune realtà locali, come la California, hanno colmato il gap con l'Europa in materia di protezione ambientale, risparmio energetico e contrasto al surriscaldamento climatico. Alla fine anche Bush nel 2007 ha annunciato un piano per ridurre il consumo della benzina del 20% in 10 anni, restando tuttavia contrario all'imposizione di limiti vincolanti alle emissioni di gas serra. Nel complesso esiste quindi tra Europa e Stati Uniti un divario considerevole, ma non necessariamente incolmabile, nello sviluppo delle politiche sul clima.

Il riscaldamento climatico è un tema ormai trattato ai massimi livelli della politica internazionale, tanto che è stato la priorità delle presidenze britannica e tedesca del G8. Per l'Europa, considerata la debolezza delle proprie capacità militari, la leadership mondiale sul tema dell'ambiente è anche un modo per rafforzare la sua posizione nel più ampio quadro delle relazioni internazionali. La politica estera americana dal 2001 ha invece scelto soluzioni unilaterali, ma il fallimento in Iraq ha dimostrato i limiti di tale approccio e della capacità degli Usa di dominare la politica mondiale. Gli Usa sembrano aver abbandonato l'opposizione a servirsi di istituzioni multilaterali, optando per una sorta di

‘internazionalismo realista’. Il clima potrebbe diventare il primo campo di applicazione del nuovo approccio.

La leadership europea nelle politiche ambientali poggia su basi solide, ma gli Usa hanno le risorse e le capacità per colmare il gap. Una ripresa di iniziativa da parte degli Usa è senza dubbio attesa dopo le prossime elezioni presidenziali. L’Ue dovrà perciò continuare ad elaborare ed attuare le proprie politiche ambientali, in particolare il sistema di commercio delle emissioni e la promozione delle energie rinnovabili, e a svolgere un ruolo di traino a livello internazionale. In tal modo la competizione mondiale per la leadership ambientale potrebbe condurre in un futuro non lontano a significativi progressi contro il riscaldamento climatico.

Fonte: Sebastian Oberthur, “The EU in international climate policy: the prospect for leadership”, *Intereconomics*, marzo/aprile 2007, pp. 77-83.

##### *5. L’elezione di Sarkozy e il futuro delle relazioni franco-americane*

#### **AMICIZIA CON GLI USA E MEDIO ORIENTE, IL CAMBIO DI ROTTA DI SARKOZY**

La “rottura” annunciata da Sarkozy rispetto agli anni di Chirac non andrà al di là di un cambio di rotta per quanto attiene alla politica estera, principalmente sul Medio Oriente e sul tono delle relazioni transatlantiche, secondo gli editorialisti del quotidiano francese *Le Monde* Philippe Bernard e Nathalie Nougayréde.

Durante la campagna elettorale, riferendosi alla politica estera e al rapporto transatlantico Sarkozy ha parlato di “cambiamenti necessari”, ma ha anche affermato di non voler fare “tabula rasa” della posizione francese. Gli Stati Uniti “potranno contare sull’amicizia” della Francia, ha dichiarato il nuovo presidente la sera della sua vittoria elettorale. Tuttavia, pur mettendo da parte l’ostilità e l’exasperazione verso gli Usa che hanno marcato negli ultimi anni le reazioni di Chirac, Sarkozy non rinnegherà l’eredità gollista. Il neo-presidente ha duramente criticato la guerra in Iraq definendola “uno storico errore”. Allo stesso tempo, ha voluto evitare che i disaccordi con Washington dessero luogo a litigi passionali o eccessi di “arroganza”, un termine che egli stesso ha utilizzato alludendo alla politica francese all’Onu nel 2003.

Alla nozione di “mondo multipolare”, che per Chirac rimandava all’idea di contrastare gli Stati Uniti, Sarkozy preferisce l’espressione “multilateralismo”. In sostanza però con l’amministrazione Bush verranno alla luce gli stessi disaccordi: il protocollo di Kyoto e il riscaldamento climatico, il ruolo futuro della Nato, la modalità della presenza militare occidentale in Afghanistan e la difesa della “diversità culturale”, i temi sui quali l’approccio di Sarkozy è in continuità con la politica estera di Chirac. A differenza del suo predecessore invece il nuovo presidente è favorevole ad un avvicinamento di Georgia ed Ucraina alla Nato.

In Medio Oriente sarà probabilmente voltata la pagina della “politica araba della Francia”, inaugurata da De Gaulle e continuata dai presidenti francesi fino a Chirac. Sarkozy è privo del bagaglio di relazioni personali che Chirac aveva con i leader arabi, ed ha sottolineato a più riprese il suo sostegno alla “sicurezza di Israele” che passa secondo lui per la creazione di uno stato palestinese

“indipendente e vitale”. A proposito del programma nucleare iraniano Sarkozy è sembrato assumere una posizione più dura di quella di Chirac, che aveva posto l’accento sulla volontà di dialogo con Teheran, e non esclude che la Francia possa adottare le nuove sanzioni in discussione all’Onu cui il suo predecessore faceva resistenza.

Fonte: Philippe Bernard e Nathalie Nougayrède, “Diplomatie: des ‘changements’, mais pas de ‘table rase’”, *Le Monde*, 8 maggio 2007, p. 9.

## **SARKOZY NON SARÀ UN BLAIR FRANCESE**

L’elezione di Nicolas Sarkozy avrà effetti positivi sul rapporto tra Francia e Stati Uniti, ma probabilmente non sui temi e nella misura che si aspettano gli americani, secondo Christopher S. Chivvis, docente della Johns Hopkins University.

La campagna elettorale per l’Eliseo ha dato l’impressione che Sarkozy fosse più filo-americano di Segolene Royal. Ciò è vero, ma non necessariamente in politica estera. Se qualcuno a Washington pensa che il nuovo presidente sarà la versione francese di Tony Blair sarà presto deluso. La posizione di Sarkozy è degna di nota perché sostenuta in un paese sempre più distante dall’alleato d’Oltreatlantico, ma la sua visione filo-americana è confinata alle questioni socio-economiche e in minor misura culturali, ad esempio con la proposta di riforme economiche di chiara impronta anglosassone.

Sulle questioni chiave della politica estera invece Sarkozy ha già abbracciato posizioni che sono in contrasto con la linea americana. Ad esempio il neo-presidente è fortemente a favore del Protocollo di Kyoto sul cambiamento climatico; è reticente nell’appoggiare la costruzione di postazioni antimissilistiche americane nell’Est Europa; è contrario all’ingresso della Turchia nell’Ue, seguendo una visione politica dell’Unione che a lungo ha suscitato perplessità negli Stati Uniti. Riguardo all’Afghanistan, nell’ottica americana il terreno più importante nel quale è coinvolta la Nato, gli Stati Uniti vorrebbero più soldati francesi impiegabili in azioni combattimento mentre nello staff di Sarkozy si parla di un ritiro del contingente.

Inoltre due priorità del nuovo presidente come le riforme economiche e l’avanzamento dell’integrazione europea sono molto controverse in Francia, e Sarkozy avrà bisogno di tutto il sostegno politico possibile per realizzarle. In tali condizioni difficilmente vorrà indebolire la propria popolarità appoggiando gli Stati Uniti in Medio Oriente o altrove. Nel complesso non si deve ignorare che la maggior parte delle divisioni tra Francia e Stati Uniti hanno radici profonde: le divergenze su Afghanistan, Iraq, Kyoto, Corte penale internazionale, riflettono più profonde differenze di interessi nazionali, di visioni strategiche ed anche culturali, che non cambiano semplicemente perché mutano i vertici politici.

Tuttavia l’elezione di Sarkozy rappresenta in altri campi un’evoluzione positiva per gli alleati della Francia ed in particolare per gli Stati Uniti. Ad esempio le riforme economiche proposte dovrebbero effettivamente rafforzare la capacità francese di impegnarsi nel medio periodo nel mantenimento della sicurezza regionale e globale, e allo stesso tempo migliorando le condizioni dei musulmani francesi ridurrebbero le spinte al radicalismo islamico. Inoltre se

Sarkozy realizzerà la sua promessa di far ripartire l'integrazione europea riformando le istituzioni comunitarie, gli Stati Uniti potranno contare su un partner transatlantico più forte e meno assorbito dai problemi interni. La Francia oggi è un paese diverso da quello della Guerra fredda. Gli Usa devono continuare a cooperare con Parigi, ma riconoscendo che per quanto forti possano essere gli interessi condivisi le differenze tra le due nazioni non scompariranno.

Fonte: Christopher S. Chivvis, "Pro-american yes, French poodle no", *International Herald Tribune*, 8 maggio 2007, p. 4.

#### **NIENTE "ROTTURA" NELLA POLITICA ESTERA FRANCESE, ALMENO FINO AL 2008**

Non ci sarà alcuna 'rottura' nella politica estera di Sarkozy. Lo sostiene Alain Barluet, vicedirettore di *Le Figaro*, sulla scorta delle analisi e considerazioni di alcuni esperti di politica estera francese. L'elezione del nuovo presidente di Francia è stata accolta con soddisfazione negli Stati Uniti ed ha ricevuto una calorosa accoglienza anche da parte britannica. Russia e paesi arabi, invece, hanno reagito con maggiore freddezza. Bruno Tertrais, della Fondation pour la recherche stratégique (Frs), vede una certa impronta ideologica in Sarkozy che potrebbe preludere a cambiamenti sostanziali, tanto che, nell'equilibrio tra stabilità e realismo da un lato e democratizzazione e idealismo dall'altro, il pendolo della politica francese si potrebbe spostare verso il secondo polo.

I "valori" sbandierati da Sarkozy come principio-guida della politica estera, però, dovranno fare i conti con la pesante realtà dei rapporti di forza internazionali e degli interessi economici. Su questo concorda la maggior parte degli osservatori. Nei rapporti della Francia con la Russia non vi sarà nel breve periodo un vero ri-orientamento: la questione energetica rimarrà una preoccupazione per il nuovo presidente e continuerà a pesare sulle relazioni con Mosca. Anche nei confronti della Cina non bisogna aspettarsi grandi cambiamenti.

Per quanto riguarda i rapporti con gli americani, le relazioni miglioreranno senz'altro, considerando che Sarkozy sembra deciso a riequilibrare i rapporti con Bush, che non ha trovato una buona intesa con Chirac nemmeno prima delle divisioni sull'Iraq. Tuttavia tale riconciliazione rischia di scontrarsi con due ostacoli: l'apparente volontà del nuovo presidente di ritirare il contingente militare francese dall'Afghanistan, cosa che non farà piacere agli americani; ed il forte impegno preso sul protocollo di Kyoto e l'effetto serra. La gestione della crisi iraniana si inserirà nel medesimo contesto. Si assisterà ad un riposizionamento della politica estera francese su una linea più dura, ma in fondo la correzione sarà moderata. Secondo Tertrais non si assisterà certo ad un'americanizzazione delle posizioni francesi.

Nessun cambiamento fondamentale verso gli Stati Uniti è atteso prima delle elezioni presidenziali del 2008. Sarkozy assisterà alla fine dell'era Bush e si guarderà bene dal prendere tutti quegli impegni che potrebbero nuocere alle sue relazioni con un futuro presidente democratico.

Fonte: Alain Barluet, "Le nouvelle diplomatie de Sarkozy a l'épreuve", *Le Figaro*, 10 maggio 2007, p.

## LA POLITICA ESTERA DI SARKOZY NON SI DISTACCHERÀ DAL NEO-GOLLISMO

A Washington circola una battuta: nel momento in cui i neoconservatori sono criticati negli Usa per la guerra in Iraq, la Francia elegge un presidente sensibile alle loro tesi. Lo riferisce Daniel Vernet, responsabile della sezione esteri del quotidiano *Le Monde*.

È certamente una boutade, ma non priva di fondamento: la critica al '68 fatta propria da Sarkozy è una delle basi del neoconservatorismo americano, insieme all'esaltazione di valori come il lavoro, l'autorità, l'ordine, il rifiuto del relativismo morale. Se questo vale per la politica interna, varrà anche per la politica estera che dopo gli attentati dell'11 settembre rappresenta il cavallo di battaglia dei neoconservatori americani?

Durante la campagna elettorale il nuovo presidente francese ha modificato il suo approccio alle relazioni internazionali. Nei suoi primi interventi su alcune questioni, ad esempio in un'intervista ad André Glucksmann, Sarkozy aveva sviluppato una linea diplomatica in netta rottura con il filone gollista interpretato da Chirac. La prefazione al suo libro "Temoinage" è un inno agli Stati Uniti, alle loro istituzioni e storia. Gli accenti atlantici non implicano però un allineamento alla politica estera americana, che nessun politico francese si può permettere se vuole restare al potere. Al contrario, pur criticando "l'arroganza" delle autorità francesi, Sarkozy ha da subito giudicato "un errore" la guerra in Iraq, anche se il suo entourage intellettuale trovava nella deposizione di Saddam Hussein una giustificazione all'intervento. Tuttavia il proclamato rifiuto di ogni compromesso con le dittature, comprese quelle "amiche" della Francia, l'accento posto sulla difesa dei diritti umani come caposaldo della politica estera, la riaffermata vicinanza ad Israele e la presa di distanza da Putin, sono elementi caratterizzanti di una nuova politica estera che propone un cambiamento, se non una rottura, con quella dei precedenti presidenti della V Repubblica.

Diversi fattori premono però per la continuità nella politica estera e lasciano poco spazio all'innovazione: i rapporti di forza mondiali, la tradizione del Quay D'Orsay, il retaggio culturale ed intellettuale francese. Altri elementi sono a favore del cambiamento, come la personalità del nuovo capo dello stato e l'occasione di rompere con il recente passato offerta dal cambio dei protagonisti della politica internazionale.

Gli scettici sostengono che dopo una fase di incertezza e di osservazione il nuovo presidente collocherà la sua azione nel solco seguito dai vertici francesi sin dagli anni '60. Sarebbe tuttavia imprudente sottostimare il carattere di Sarkozy e la forza delle sue convinzioni sulle relazioni internazionali, improntate alla critica della diplomazia "realista". Ma soprattutto occorre tenere conto del nuovo paesaggio politico francese formatosi con le elezioni presidenziali: Sarkozy ha raccolto sotto la bandiera del gollismo tutte le destre, e ciò non resterà senza effetti sulla politica estera della Francia.

## 6. La special relationship anglo-americana nel passaggio da Blair a Brown

### LA POLITICA DI BLAIR HA DANNEGGIATO PIÙ IL RAPPORTO CON L'UE CHE QUELLO CON GLI USA

Il fallimento della politica promossa da Blair di equilibrio tra Stati Uniti ed Unione europea nuocerà più ai rapporti della Gran Bretagna con l'Ue che a quelli con gli Usa. È l'opinione di John O'Sullivan, direttore del Centro studi europei dell'Hudson Institute, centro studi di Washington.

Negli Stati Uniti l'aperto sostegno alla causa americana dopo l'11 settembre ha conquistato a Blair stima e rispetto anche tra coloro che si sono opposti all'invasione dell'Iraq. È opinione diffusa, pertanto, che il rapporto tra il premier britannico e il presidente Bush abbia rafforzato la *special relationship* anglo-americana.

Per molti laburisti britannici (e anche per alcuni conservatori), invece, il discredito in cui è caduto Blair a causa dell'Iraq e della sua apparente ossequiosità verso Bush si è esteso alla relazione con gli Stati Uniti. In ciò essi vedono se non altro l'opportunità di allentare un legame che, a loro dire, beneficia più gli Stati Uniti della Gran Bretagna, distogliendola dai suoi autentici interessi nazionali e dal suo impegno verso l'Unione europea.

L'accusa che Blair abbia sacrificato gli interessi britannici sull'altare della *special relationship* non regge però ad un esame dei fatti storici.

Blair ha sostenuto la causa dell'interventismo umanitario in Sierra Leone e poi spronando Clinton ad agire in Kosovo, mentre Bush dal Texas invocava cautela in politica estera. Ha anche più volte convinto Bush dell'opportunità di compiere alcuni passi a cui il presidente americano riluttava, come la decisione di lavorare per un'ulteriore risoluzione dell'Onu sull'Iraq. Blair era persuaso che la deposizione di Saddam Hussein fosse un dovere della comunità internazionale (sebbene la comunità internazionale fosse a maggioranza contraria alla guerra) e che fosse comunque nell'interesse britannico allinearsi all'alleato americano. Per questo quando le cose in Iraq sono peggiorate, la *special relationship* è sembrata essere per la Gran Bretagna un peso troppo oneroso. L'errore di Blair è stato quello di non aver presentato la guerra in Iraq come direttamente attinente agli interessi britannici.

Nella convinzione che la Gran Bretagna non dovesse mai scegliere tra Europa e Stati Uniti, Blair si è anche sforzato di favorire l'integrazione europea. Sebbene non abbia aderito all'euro (su pressione di Brown) e abbia di fatto sospeso il referendum sulla Costituzione Ue (in seguito ai 'no' francese ed olandese), Blair ha dato un fondamentale contributo alla creazione di un sistema di difesa europeo distinto dalla Nato. In questo frangente il premier britannico ha vinto la diffidenza degli Usa offrendo garanzie che Londra non avrebbe mai sostenuto una struttura militare Ue completamente scollegata dalla Nato. Tuttavia, più di una volta Blair è stato costretto ad accontentare richieste di Francia e Germania (per es. sull'intelligence e sul procurement militare), dovendosi poi giustificare a Washington. Forzato ad una scelta, dunque, Blair ha scelto l'Europa. Blair ha però fallito nel convincere i suoi concittadini che il loro futuro è in Europa. I britannici sono ancora convinti che l'Ue sia un pericolo maggiore per la loro sovranità di qualsiasi presidente americano.

In conclusione, quella di Blair è un'eredità curiosa. Cercando di essere egualmente vicino sia all'Europa che agli Usa, alla fine ha allontanato l'opinione pubblica britannica da entrambi. Con molta probabilità la diffidenza verso gli Stati Uniti si rivelerà temporanea. L'alienazione dall'Europa invece ha probabilmente impedito che la Gran Bretagna si estraniasse ulteriormente dagli Usa. Così, dopo tutto, la *special relationship* sopravvivrà sia a Blair che all'Iraq.

Fonte: John O'Sullivan, "Blair's curious legacy", *Washington Post*, 23 maggio 2007, [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/05/22/AR2007052201369.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/05/22/AR2007052201369.html).

#### **CON BROWN UNA GRAN BRETAGNA MENO INTERVENTISTA, MA SEMPRE AMICA DEGLI USA**

Pur rimarcando la prossimità della Gran Bretagna agli Stati Uniti, il prossimo premier britannico Brown non sembra orientato ad adottare un atteggiamento interventista alla maniera di Blair. Lo sostiene Philip Stephens, editorialista del *Financial Times*.

Nel mondo di oggi le radici dell'insicurezza si trovano al di là dei confini nazionali – si pensi, ad esempio, ai rischi legati al cambiamento climatico, all'immigrazione incontrollata, alle pandemie, così come al terrorismo internazionale o alla proliferazione di armi di distruzione di massa. Blair è stato tra i primi a cogliere le implicazioni del nuovo scenario, sostenendo la necessità di un' incisiva azione internazionale al tempo della guerra nel Kosovo. Ciò non lo ha salvato però dagli errori sull'Iraq.

La domanda oggi è come si comporterà Brown dinanzi al medesimo scenario. Per quanto se ne sa (Brown ha infatti lasciato intendere ben poco circa le sue idee di politica estera), il prossimo premier britannico condivide la visione di Blair secondo la quale la Gran Bretagna ha una vocazione del tutto particolare a fare del bene nel mondo. Non a caso aiuti economici e riduzione del debito estero dei paesi africani sono tra i pochi progetti sostenuti da entrambi. Tuttavia, mentre Blair non si è mai tirato indietro di fronte all'impiego della forza accanto a mezzi più *soft*, il suo successore preferisce la figura del missionario a quella del guerriero. Brown non ha mai mostrato grande entusiasmo per la decisione di intervenire in Kosovo e in Iraq, pur dando la sua approvazione in entrambi i casi. Allo stesso tempo, ha appoggiato l'ammodernamento dell'arsenale nucleare britannico, e così facendo ha confermato di considerare gli Stati Uniti come l'alleato strategico più importante (del resto, Brown sembra più a suo agio con gli americani che con gli europei). Ciò nonostante, è possibile che ritiri gradualmente le truppe dall'Iraq, mentre invece la presenza militare in Afghanistan non sembra in discussione. Va detto tuttavia che queste sono solo congetture.

È difficile pensare che Brown dia inizio a nuove guerre, ma qualsiasi cosa egli pensi o spera, può essere certo che non potrà sfuggire a quanto accade nel resto del mondo.

Fonte: Philip Stephens, "Prime minister Brown will not escape Blair's troubled world", *Financial Times*, 11 maggio, p. 11.

## CON BROWN LA GRAN BRETAGNA SARÀ PIÙ DISTANTE SIA DAGLI USA CHE DALL'UE

Presumibilmente, Gordon Brown adotterà un atteggiamento più distante da Usa ed Ue, privilegiando una politica estera centrata sugli esclusivi interessi britannici. È quanto suppone Mark Leonard, l'autore di *Why Europe Will Run the 21st Century*.

Dopo l'avvicendamento all'Eliseo, l'ascesa al governo di Brown rappresenta un'altra rilevante novità nel panorama politico europeo. Ma mentre l'elezione di Sarkozy è stata accolta con favore a Washington, Berlino e Bruxelles, su Brown domina l'incertezza. Laddove Sarkozy aveva lasciato poco spazio all'immaginazione – sostenendo la necessità di riprendere il processo costituzionale europeo (seppure in forma più modesta) e di rilanciare il legame con gli Usa, e dichiarando la sua contrarietà all'adesione della Turchia all'Ue – Brown ha mantenuto un silenzio quasi assoluto sulla politica estera.

I diplomatici stranieri a Londra stanno perciò cercando di ricostruire un quadro delle sue priorità, studiandone i discorsi ed interrogando i collaboratori del prossimo premier. Le certezze emerse in merito sembrano essere due. In primo luogo, Brown ed il suo staff stanno prendendo le distanze dall'avventurismo che ha seminato discordia tra Blair e il Partito laburista. In secondo luogo, mentre Blair ha tentato di fare della Gran Bretagna un 'ponte' tra Europa e Stati Uniti, Brown sembra invece orientato, a quanto sostiene chi gli è più vicino, a fare un passo indietro sia nei confronti di Washington che di Bruxelles. L'opzione che Brown sembra voler esercitare è quella della 'eccezionalità britannica', ovvero dare priorità agli interessi della Gran Bretagna, che i suoi sostenitori pensano Blair abbia sacrificato impegnandosi per l'adozione dell'euro e allineandosi alla politica di Bush.

Sul versante americano, Brown, pur contando su amicizie eccellenti a Washington, non vuole passare per un premier servile. L'opinione dei suoi collaboratori è che, avendo constatato gli effetti distruttivi della guerra in Iraq sul proprio partito, Brown porrà meno enfasi sulla promozione della democrazia in Medio Oriente. Il nuovo primo ministro ha parlato raramente dell'argomento, e sembra non condividere affatto la fiducia di Blair nell'interventismo militare. Di recente, si è anche parlato della sua intenzione di impegnarsi in una politica di coinvolgimento dell'Iran, se non altro per dissolvere il fantasma dell'Iraq.

Sul versante europeo, Brown ha già espresso i suoi dubbi sull'euro, sulla Politica agricola comune e sul bilancio comunitario. I suoi sostenitori pensano però che i nuovi leader in Europa, Merkel e Sarkozy, siano attestati su posizioni non dissimili da quelle britanniche.

Brown è un politico esperto ed uno dei più brillanti strateghi nel panorama britannico. Se sarà capace di un compromesso su alcuni temi chiave – come la riforma istituzionale dell'Ue o il bilancio comunitario – si guadagnerà una posizione di spicco nel gruppo dei maggiori leader mondiali, in compagnia di Sarkozy, Merkel e del nuovo presidente americano. Ma finché non sarà più esplicito sui suoi obiettivi di politica estera, i suoi colleghi nelle capitali straniere continueranno ad essere preoccupati.

Fonte: Mark Leonard, "The question mark over Gordon Brown", *International Herald Tribune*, 11 maggio, p. 4.



#### **4. LA COOPERAZIONE TRANSATLANTICA IN MATERIA DI DIFESA**

##### *Il team C-27J vince la gara Jca*

Alenia North America (gruppo Finmeccanica) in team con L3 Communications e Boeing (società americane) si è aggiudicata la gara *Joint Cargo Aircraft* (Jca) per la fornitura al Pentagono di C-27J, velivoli di dimensioni medie per il trasporto tattico, sia per l'esercito che per l'aeronautica. Per questa importante commessa il team italo-americano era in gara contro l'americana Raytheon in partnership con Casa, sussidiaria spagnola di Eads.

Il contratto prevede la fornitura per il quinquennio 2007-2011 di 55 velivoli, per un valore di oltre 2 miliardi di dollari. La commessa Usa, tuttavia, potrebbe dilatarsi fino a 207 velivoli, per un valore fino a 6 miliardi di dollari in dieci anni, comprendendo anche altre voci quali l'addestramento e il supporto logistico.

I primi 5 aerei saranno costruiti interamente in Italia, mentre i componenti dei restanti velivoli verranno sempre prodotti in Italia, ma assemblati nel nuovo stabilimento di Jacksonville (Florida). A questo proposito Giuseppe Giordo (amministratore delegato di Alenia North America) ha dichiarato che questa linea di produzione corrisponde alla strategia di Finmeccanica di stabilire una presenza manifatturiera negli Stati Uniti.

##### *Bae Systems acquista l'americana Armor Holding*

L'8 maggio la britannica Bae Systems ha avviato la procedura di acquisizione dell'americana Armor Holdings per un valore di 4,1 miliardi di dollari circa, confermando il primato globale di Bae nel settore dei veicoli blindati nonché il suo successo nella penetrazione del mercato americano. La rivale Bae in questa gara era l'americana General Dynamics, principale competitore della società britannica nel settore.

L'operazione di acquisto di Armor Holdings è stata approvata dall'amministrazione Usa, pur restando ancora in sospeso a causa dell'inchiesta giudiziaria avviata dal dipartimento della giustizia americano, che a metà giugno ha fatto pervenire un avviso di inchiesta alla società britannica per la vicenda delle presunte tangenti erogate da Bae ad un alto funzionario dell'Arabia Saudita per ottenere contratti nel campo della difesa.

##### *Accordo sull'esportazioni di armi e tecnologie Usa nel Regno Unito*

Il 21 giugno il premier britannico Blair e il presidente degli Stati Uniti Bush hanno firmato un accordo per facilitare le esportazioni di armi e tecnologie dagli Usa nel Regno Unito, che dovrà ora essere ratificato dal parlamento britannico e dal Senato americano. L'accordo riguarda quegli equipaggiamenti per cui entrambe le parti sono i consumatori finali. Finora la Gran Bretagna ha dovuto emettere una richiesta specifica per l'importazione dagli Usa di ogni singolo componente di equipaggiamento per la difesa o di ogni singola tecnologia. L'anno scorso il governo americano ha concesso ai britannici 8.000 licenze, la metà delle quali non sarebbe stata necessaria se l'accordo fosse stato già in vigore.

### *Accordo franco-americano per promuovere la cooperazione nel settore della difesa*

Francia e Stati Uniti hanno firmato il 18 giugno un accordo che identifica 7 aree in cui rafforzare la cooperazione. Tra queste: interoperabilità C4ISR; interoperabilità delle comunicazioni; informazioni e comunicazioni navali; difesa antimissile di teatro. L'accordo prevede un continuo scambio di informazioni sui progressi compiuti in questi settori tra i gli appositi uffici militari. Il primo rapporto verrà presentato a novembre.

### *Il Pentagono sceglie Thales per le comunicazioni protette*

Il 18 giugno il Pentagono ha annunciato di aver firmato un contratto con il gruppo francese per l'elettronica della difesa Thales per la fornitura alla marina militare americana di radio digitali portatili. Il contratto ha un valore di circa 3,5 miliardi di dollari, che potrebbero diventare 9 con le opzioni. Le radio, assemblate negli Stati Uniti (Clarksburg), permetteranno trasmissioni codificate sicure contro attacchi ed alterazioni elettroniche e saranno interoperabili a livello interforze e multinazionale.

### *Nuovo Presidente francese, nuove speranze per acquisizioni Eads negli Usa*

L'elezione a Presidente della Repubblica francese di Nicolas Sarkozy ha stimolato il dibattito sul futuro delle relazioni franco-americane e sulle sue conseguenze sul gruppo aerospaziale Eads. Luis Gallois, co-amministratore delegato della compagnia franco-tedesca, in un'intervista del 7 maggio ha dichiarato apertamente che la leadership di Sarkozy e Merkel, entrambi "senza pregiudizi contro gli Usa" e "non sono etichettati come anti-americani", "potrebbe portare una ventata di aria fresca". Nella stessa intervista L. Gallois ha anche dichiarato che, per restare competitivi verso Boeing, Eads dovrebbe equilibrare il suo business che, al momento, dipende per il 65-70% dai profitti di Airbus. A questo scopo L. Gallois ha suggerito di ampliare la presenza del gruppo anche nel settore militare e satellitare attraverso acquisizioni negli Usa e altrove.

### *Cresce l'export di armi italiane, gli Usa sono i primi destinatari*

Secondo il "Rapporto al Parlamento del Presidente del Consiglio sui lineamenti di politica del Governo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento", nel 2006 l'export di armi italiane è aumentato del 61% rispetto all'anno precedente. Gli Stati Uniti, con il 15,95% sul totale, sono il principale paese destinatario, per un valore di 349,6 milioni di euro nel solo 2006. Il rapporto, presentato al Parlamento il 30 marzo, spiega che fra le esportazioni autorizzate emerge l'importante accordo, firmato nel 2005, tra AgustaWestland e il governo degli Usa relativo alla fornitura di una flotta di elicotteri presidenziali.

### *Boeing e Northrop/Eads-Na rivali per le forniture di aero-cisterne all'aeronautica Usa*

Il 12 aprile sono state depositate le candidature ufficiali per la gara del valore di circa 40 miliardi di dollari indetta dall'Us Air Force per la sostituzione di 179 aereo cisterne. I candidati sono la Boeing (americana) con il KC-767 e la

Northrop Grumman con Eads North America, sussidiaria dell'europea Eads, che offrono il velivolo KC-30. L'esito della gara sarà reso noto il prossimo ottobre.

#### *Il programma Meads riprende il suo corso*

Agli inizi di maggio il governo degli Stati Uniti ha dato il via libera al finanziamento del programma *Medium Extended Air Defense System* (Meads). Il programma, a cui partecipano Germania, Italia e gli Stati Uniti, rispettivamente con il 25%, il 17% e il 58% delle spese, mira alla produzione di un sistema tattico e mobile anti-missili per sostituire i vecchi Patriot e Hawk a partire dal 2012.

#### *Galileo va verso il finanziamento pubblico, mentre il Gps avanza senza soste*

L'8 giugno il Consiglio Ue ha adottato una risoluzione che ha constatato il fallimento dei negoziati con il settore privato nell'ambito del progetto Galileo e ha chiesto alla Commissione di presentargli entro settembre 2007 proposte alternative di finanziamento da parte del settore pubblico. Successivamente il Parlamento europeo in una riunione plenaria del 20 giugno ha approvato una risoluzione parlamentare per finanziare pubblicamente Galileo attraverso, quindi, denaro del bilancio Ue, invitando anch'esso la Commissione a presentare una proposta di revisione del quadro finanziario. Dall'altra parte dell'oceano procede lo sviluppo della terza generazione del *Global Positioning System*. L'americana Lockheed Martin ha annunciato il 5 aprile di aver completato con successo e secondo i tempi previsti il *system design review* del segmento spaziale del programma, noto come Gps Block III, confermando la sua compatibilità con i requisiti degli utenti militari e civili.

#### *Sistema di difesa Nato e scudo antimissilistico Usa*

I ministri della difesa della Nato hanno deciso il 14 giugno a Bruxelles di avviare entro febbraio 2008 un'analisi approfondita del progetto americano sullo scudo antimissile e della sua compatibilità con altre strutture difensive. Lo scopo è quello di determinare se il sistema americano può essere connesso ad un sistema di difesa missilistica di corto e medio raggio, eventualmente sviluppato dall'Alleanza, in modo da proteggere anche il sud est europeo, che resterebbe altrimenti scoperto.

#### *Si rafforza la componente europea nel programma Joint Strike Fighter*

Il 13 giugno, durante una riunione tenutasi a Roma tra i sottosegretari alla difesa e i direttori nazionali degli armamenti di cinque partner europei del programma Jsf, è stato allargato alla Norvegia l'accordo firmato un anno fa tra Italia e Paesi Bassi. L'accordo punta a costituire un nucleo europeo del programma Jsf e promuovere iniziative comuni a livello continentale, tra cui: l'impegno a proseguire la cooperazione regionale e a sostenere le mutue sinergie tra le industrie nazionali per la difesa; l'intenzione di creare un gruppo di lavoro sull'import/export per studiarne i problemi e identificarne le soluzioni; la volontà a tenere sotto controllo il costo del programma e a proseguire il progetto di scambio di studenti aeronautici.

L'accordo italo-olandese del maggio 2006 si concentrava sull'assemblaggio degli F-35 olandesi presso la linea di montaggio finale italiana in cambio della manutenzione nei Paesi Bassi dei motori italiani. L'ingresso della Norvegia implica un coinvolgimento incentrato sulla fase di supporto logistico, in

attesa che Oslo scelga l'F-35 per dare una maggior spinta politica all'accordo. Il sottosegretario alla difesa Lorenzo Forcieri si è augurato che il memorandum d'intesa possa essere presto allargato agli altri partner (Danimarca, Turchia, ma soprattutto Regno Unito, unico assente alla riunione).

*Commessa elicotteri all'Air Force americana: per Lockheed Martin il dossier non è concluso*

L'8 giugno la Lockheed Martin, in partnership con AgustaWestland nella gara per la fornitura di elicotteri Combat Search and Rescue (Csar-X) all'Air Force, ha fatto ricorso per la seconda volta all'Ufficio federale di responsabilità contabile Usa (Government Accountability Office, Gao) contro l'assegnazione del contratto alla rivale Boeing. L'aeronautica aveva risposto positivamente alla richiesta del Gao di riconsiderare le candidature valutando nuovamente il costo del lavoro e di mantenimento della commessa e accogliendo una proposta rivista da parte degli interessati. Per Lockheed Martin la riconsiderazione di quei costi non era sufficiente e ha quindi ripresentato ricorso. Intanto la Boeing ha consegnato la propria seconda candidatura.

*L'Unione europea e gli Usa raggiungono un accordo sullo scambio dei dati dei passeggeri*

Il 27 giugno Franco Frattini, commissario europeo alla giustizia e affari interni, Michael Chertoff, segretario americano per la sicurezza interna, e Wolfgang Schäuble, ministro tedesco degli interni e presidente di turno dell'Ue, hanno raggiunto un accordo politico di base per lo scambio dei dati dei passeggeri sui voli transatlantici. L'accordo, approvato il 29 giugno dai ministri dei trasporti dell'Ue, riduce l'ammontare delle informazioni sui passeggeri europei in volo per gli Usa da trasferire (da 34 voci a 19), pur allungando il tempo di conservazione degli stessi nei database americani (da 3 a 15 anni). L'accordo sullo scambio dei dati pre-esistente era stato annullato un anno fa per motivi procedurali dalla Corte di giustizia europea e sostituito da un accordo temporaneo (che non cambiava tuttavia la sostanza) in scadenza il prossimo 31 luglio.