

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Relazioni Transatlantiche

n. 07 – aprile/giugno 2011

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

Istituto affari internazionali

LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE

aprile-giugno 2011

Parte I

In primo piano

Per non dividersi, l'UE sia pronta a presentare una risoluzione alternativa sul riconoscimento della Palestina

di
Riccardo Alcaro

L'ANP decisa a chiedere il riconoscimento della Palestina all'ONU

A settembre le Nazioni Unite saranno chiamate ad esprimersi su una risoluzione in cui si chiederà il riconoscimento dello Stato di Palestina sui confini del 1967 - s'intende quelli precedenti alla Guerra dei sei giorni del 5-10 giugno '67. Parallelamente, l'Autorità nazionale palestinese (ANP) intende avanzare formale richiesta di adesione all'ONU.

Si tratta dell'ultima iniziativa in ordine di tempo tentata dai leader palestinesi – in primo luogo il presidente dell'ANP, Mahmoud Abbas (più noto in Italia come Abu Mazen) – per rompere lo stallo in cui da anni si è arenato il processo di pace in Medio Oriente e per recuperare consenso interno. L'opinione pubblica palestinese è infatti ancora scossa dalle rivelazioni di stampa (i c.d. *Palestine Papers*) relative alle ampie concessioni che a porte chiuse i leader di Fatah, il partito nazionalista guidato da Abbas, avrebbero fatto agli israeliani.

L'iniziativa comporterà diversi passaggi procedurali, sia all'Assemblea generale sia al Consiglio di Sicurezza. La risoluzione sul riconoscimento dei confini sarà sottoposta alla sola Assemblea generale e non avrà forza vincolante; la richiesta di adesione, invece, verrà sottoposta prima al Consiglio di Sicurezza e poi, se quest'ultimo lo consente, all'Assemblea generale per il voto finale. In base all'art. 4 della Carta dell'ONU, infatti, è l'Assemblea generale, su raccomandazione del Consiglio di Sicurezza, a deliberare con voto a maggioranza di due terzi sull'adesione di un nuovo membro.

La domanda di adesione sarà bloccata dal veto USA...

Al momento, non c'è alcuna chance che il Consiglio raccomandi all'Assemblea di acconsentire all'adesione della Palestina. Gli Stati Uniti hanno già fatto intendere che sono pronti a porre il veto, un potere che condividono con gli altri membri permanenti del Consiglio (Cina, Francia, Gran Bretagna e Russia). Tuttavia, gli USA non hanno

l'autorità di impedire il voto sul riconoscimento in Assemblea generale, dove i palestinesi godono di ampio appoggio.

...ma probabilmente l'ANP incasserà l'appoggio dell'Assemblea generale

Sul piano del riconoscimento legale, pertanto, l'iniziativa palestinese è destinata a fallire. Ma sul piano politico le cose stanno diversamente. Un voto favorevole al riconoscimento della Palestina da parte dei due terzi almeno dell'Assemblea generale, per quanto non vincolante, collegherebbe l'ampio consenso internazionale di cui i palestinesi godono nel mondo (soprattutto non occidentale) ad una posizione negoziale precisa: quella appunto che lo stato palestinese dovrebbe sorgere sui confini del 1967.

Per i palestinesi si tratta di centrare due obiettivi: rinvigorire il sostegno internazionale alla loro causa e nello stesso tempo aprire la strada ad una soluzione del conflitto con Israele alternativa a quelle praticate finora, una strada che potremmo definire dell' 'unilateralismo pacifico'.

La mossa dell'ANP testimonia il fallimento sia di Oslo che dell'uso unilaterale della forza...

Quest'ultimo è in contrasto sia col 'bilateralismo pacifico' – e cioè il negoziato tra governo israeliano e ANP, con la comunità internazionale nel ruolo di facilitatore (lo schema di Oslo, in sostanza); sia con l' 'unilateralismo violento' praticato tanto da Israele (blocco di Gaza dopo il ritiro del 2005) quanto dai palestinesi (l' *intifada* del 2000), in particolare Hamas, il gruppo armato di ispirazione islamista che controlla la Striscia di Gaza. Dal momento che né l'uno né l'altro approccio hanno portato i contendenti più vicini di una spanna alla soluzione del conflitto, i palestinesi sperano che un'azione unilaterale non violenta, basata sull'allargamento del fronte internazionale a loro favorevole e conseguentemente all'aumento della pressione diplomatica su Israele, abbia migliore fortuna.

...ma è dubbio se produrrà davvero dei vantaggi per i palestinesi

Per quanto la frustrazione di Abbas sia comprensibile, le chance che la strategia dell' 'unilateralismo pacifico' porti a qualche successo concreto sul terreno sono vicine allo zero, almeno nel breve periodo. Il governo israeliano ha ammonito i palestinesi e chi li sostiene che un voto favorevole al riconoscimento della Palestina comprometterebbe la possibilità di riprendere i negoziati. Israele teme che un voto favorevole ai palestinesi dia slancio ad iniziative di boicottaggio e isolamento a suo danno, e ponga un precedente di *soft law* – il sostegno dell'Assemblea generale ad una Palestina sui confini del 1967 – che sarà d'ostacolo al suo obiettivo di raggiungere un accomodamento su basi molto diverse da quei confini. Conseguentemente, il governo israeliano si è impegnato in un'intensa campagna diplomatica volta a scoraggiare i più dal votare a favore del riconoscimento. La Knesset, il parlamento israeliano, ha anche approvato una controversa legge che rende un reato ogni forma di istigazione al boicottaggio di Israele, anche se limitato agli insediamenti nei Territori Occupati (per molti esperti di diritto la legge non dovrebbe tuttavia passare l'esame della corte costituzionale israeliana).

Il voto sul riconoscimento della Palestina è destinato a mettere in seria difficoltà sia gli Stati Uniti sia l'Unione Europea. L'amministrazione Obama è nettamente contraria alla risoluzione, che considera controproducente. Essa teme anche le ricadute in termini di

immagine, soprattutto nel mondo islamico, che seguirebbero al veto americano sulla domanda di adesione della Palestina. Proprio a causa della sua incapacità di ottenere una qualsiasi concessione dal governo israeliano, il presidente Barack Obama sembra aver perso il favore di quella parte dell'opinione pubblica araba che era riuscito a recuperare agli USA dopo gli anni di George W. Bush. Un'ulteriore perdita di consenso complicherebbe i piani del presidente di fare degli Stati Uniti un credibile sostenitore dell'ondata rivoluzionaria pro-democratica che sta scuotendo Nord Africa e Medio Oriente da mesi.

Gli USA vorrebbero evitare il voto per non pagare i costi del loro veto

L'unica via di uscita per gli americani è convincere i palestinesi a fare marcia indietro, offrendo in cambio di facilitare la ripresa dei negoziati. Il tentativo sembra però fallito in partenza. Il governo israeliano, che non ha per niente apprezzato l'indicazione da parte di Obama dei confini del 1967 (con modifiche consensuali) come base di partenza di un accordo risolutivo, ha posto tre condizioni ai palestinesi per tornare al tavolo dei negoziati: l'accettazione del carattere 'ebraico' dello Stato d'Israele; la rinuncia del diritto di ritorno in Israele dei rifugiati palestinesi che lasciarono le loro case all'indomani della guerra del 1948 e dei loro discendenti (in tutto oltre 4,5 milioni di persone); e la permanenza di una 'presenza militare' israeliana in Cisgiordania, più precisamente nella Valle del Giordano alla frontiera con la Giordania. I palestinesi considerano tutte e tre queste condizioni inaccettabili, per lo meno all'inizio del processo negoziale.

Il tentativo USA di rilanciare i negoziati bilaterali è fallito sul nascere

Restano inoltre da sciogliere altri nodi, ognuno dei quali tanto complesso da essere in grado, da solo, di far deragliare il processo negoziale: lo status di Gerusalemme Est, che gli israeliani hanno occupato nel 1967 e che i palestinesi vogliono sia la capitale del loro stato; la continua espansione degli insediamenti israeliani in Cisgiordania e a Gerusalemme Est, di cui i palestinesi chiedono l'immediato arresto per riprendere i colloqui con Israele; e la questione di Hamas. Nei mesi scorsi, dopo anni di lotte interne che hanno portato alla divisione dei Territori Occupati tra una Cisgiordania governata da Fatah e una Striscia di Gaza controllata da Hamas, grazie alla mediazione egiziana i palestinesi hanno raggiunto un accordo per un governo di unità nazionale. Nonostante il proposito di mettere in piedi un governo di tecnici (privo cioè di membri di Hamas), l'intesa resta materia di controversia. Facendo eco alle preoccupazioni degli israeliani, lo stesso Obama ha criticato l'accordo, dal momento che gli Stati Uniti considerano Hamas un'organizzazione terroristica. L'UE, che pure nel 2003 ha inserito Hamas nella sua lista di gruppi terroristici, non si è espressa con altrettanta durezza, ma certo dovrà inventarsi un qualche dispositivo diplomatico speciale per interagire con un governo sostenuto dal gruppo islamico.

Gli americani hanno tentato di spingere le parti a sedersi al tavolo dei negoziati sulla base di un documento in cui si riconoscevano le preoccupazioni reciproche, senza tuttavia fissare condizioni. Il tentativo, che non ha nemmeno raccolto il consenso del Quartetto (il forum negoziale composto da USA, UE, ONU e Russia), non ha avuto esito. Il presidente dell'ANP Abbas ha deciso di procedere con l'opzione della risoluzione sul riconoscimento, avendo tra l'altro incassato l'ufficiale appoggio della Lega Araba.

L'UE punta ad un testo più moderato della risoluzione

L'UE teme il voto all'Assemblea generale essenzialmente perché si dividerebbe. Alcuni paesi, tra cui Germania, Italia e diversi stati dell'Europa centro-orientale, hanno già detto che voteranno contro la risoluzione. Altri intendono votare a favore, o comunque hanno manifestato in passato l'intenzione di farlo (la Francia, per esempio). Per scongiurare quest'ipotesi – che di nuovo paleserebbe l'inconsistenza dell'UE su questioni di sicurezza internazionale – l'Unione ha scelto però un'altra strada rispetto agli USA. Invece di evitare il voto, l'UE vorrebbe concordare con i palestinesi un testo della risoluzione più moderato, che possa raccogliere il consenso di tutti i suoi stati membri. L'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Lady Catherine Ashton, si è spesa in prima persona a favore di quest'opzione, recandosi in visita in Israele e in Cisgiordania presso l'ANP.

In un'intervista al quotidiano israeliano *Haaretz* Lady Ashton è sembrata ottimista, negando che il testo della risoluzione sul riconoscimento sia già pronto nelle sue linee essenziali. L'alto rappresentante non ha dato ulteriori dettagli, ma è lecito immaginare che stia spingendo per formulare il testo della risoluzione in modo da includervi tutte le richieste palestinesi compatibili con la posizione ufficiale dell'UE, così come definita dal Consiglio nel dicembre 2009.

Ashton punta ad una risoluzione che rispecchi la posizione UE

Se quest'ipotesi è vera, il testo della risoluzione, modificato secondo i desiderata degli europei, includerebbe: pieno sostegno alla soluzione dei due stati sulla base dei confini del 1967 opportunamente modificati sulla base di un accordo tra le parti; l'indicazione che lo stato palestinese in Cisgiordania sia contiguo territorialmente; il riconoscimento di tutti gli accordi alla base del processo di pace, in particolare la c.d. iniziativa di pace araba del 2002, con la quale la Lega Araba si è detta pronta a riconoscere Israele in blocco in cambio del ritiro degli israeliani sui confini del 1967 modificati consensualmente; la richiesta di precise garanzie di sicurezza per Israele; la richiesta al governo israeliano di smantellare tutti gli insediamenti in Cisgiordania e a Gerusalemme Est successivi al marzo 2001, nonché di revocare il blocco sulla Striscia di Gaza; il sostegno, infine, ad un accordo definitivo in cui Gerusalemme sia capitale di entrambi gli stati. La risoluzione non conterrebbe, evidentemente, la richiesta di riconoscimento dello Stato di Palestina, ma potrebbe includere elementi che lascino aperta quella possibilità in futuro.

Neanche la strategia dell'UE sembra avere molte chance di successo. Essa è tuttavia molto migliore di quella americana, e gli stati membri dell'Unione farebbero bene a dare ad Ashton tutto il sostegno politico e diplomatico di cui ha bisogno. Se si andasse al voto in Assemblea generale su un testo che chiede esplicitamente il riconoscimento della Palestina, e la votazione fosse favorevole, si avrebbe una situazione con tanti sconfitti e un incerto vincitore: sconfitti sarebbero Israele e gli USA, e sconfitta anche l'UE perché divisa; ma quella dell'ANP sarebbe una vittoria di Pirro. Nei fatti, il voto irrigidirà Israele, indebolirà gli Stati Uniti e scompagnerà l'UE. Per quanto il favore internazionale alla causa palestinese ne uscirebbe (temporaneamente) rafforzato, sul terreno non cambierebbe niente. Aumenterebbe anzi il rischio di ripercussioni negative sulla popolazione palestinese, che la frustrazione per l'inconcludente risultato

del voto all'ONU potrebbe rendere più disponibile a sostenere di nuovo la via delle armi.

Il piano di Ashton potrebbe rafforzare la posizione dell'UE

Se il piano di Lady Ashton andasse in porto, invece, l'UE potrebbe non solo presentarsi al voto unita, ma anche cogliere l'importante risultato di aver definito in maniera sostanziale le condizioni base di un accordo risolutivo. L'UE avrebbe infatti la possibilità di ricevere una 'sottoscrizione' in massa da gran parte dei membri ONU della sua posizione in merito al conflitto israelo-palestinese. La stessa amministrazione Obama potrebbe votare il testo, o quantomeno astenersi. Certo, neanche se le cose andassero come spera Ashton si sarebbe fatto un grosso passo in avanti verso la risoluzione del conflitto – per questo, presumibilmente, non si può prescindere da un negoziato bilaterale. Ma almeno non si sarà tornati indietro, e l'UE avrà superato un difficile passaggio.

Se l'ANP dovesse insistere sul riconoscimento, l'UE dovrebbe presentare una sua risoluzione

Resta da chiarire cosa l'UE dovrebbe fare se, com'è possibile, i palestinesi rifiuteranno di escludere la richiesta di riconoscimento della Palestina dalla risoluzione. Fermo restando che è altamente improbabile che gli stati membri decidano di votare tutti insieme a favore o contro il riconoscimento, l'unica via di uscita praticabile è quella di una risoluzione alternativa promossa dall'UE che contenga tutti gli elementi elencati sopra. A quel punto l'UE potrebbe astenersi in blocco dalla risoluzione dei palestinesi ed incassare il probabile voto favorevole dell'Assemblea sulla sua risoluzione. Gli effetti pratici di quest'opzione sarebbero ancora meno rilevanti di quelli di una risoluzione palestinese che rispecchi la posizione dell'UE, ma almeno gli europei mostrerebbero capacità di iniziativa e coesione, e salvaguarderebbero la propria credibilità di attore terzo rispetto alle parti in lotta e agli stessi Stati Uniti.

Dopo averla scelta come loro rappresentante di politica estera, e averla poi criticata in tutti i modi e ad ogni occasione (non sempre senza ragione), per i leader europei è venuto il momento di dare tutto il sostegno possibile a Lady Ashton. Questa volta potrebbe averci visto giusto.

Parte II

L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa

aprile-giugno 2011

di
Giordano Merlicco

a cura di
Riccardo Alcaro

Il presidente americano Barack Obama ha annunciato il piano di ritiro delle truppe dall'Afghanistan. Entro il 2012 oltre trentamila soldati USA – in pratica, tutti quelli schierati nell'ambito del surge militare deciso da Obama a fine 2009 – torneranno a casa. In Afghanistan resterà un contingente americano di circa settantamila unità, che verrà però gradualmente ridotto fino al completo rimpatrio di tutte le truppe combattenti, fissato al 2014. I paesi europei hanno accolto con favore il piano di Obama e sono pronti a loro volta a ridurre i propri contingenti. Gli europei hanno anche approvato l'apertura al dialogo con gli insorti da parte degli Stati Uniti.

Prosegue la campagna della NATO contro le forze del leader libico Muammar Gheddafi. Nonostante mesi di bombardamenti e maggiore assistenza ai ribelli, sul piano militare la situazione resta incerta. Il rischio di stallo ha portato all'intensificarsi del coro di voci favorevoli ad una soluzione diplomatica del conflitto. L'Unione Africana, che come Cina e Russia è molto critica dell'intervento della NATO, s'è offerta come mediatrice tra Gheddafi e ribelli, senza raccogliere però il pieno appoggio di americani ed europei. Questi ultimi sono anche preoccupati dagli effetti della crisi libica sul prezzo del petrolio, tornato a salire nelle ultime settimane.

Unione Europea e Stati Uniti hanno condannato la reazione del governo siriano alle manifestazioni di protesta anti-governative, approvando sanzioni contro il presidente Assad e membri del suo entourage. Il tentativo di Francia e Gran Bretagna di spingere il Consiglio di Sicurezza dell'ONU a condannare la repressione si è scontrato con la netta opposizione della Cina e della Russia, che non vogliono rischiare che la risoluzione sia usata come base per un'eventuale azione armata.

Il presidente degli USA Obama ha riproposto i confini del 1967 come base dei negoziati tra israeliani e palestinesi. La proposta ha incontrato l'approvazione degli europei, ma il netto disappunto del governo israeliano. Nel frattempo i palestinesi vorrebbero ottenere il riconoscimento del loro stato da parte delle Nazioni Unite. USA e UE si oppongono a questa ipotesi, ma al momento non sono riusciti a rimuovere gli ostacoli che impediscono la ripresa dei colloqui di pace.

Stati Uniti e Unione Europea hanno offerto sostegno politico ed economico ai governi di transizione in Egitto e Tunisia, in attesa che nei due paesi si tengano le elezioni. Il risultato del processo politico in Egitto è destinato ad avere importanti ripercussioni sulle politiche mediorientali di USA e UE, in particolare se il nuovo Egitto non fosse così pronto come quello di Mubarak ad allinearsi alle posizioni occidentali.

Europei e americani sono preoccupati dalla prospettiva che la crisi economica della Grecia possa avere conseguenze su altri paesi dell'eurozona. I paesi europei hanno spinto il governo di Atene ad approvare ulteriori misure di austerità. Ciononostante secondo diverse previsioni l'economia greca segnerà un tasso di crescita fortemente negativo nell'anno in corso. L'UE ha preso in considerazione l'ipotesi di offrire ulteriori aiuti alla Grecia, ma non è ancora stato trovato un accordo in proposito.

La guerra in Afghanistan

Obama
annuncia una
consistente
riduzione delle
truppe

Il presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, ha annunciato il piano per la riduzione, in varie fasi, del contingente americano in Afghanistan. Diecimila soldati USA verranno rimpatriati entro quest'anno, seguiti l'anno prossimo da circa 23 mila. Torneranno a casa così tutti e 33 mila i soldati aggiuntivi che Obama aveva spedito in Afghanistan nell'ambito del *surge* militare da lui stesso deciso a fine 2009. Dopo il 2012 resteranno comunque in Afghanistan circa 70 mila soldati americani, una cifra ben superiore al numero di soldati schierati in teatro quando Obama è stato eletto nel 2008. Da molto tempo il presidente USA aveva espresso l'intenzione di ridurre il numero dei soldati, una misura invocata dalla base del Partito democratico e da buona parte dell'opinione pubblica americana. La Casa Bianca, in accordo con gli altri leader della NATO, ha fissato al 2014 la scadenza per ritirare tutte le truppe combattenti dall'Afghanistan.

Dopo
l'annuncio di
Obama, anche
gli europei
pronti a ridurre
i contingenti

Negli Stati Uniti la decisione di Obama di operare un ritiro così drastico non ha mancato di suscitare perplessità, in particolare nel Segretario alla difesa (uscente) Robert Gates e tra i vertici militari, nonché al Congresso (cfr. Parte III). L'ammiraglio Mike Mullen, presidente degli stati maggiori riuniti degli USA, ha dichiarato che "le decisioni del presidente si spingono più in là e comportano maggiori rischi di quanto fossi inizialmente preparato ad accettare". Al contrario in Europa l'annuncio del ritiro è stato accolto con favore. La Francia ha già annunciato l'intenzione di richiamare centinaia di unità del suo contingente di circa quattromila uomini entro la metà del 2012. Anche la Gran Bretagna ha espresso la volontà di iniziare una graduale riduzione del proprio contingente (che ammonta a circa novemila soldati) a partire dall'anno prossimo. Il premier britannico, David Cameron, ha specificato che entro il 2012 lasceranno l'Afghanistan un migliaio di soldati britannici.

Nei piani di Obama alla riduzione delle truppe deve corrispondere il miglioramento delle capacità operative delle forze di sicurezza afgane. Secondo il segretario generale della NATO, Anders Fogh Rasmussen, è importante evitare che la partenza degli eserciti stranieri produca un "vuoto di sicurezza" di cui gli insorti potrebbero valersi. Per aumentare la capacità delle forze di sicurezza afgane, Obama ha chiesto al Congresso uno stanziamento di 12,8 miliardi di dollari, da impiegare in attività di

formazione dell'esercito afgano e per rifornirlo di un migliore equipaggiamento (cfr. Parte III). Gli USA hanno comunque espresso l'intenzione di mantenere basi militari in Afghanistan anche dopo il ritiro delle forze combattenti nel 2014, essenzialmente con funzioni di assistenza e di contrasto al terrorismo. A tal fine gli americani hanno iniziato a trattare con le autorità di Kabul per ottenere il loro consenso e definire i dettagli della loro presenza sul territorio dopo il 2014.

Gli USA
ammettono di
trattare con gli
insorti

A spingere Obama ad accelerare il ritiro delle truppe è anche la consapevolezza, maturata da tempo dalla sua amministrazione, che l'insurrezione dei Talebani e dei gruppi loro collegati non possa essere sconfitta militarmente. Nei mesi scorsi le autorità USA hanno per la prima volta ammesso pubblicamente di star esplorando la possibilità di colloqui di pace con i più importanti gruppi della guerriglia afgana. Obama ha dichiarato che "è necessario raggiungere una soluzione politica". Il segretario alla difesa Gates ha rivelato che gli USA avrebbero già allacciato contatti con gli insorti, ma si tratterebbe ancora di una fase preliminare, anche perché Gates ha ammesso che per gli USA è molto difficile trovare interlocutori che siano rappresentativi del frastagliato fronte della guerriglia. L'apertura all'ipotesi di trovare una soluzione politica è stata accolta con favore dal presidente afgano, Hamid Karzai, e dagli europei. Diversamente dagli USA, infatti, i paesi europei avevano da tempo preso in considerazione l'idea di un dialogo di riconciliazione nazionale. Da parte loro, i Talebani hanno dichiarato la loro volontà di continuare la guerra contro gli eserciti stranieri e hanno chiesto, come condizione per il dialogo, che gli USA rinuncino ai piani volti a mantenere basi in territorio afgano oltre il 2014. Per gli USA si tratta, evidentemente, di una proposta difficile, se non impossibile, da accettare. Per loro le condizioni fondamentali per raggiungere un accordo sono che i Talebani accettino la costituzione afgana, rinuncino a condurre la lotta armata, e taglino ogni ponte con al-Qaeda. A questo scopo gli USA e i loro alleati europei hanno ottenuto che il Consiglio di Sicurezza dell'ONU separasse le liste di persone soggette a sanzioni, distinguendo quella dei Talebani da quella dei membri di al-Qaeda.

I CADUTI DELLA MISSIONE DELLA MISSIONE ISAF PER ANNO		
Anno	USA	Totale coalizione
2001	12	12
2002	49	69
2003	48	57
2004	52	60
2005	99	131
2006	98	191
2007	117	232
2008	155	295
2009	317	521
2010	499	711
2011	210	290
Totale	1656	2571

I CADUTI DELLA MISSIONE ISAF PER PAESE			
Australia	28	Norvegia	10
Belgio	1	Nuova Zelanda	2
Canada	157	Olanda	25
Repubblica Ceca	4	Polonia	27
Danimarca	40	Portogallo	2
Estonia	8	Romania	19
Finlandia	2	Spagna	33
Francia	63	Svezia	5
Georgia	9	Sud Corea	1
Germania	53	Turchia	2
Giordania	2	UK	375
Italia	37	Ungheria	6
Lettonia	3	USA	1656
Lituania	1	Totale	2571

Fonte: iCasualties.org, dati aggiornati al 6 luglio 2011.

Gates accusa gli europei di non fare abbastanza per la difesa

Commentando le missioni in Afghanistan e in Libia, il segretario americano alla difesa Gates ha duramente biasimato i membri europei della NATO, che a suo dire rimangono eccessivamente dipendenti dagli USA in materia di difesa e sicurezza. In passato Gates aveva più volte criticato gli europei, giudicando insufficiente il loro impegno in Afghanistan. Rinnovando le critiche, Gates ha citato Germania, Polonia, Spagna, Paesi Bassi e Portogallo come esempi negativi, dal momento che si tratta di paesi dotati di

importanti risorse militari, che tuttavia non vengono messe adeguatamente a disposizione della NATO. Gates ha affermato che senza maggiori spese per la difesa gli europei rischiano “l’irrelevanza militare”. Il segretario ha citato l’esempio della Libia, dove a suo dire “la più potente alleanza militare della storia” è in guerra contro un “governo male armato e in un paese poco popolato. Tuttavia molti alleati stanno iniziando ad esaurire le munizioni e spetta ancora una volta agli USA fare la differenza”. Gates ha ammonito che per Washington sarà sempre più gravoso assumere questo compito, perché gli USA saranno costretti a ridurre il bilancio della difesa per contenere il deficit pubblico. Per Gates gli europei avrebbero inoltre bisogno di coordinarsi maggiormente tra loro, in modo da evitare sprechi e ottenere risultati migliori. Gli europei hanno respinto le critiche di Gates, ma i dati confermano il divario crescente tra la spesa per la difesa degli Stati Uniti e quella dei membri europei della NATO.

LA SPESA PER LA DIFESA IN EUROPA E NEGLI USA		
(dati relativi al 2009)		
	Europa (26 paesi membri dell’Agenzia europea di difesa)	USA
Totale spese per la difesa	194 miliardi di euro	498 miliardi di euro
Percentuale del Pil speso per la difesa	1,67%	4,9%
Percentuale delle spese per la difesa sul totale della spesa pubblica	3,3%	11,7%
Spesa per la difesa per capita	392 €	1622 €
Membri della NATO che spendono almeno il 2% del Pil nella difesa: Albania (2%), Francia (2,1%), Grecia (3,1%), Regno Unito (2,7%), USA (4%).		

Fonte: Agenzia europea di difesa / NATO. I dati relativi all’Europa riguardano i paesi che fanno parte dell’Agenzia europea di difesa (*European Defence Agency, Eda*), cui aderiscono tutti i membri dell’UE ad eccezione della Danimarca. I dati relativi agli USA non includono le spese per le missioni in Afghanistan e Iraq.

L’ UE accoglie con favore l’uccisione di Bin Laden

Gli USA e i paesi europei hanno accolto con favore la notizia dell’uccisione di Osama bin Laden da parte di un commando di forze speciali americane. I massimi esponenti politici e militari degli Stati Uniti hanno tuttavia tenuto a precisare che la morte del capo storico di al-Qaeda non significa che la lotta al terrorismo sia terminata. Gli eventi che hanno accompagnato la morte di bin Laden hanno peraltro causato forti tensioni

tra gli USA e il Pakistan. Il governo pachistano ha protestato contro la violazione del suo spazio aereo da parte dei velivoli senza pilota americani (i c.d. 'droni'), che compiono frequenti attacchi in territorio pachistano contro sospetti membri di al-Qaeda. Secondo il Pakistan, gli attacchi americani provocano perdite tra i civili e in tal modo contribuiscono ad accrescere il consenso per gli islamisti. Il segretario di stato USA, Hillary Clinton, ha espresso rammarico per le vittime civili, ma ha ribadito che si tratta di conseguenze "inevitabili" della lotta contro i militanti islamici attivi in territorio pachistano. Da parte loro gli USA hanno criticato le autorità pachistane, ree secondo Washington di non fare abbastanza per combattere i terroristi. Gli USA hanno inoltre accusato i pachistani di proteggere alcuni esponenti della guerriglia afghana. In particolare, l'ammiraglio Mullen ha espresso "forti riserve" sui rapporti che i servizi pachistani intrattengono con la rete Haqqani, uno dei gruppi della guerriglia afghana. L'ex direttore della Cia e segretario alla difesa entrante, Leon Panetta, ha dichiarato quindi che, per non mettere a repentaglio l'efficacia delle operazioni, in alcuni casi la collaborazione con le autorità pachistane potrebbe essere sospesa. Panetta ha infatti espresso il timore che elementi dei servizi pachistani possano "avvertire gli obiettivi" da colpire.

La campagna di Libia

La NATO offre maggiore sostegno agli insorti libici

Negli ultimi tre mesi i paesi della NATO hanno offerto un più aperto sostegno agli insorti libici. Gran Bretagna e Italia hanno inviato equipaggiamento militare 'non letale' ed istruttori nelle aree della Libia controllate dagli insorti, mentre la Francia ha ammesso di aver recapitato anche armamenti d'offesa ai ribelli. Il Qatar ha inviato armi e munizioni al Consiglio nazionale di transizione (Cnt), l'organo di governo creato dai ribelli libici a Bengasi, principale città della Cirenaica e centro della rivolta. Diversi paesi hanno inoltre promesso che si adopereranno per mettere a disposizione degli insorti ingenti somme di denaro, non solo attraverso il finanziamento diretto, ma anche destinando ai ribelli parte dei fondi di enti statali libici che sono stati congelati in marzo dagli USA e altri paesi. In un primo tempo la NATO si era mostrata restia ad armare i ribelli. L'ipotesi francese e britannica di offrire maggiore sostegno a Bengasi aveva anzi suscitato l'opposizione di diversi paesi membri dell'Alleanza.

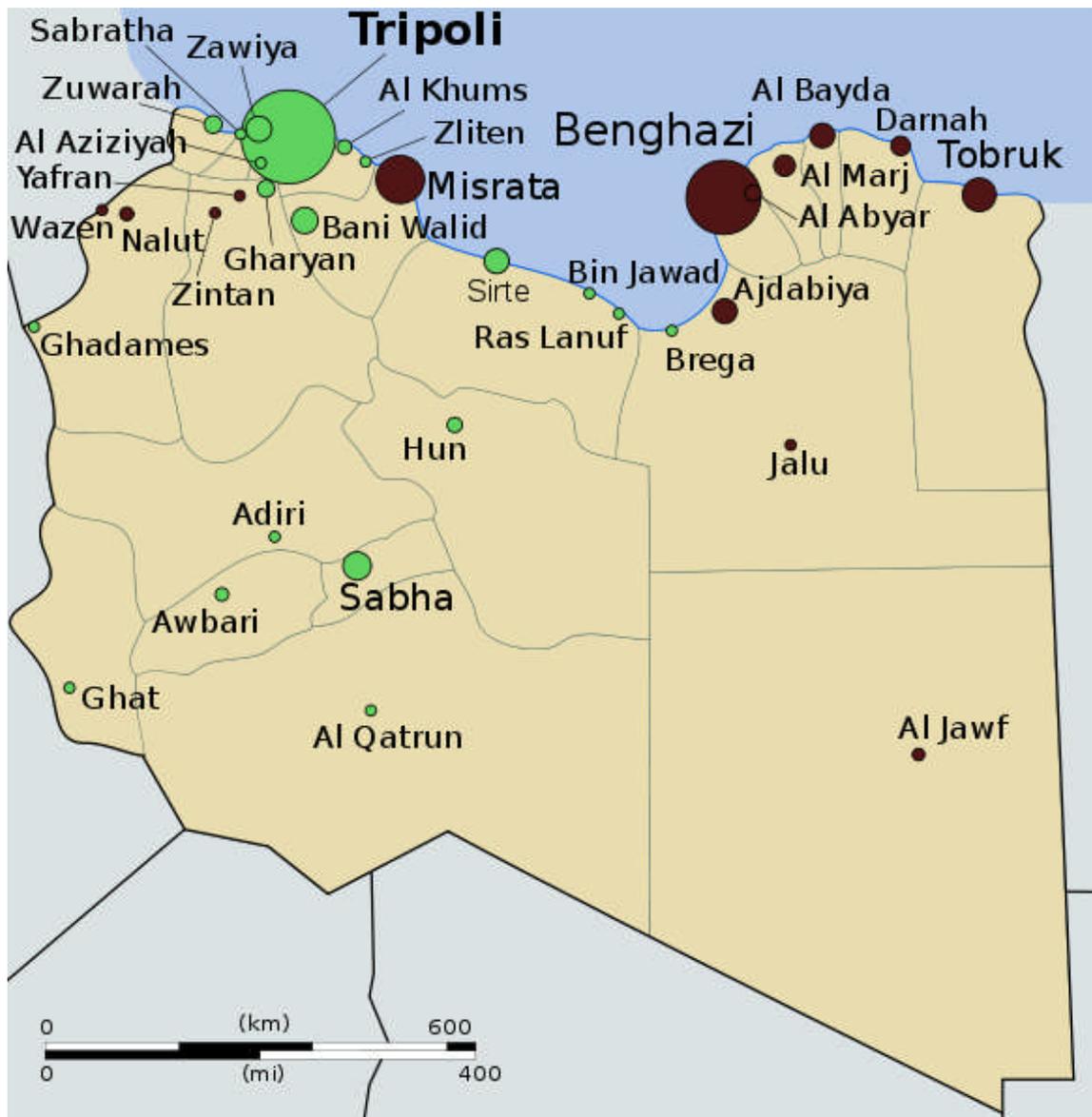
In particolare gli Stati Uniti avrebbero voluto evitare la consegna di armi ai ribelli, anche per il timore che al loro interno si celino elementi legati all'islamismo radicale. Questa posizione è stata recentemente ribadita dal generale Carter Ham, capo di Africom, il comando delle forze armate degli Stati Uniti con competenze sull'Africa. Secondo Ham, le informazioni sui ribelli libici di cui dispongono gli Stati Uniti non sono sufficienti a fugare ogni dubbio. All'inizio di luglio la Camera dei rappresentanti ha inoltre approvato un emendamento che vieta agli Stati Uniti di fornire armi ed equipaggiamenti militari ai ribelli libici (cfr. Parte III). Sostegno diplomatico ai ribelli è stato offerto dall'Unione Europea, che ha aperto un ufficio di rappresentanza presso il Cnt di Bengasi. Il rappresentante per la politica estera europea, Lady Catherine Ashton, ha offerto la disponibilità dell'UE a cooperare con il Cnt nei settori dell'economia e della sanità. Ashton ha inoltre prospettato la possibilità di aiutare il Cnt a controllare le frontiere. Alcuni paesi europei, tra cui Italia, Francia e Gran Bretagna, hanno ufficialmente riconosciuto il Cnt come legittimo rappresentante del popolo libico,

mentre la posizione dell'UE nel suo complesso è che il Cnt sia un "interlocutore legittimo e credibile". Questa è stata fino ad inizio luglio anche la posizione degli Stati Uniti, che però hanno infine deciso di allinearsi a francesi, britannici e italiani e hanno riconosciuto il Cnt come legittimo governo libico (in questo modo facilitando lo scongelamento dei titoli bloccati e conseguentemente l'apertura di canali di finanziamento ai ribelli).

La Francia
arma i ribelli
della Libia
occidentale

Il coinvolgimento della NATO in favore dei ribelli non è per ora bastato a risolvere il conflitto. Nonostante i pesanti bombardamenti contro la capitale libica, le forze leali al leader libico Muammar Gheddafi non si sono sfaldate, pur subendo varie defezioni. Le dinamiche del conflitto sono influenzate anche dalla struttura tribale della società libica. Le tribù della Cirenaica e di Misurata, importante porto nella metà occidentale del paese, si sono schierate con gli insorti, mentre quelle che abitano la Libia occidentale e il golfo della Sirte sono rimaste fedeli a Gheddafi. La spaccatura sembra ricalcare la divisione tra le diverse regioni della Libia (Tripolitania, Fezzan e Cirenaica), e ciò ha indotto alcuni a prospettare che la divisione della Libia potrebbe diventare permanente. Per rompere lo stallo i ribelli stanno cercando di incrementare le attività nelle aree al confine con la Tunisia e nelle zone montuose a sud di Tripoli, abitate dalle comunità berbere. La Francia ha ammesso di aver armato i ribelli nelle aree in questione, ciononostante gli insorti non hanno riportato successi risolutivi. L'Unione Africana (Ua) ha fortemente criticato i rifornimenti di armi francesi, sostenendo che ciò potrebbe portare alla creazione di potentati locali e a una situazione di guerra tra clan simile a quella della Somalia. Per il ministro degli esteri russo, Sergei Lavrov, la consegna di armi ai ribelli rappresenta un'aperta violazione della risoluzione 1970 del Consiglio di Sicurezza, che aveva disposto l'embargo sulla vendita di armamenti alla Libia.

MAPPA DELLA LIBIA CON LE LOCALITA' CONTROLLATE DAL GOVERNO DI TRIPOLI (IN VERDE) E QUELLE CONTROLLATE DAGLI INSORTI (IN MARRONE)



La NATO prolunga la missione fino a settembre

Di fronte alla tenuta delle forze governative, in giugno la NATO ha prorogato la missione *Unified Protector* di tre mesi. La NATO ha tuttavia specificato che la campagna continuerà fino a quando sarà necessario. Il ministro degli esteri britannico, William Hague, ha ribadito che non c'è alcuna scadenza prefissata per le operazioni. Il perdurare dell'intervento ha però suscitato perplessità in diversi paesi. La Norvegia ha annunciato che parteciperà alla missione fino al primo agosto e non oltre. Negli Stati Uniti diversi membri del Congresso continuano ad opporsi all'intervento, biasimando il presidente Obama per non aver richiesto l'approvazione del Congresso prima di iniziare le ostilità (cfr. Parte III). L'amministrazione americana non è riuscita ad ottenere l'approvazione dell'intervento da parte della Camera dei rappresentanti, ma non nemmeno è riuscito il tentativo di alcuni parlamentari repubblicani di negare all'amministrazione i fondi per le operazioni in Libia. Una loro proposta di legge in tal

senso è stata infatti respinta dalla Camera (cfr. Parte III). Il segretario alla difesa Gates ha dichiarato che gli USA stanno prendendo in considerazione l'ipotesi che la guerra di Libia possa entrare in una fase di stallo e che possa trasformarsi in un conflitto prolungato. Gates ha comunque escluso nettamente l'ipotesi che soldati americani possano essere inviati in Libia per partecipare a combattimenti di terra contro le forze di Tripoli.

Cina e Russia
criticano le
operazioni
della NATO

Lo stallo ha fatto sì che le voci favorevoli a una soluzione diplomatica della crisi si intensificassero. Il già menzionato generale Ham di Africom ha dichiarato che una soluzione politica avrebbe maggiori possibilità di risolvere il conflitto. A favore di una soluzione diplomatica si sono schierate apertamente Russia e Cina, che continuano ad accusare la NATO di aver illegittimamente piegato il mandato della risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza – la protezione dei civili – alla rimozione di Gheddafi. Il presidente russo, Dimitri Medvedev, ha affermato che la NATO ha ridotto la risoluzione 1973 a un “pezzo di carta usato per giustificare un intervento militare insensato”. Il premier russo, Vladimir Putin, ha inoltre criticato la NATO per i ripetuti attacchi contro la residenza di Gheddafi. Putin ha insistito che la risoluzione 1973 non conferisce alcuna autorizzazione ad uccidere il leader libico e che, in conseguenza della disinvoltura con cui la NATO ha interpretato la risoluzione, in futuro la Russia sarà più cauta quando si discuterà l'autorizzazione dell'uso della forza in seno al Consiglio di Sicurezza. Russia e Cina hanno inoltre avviato contatti con il Cnt di Bengasi e la Cina ha riconosciuto che i ribelli sono “un'importante forza politica”, escludendo tuttavia l'ipotesi del loro riconoscimento ufficiale.

L'Unione
Africana tenta
una
mediazione tra
Gheddafi e
ribelli

In prima linea nel fronte dei favorevoli ad una soluzione politica alla guerra sta in ogni caso l'Unione Africana. L'Ua è determinata a svolgere un ruolo decisivo nella crisi libica, e ha tentato di intavolare una mediazione tra il governo di Tripoli e il Consiglio nazionale di transizione. Il Sudafrica è il paese maggiormente impegnato in tal senso. Il presidente sudafricano, Jacob Zuma, ha anch'egli accusato la NATO di violare il mandato delle Nazioni Unite, argomentando che “l'intenzione della risoluzione dell'ONU non era quella di autorizzare una campagna per il cambiamento di regime o l'assassinio politico di Gheddafi”. Zuma ha inoltre chiesto alla NATO di interrompere i bombardamenti per facilitare la ripresa del dialogo. I piani africani per intavolare trattative di pace sono stati finora respinti dai ribelli che, con il sostegno della NATO, continuano a chiedere che Gheddafi sia privato di ogni potere come condizione preliminare per qualsiasi ipotesi di riconciliazione nazionale. Al momento, la posizione prevalente tra i paesi della NATO è ancora quella che vorrebbe Gheddafi e la sua famiglia andare in esilio, ma si sta anche facendo strada l'ipotesi di un confino ‘interno’ in Libia, (com'è il caso dell'ex presidente egiziano Hosni Mubarak).

L'Ua ha inoltre respinto il mandato di arresto emesso dalla Corte penale internazionale (Cpi) nei confronti del leader libico, di suo figlio Saif al Islam el Gheddafi e del capo dei servizi segreti libici, Abdullah el Senussi. Secondo il presidente della Commissione dell'Ua, Jean Ping, con il mandato di arresto la Cpi ha “gettato benzina sul fuoco”, complicando le trattative diplomatiche. Diversi paesi africani non hanno aderito allo statuto della Cpi e con una risoluzione i membri dell'Ua hanno dichiarato che non

intendono dare esecuzione al mandato di arresto contro Gheddafi. I paesi della NATO hanno invece accolto con soddisfazione il mandato di arresto contro Gheddafi, leggendovi una legittimazione del proprio intervento militare.

I PAESI DESTINATARI DEL PETROLIO LIBICO PRIMA DELLA GUERRA



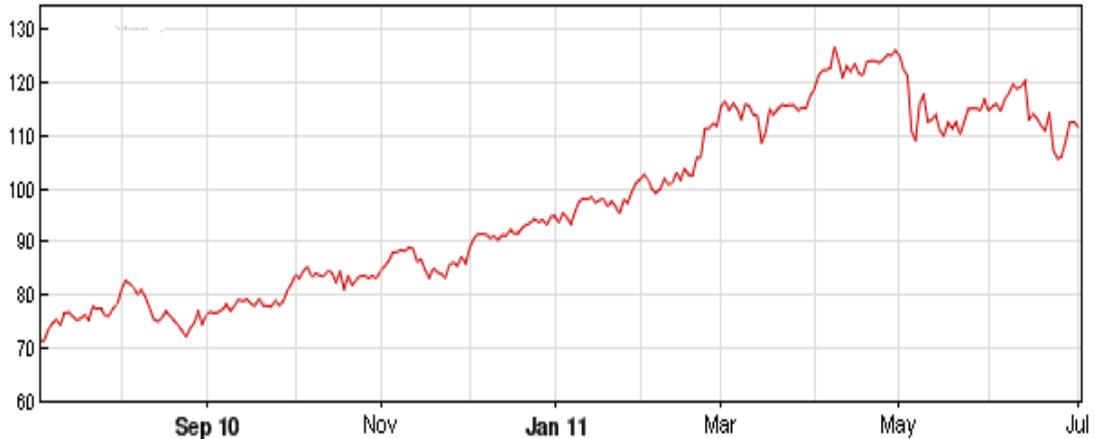
Fonte : Energy Information Administration (USA), International Energy Agency.

Il perdurare delle ostilità fa crescere il prezzo del petrolio

La guerra di Libia sta avendo ripercussioni anche sul prezzo del petrolio. Prima della crisi la Libia produceva 1,6 milioni di barili di greggio al giorno, di cui 1,5 milioni erano destinati all'esportazione. Attualmente si stima che la produzione libica sia di 250 mila barili al giorno. La contrazione della produzione libica ha contribuito alla crescita del prezzo del petrolio sui mercati, anche perché il petrolio libico è di buona qualità e facile da raffinare. In giugno la riunione dell'Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio (*Organisation of Petroleum Exporting Countries*, Opec) ha respinto la proposta dell'Arabia Saudita di aumentare la produzione. Il governo saudita, che controlla le maggiori riserve di greggio del mondo, ha deciso comunque di procedere unilateralmente. Successivamente l'Agenzia internazionale per l'energia (Aie), un cartello di cui sono membri gli USA e i paesi europei, ha deciso di attingere alle proprie riserve strategiche, per un ammontare di 60 milioni di barili. L'intento di contenere il prezzo del petrolio è parzialmente riuscito, ma il greggio continua a costare molto. Gli

Stati Uniti hanno inoltre avviato contatti per operare transazioni di petrolio con il Cnt libico. Per evitare di incorrere nelle sanzioni le imprese americane dovranno però chiedere all'amministrazione Obama un'autorizzazione *ad hoc*.

COSTO IN DOLLARI DEI FUTURES SUL BARILE DI BRENT



Fonte: Bbc News.

I tumulti in Siria

UE e USA
condannano il
pugno di ferro
del governo
siriano

Unione Europea e Stati Uniti sono seriamente preoccupati di quanto sta accadendo in Siria, dove le autorità stanno tentando con ogni mezzo – inclusa la forza – di arginare proteste anti-governative che si sono estese a varie zone del paese. Il presidente siriano Bashar al-Assad ha cercato di blandire l'opposizione offrendo un'amnistia generale, promettendo alla popolazione di etnia curda la cittadinanza, e facendo delle aperture alle formazioni islamiste sunnite. La Siria è uno stato laico e la famiglia Assad appartiene alla minoranza alauita, un ramo non ortodosso dell'Islam sciita. Tradizionalmente l'opposizione al partito Baath, che governa da diversi decenni il paese, è stata espressione degli islamisti sunniti e del ramo locale dei Fratelli musulmani, dichiarato illegale dalle autorità. Per venire incontro ai sunniti, il governo ha per esempio eliminato alcune delle norme volte a mantenere la laicità nell'insegnamento e nella vita pubblica, nonché ridotto le imposte su beni di prima necessità e aumentato il salario dei dipendenti pubblici.

Le aperture del governo non hanno però placato le proteste e i manifestanti sono arrivati ad invocare le dimissioni dello stesso presidente Assad. Quest'ultimo ha reagito con decisione, mobilitando le forze di sicurezza siriane contro i protestanti. Il governo ha giustificato la repressione sostenendo che le proteste sono frutto dell'azione di gruppi armati fomentati da agenti stranieri, che avrebbero provocato diverse vittime tra militari e poliziotti. USA e UE hanno invece accusato l'esecutivo siriano di condurre una repressione indiscriminata e hanno imposto sanzioni contro alcuni esponenti di spicco della leadership siriana, incluso il presidente Assad. Anche la Turchia, che nell'ultimo periodo aveva intrattenuto buoni rapporti con la Siria, ha condannato

l'atteggiamento del governo siriano nei confronti delle proteste e ha invitato Assad a compiere riforme politiche e a dialogare con i manifestanti. Secondo le stime di alcuni gruppi dell'opposizione, la repressione avrebbe provocato la morte di oltre 1.300 persone. Non esistono tuttavia verifiche attendibili e imparziali, anche perché il governo di Damasco ha fortemente limitato l'accesso dei giornalisti stranieri.

Sanzioni USA ed UE contro Assad e i suoi più stretti collaboratori

In maggio gli Stati Uniti hanno imposto sanzioni contro il presidente Assad e altre personalità del governo siriano. Le sanzioni prevedono il divieto di ingresso nel territorio degli USA, il congelamento dei loro beni detenuti negli Stati Uniti e il divieto per le imprese americane di intrattenere relazioni commerciali con loro. L'imposizione di sanzioni rappresenta un cambio di rotta per l'amministrazione di Obama. All'epoca del suo predecessore alla Casa Bianca, George W. Bush, gli Stati Uniti avevano imposto sanzioni contro la Siria per indurla a troncare i legami con i movimenti militanti palestinesi e con Hezbollah, il gruppo armato sciita che di fatto controlla il Libano del sud. Obama invece aveva cambiato atteggiamento, ritenendo che la Siria fosse un paese essenziale per la stabilità del Medio Oriente e per rilanciare i negoziati tra israeliani e palestinesi. Con Obama gli USA hanno nuovamente inviato un ambasciatore a Damasco, che Bush aveva richiamato in patria nel 2005.

Anche l'Unione Europea ha imposto sanzioni contro la Siria. Le misure prevedono il congelamento dei beni e il divieto di ingresso nel territorio dell'Unione. In un primo momento l'UE aveva escluso Assad dalla lista delle persone sanzionate. I paesi europei intendevano in tal modo stimolare il presidente siriano a cambiare atteggiamento nei confronti delle proteste e a realizzare riforme politiche. Ritenendo che la minaccia delle sanzioni non avesse avuto effetto su Assad, a fine maggio l'Unione Europea ha infine incluso il presidente siriano nella lista delle persone soggette a sanzioni. Il governo siriano ha reagito accusando l'Unione Europea di voler fomentare una guerra civile su base religiosa e ha minacciato di congelare i rapporti con l'UE. Il ministro degli esteri siriano ha dichiarato che Damasco "dimenticherà" l'UE e si rivolgerà piuttosto ai paesi disponibili a cooperare con la Siria.

Russia e Cina si oppongono ad una condanna ONU della Siria

Alcuni stati europei, come Francia e Gran Bretagna, hanno invocato un atteggiamento più duro nei confronti del governo siriano. I due paesi hanno prospettato l'idea di presentare al Consiglio di Sicurezza dell'ONU una risoluzione di condanna della Siria, che però non includa alcun accenno ad un intervento militare. Il segretario generale della NATO Rasmussen ha esplicitamente escluso l'ipotesi di intervenire in Siria, affermando che le condizioni sono diverse rispetto al caso della Libia. Ciononostante britannici e francesi non sono riusciti a superare la netta opposizione della Russia e della Cina. Il presidente russo Medvedev ha dichiarato che in seguito all'uso che la NATO ha fatto della risoluzione sulla Libia, la Russia non appoggerà una risoluzione sulla Siria. Medvedev ha inoltre firmato un comunicato congiunto con il suo omologo cinese, Hu Jintao, con cui Russia e Cina respingono l'idea di condannare la Siria con una risoluzione del Consiglio di Sicurezza.

Il conflitto israelo-palestinese

Prosegue lo stallo nei negoziati tra israeliani e palestinesi

Stati Uniti e Unione Europea non sono riusciti a rimuovere gli ostacoli che impediscono la ripresa del negoziato tra israeliani e palestinesi. Il principale impedimento rimane la questione degli insediamenti ebraici nei territori palestinesi. Il governo di Tel Aviv continua infatti la costruzione delle colonie in Cisgiordania e a Gerusalemme Est, mentre la leadership palestinese considera la loro interruzione una condizione essenziale per riprendere i colloqui. Lo stallo nel processo negoziale ha spinto i palestinesi a tentare di ottenere il riconoscimento dello stato palestinese da parte della comunità internazionale. Diversi paesi hanno già provveduto ad instaurare relazioni diplomatiche bilaterali. L'Autorità nazionale palestinese (ANP) sta prendendo in considerazione l'idea di chiedere il riconoscimento dello stato palestinese all'Assemblea generale delle Nazioni Unite (cfr. Parte I). Questa ipotesi non ha incontrato il favore degli europei (almeno non di tutti) né degli Stati Uniti. Tra i paesi europei sussistono profonde divergenze in merito al conflitto israelo-palestinese e prevedibilmente l'eventuale voto dell'Assemblea generale acuirebbe tali divisioni. L'Italia ha dichiarato apertamente che intende opporsi al riconoscimento della Palestina in sede ONU. Stessa intenzione è stata espressa dalla Germania. Grecia, Irlanda, Francia, Spagna e Svezia hanno mostrato maggiore disponibilità. In ogni caso l'UE non appoggia la volontà dell'ANP di chiedere il riconoscimento in sede ONU. In giugno il Consiglio europeo ha infatti espresso l'auspicio che le parti coinvolte "si astengano da azioni unilaterali che non conducono a una soluzione globale" del conflitto (cfr. Parte I).

Obama propone negoziati sulla base delle frontiere del 1967

Gli Stati Uniti hanno respinto con decisione l'ipotesi che possa esistere un'alternativa al processo negoziale (cfr. Parte I). Obama ha affermato che la leadership palestinese sbaglia "se preferisce scegliere la via dell'ONU invece che sedersi e trattare". Per facilitare la ripresa dei negoziati il presidente americano ha tracciato quelle che secondo Washington dovrebbero essere le linee guida di un accordo di pace. Per il presidente degli Stati Uniti la base del negoziato dovrebbero essere i confini precedenti alla Guerra dei sei giorni del giugno 1967. Obama ha tuttavia precisato che su questa base israeliani e palestinesi potrebbero effettuare "scambi di territori concordati", per prendere atto delle "nuove realtà demografiche sul terreno e degli interessi di entrambi le parti". Obama ha inoltre invocato il "ritiro completo e graduale dell'esercito israeliano" dai territori palestinesi.

Gli europei favorevoli alla proposta di Obama, Israele contrario

I governi europei avevano già da tempo indicato i confini del 1967 come base del negoziato ed hanno quindi approvato la proposta di Obama. Al contrario, il governo israeliano l'ha accolta con grande disappunto. Il premier Benjamin Netanyahu ha respinto l'idea che i confini del 1967 possano essere la base per un accordo di pace, sostenendo che essi non siano "difendibili". Netanyahu ha ribadito inoltre che Israele non intende accogliere i rifugiati palestinesi espulsi dagli israeliani nel 1948 e che Tel Aviv vuole mantenere il controllo militare della Valle del Giordano, che segna il confine tra la Cisgiordania e la Giordania. Obama ha dichiarato che il perdurare dello stallo nei negoziati bilaterali spingerà i palestinesi a tentare strade alternative, come la richiesta di riconoscimento della Palestina all'ONU, che potrebbero aumentare le difficoltà di Israele. Il presidente americano ha ricordato che l'impazienza nei confronti del

conflitto israelo-palestinese è in crescita “non solo nel mondo arabo, ma anche nell’America meridionale, in Europa e in Asia”. Obama ha anche ricordato che senza un accordo di pace, la crescita demografica dei palestinesi renderà più difficile, in futuro, mantenere il carattere “ebraico” dello Stato d’Israele.

MAPPA DI ISRAELE E DEI TERRITORI PALESTINESI OCCUPATI NEL 1967



Nota bene: L’area del Golan rientra nei confini internazionalmente riconosciuti della Siria, ma è occupata da Israele.

Fonte: *elaborazione dell’Istituto affari internazionali.*

Gli USA
condannano la
riconciliazione tra
 Hamas e Fatah, gli
europei più aperti

Il premier israeliano Netanyahu ha condannato la riconciliazione tra Hamas e Fatah, i due maggiori movimenti palestinesi che governano, rispettivamente, la Striscia Gaza e la Cisgiordania. Netanyahu ha affermato che l’accordo tra Hamas e Fatah è “una vittoria del terrorismo” e che Israele sarebbe pronta ad accettare “dolorosi compromessi” se l’ANP rompesse con Hamas, la formazione armata islamista. Gli Stati Uniti hanno mostrato comprensione per la posizione israeliana. Alcuni membri del Congresso hanno ipotizzato di interrompere i finanziamenti per l’ANP, nel caso in cui esponenti di Hamas dovessero entrare nel governo palestinese, poiché gli USA considerano Hamas un movimento terrorista. Freddezza è stata espressa anche

dall'amministrazione americana e Obama ha definito la riconciliazione palestinese "un enorme ostacolo per la pace". I paesi europei hanno mostrato maggiore disponibilità nei confronti dell'accordo tra Hamas e Fatah. Anche l'UE considera Hamas un'organizzazione terroristica, tuttavia diversi paesi europei hanno da tempo preso in considerazione l'opportunità di dialogare con il movimento islamico, nella consapevolezza che un'apertura sia necessaria per pervenire a un accordo di pace e che senza la preventiva riunificazione tra Gaza e Cisgiordania ogni eventuale accordo di pace sarebbe fragile.

La transizione in Egitto

L'Egitto è di importanza fondamentale per USA ed UE

I paesi europei e gli USA seguono con attenzione l'evolversi della situazione in Egitto. L'Egitto è generalmente considerato il paese più importante del mondo arabo, sia per la sua posizione geografica che per le sue dimensioni demografiche; con oltre 84 milioni di abitanti, infatti, l'Egitto è di gran lunga il paese arabo più popoloso. Il Canale di Suez è un'essenziale via di comunicazione per il commercio internazionale e per il transito del petrolio destinato ai paesi occidentali. Insieme alla Giordania, l'Egitto è l'unico paese arabo ad aver concluso un trattato di pace con Israele ed è un attore fondamentale per i negoziati tra israeliani e palestinesi. Sotto la guida dell'ex presidente Hosni Mubarak, inoltre, il governo egiziano ha abitualmente assecondato le politiche degli USA nella regione e ha intrattenuto relazioni di cooperazione con Israele, contribuendo ad isolare Hamas e a mantenere il blocco sulla Striscia di Gaza. In cambio del suo allineamento politico, l'Unione Europea e gli Stati Uniti hanno promosso la cooperazione politica ed economica con il Cairo. In particolare gli USA hanno offerto importanti aiuti economici all'Egitto, soprattutto nel settore militare. Per tre decenni Washington ha fornito fino a 1,2 miliardi di dollari annui alle forze di sicurezza egiziane, una cifra che si è mantenuta costante, nonostante negli ultimi anni gli USA abbiano ridotto i finanziamenti di natura civile.

La politica estera del nuovo Egitto preoccupa USA ed UE

Con la caduta di Mubarak, costretto a dimettersi dall'esercito in seguito alle proteste popolari dello scorso inverno, diversi esponenti europei e americani hanno espresso il timore che i futuri governi egiziani possano adottare politiche più autonome, soprattutto nei confronti di Israele. Attualmente il paese è governato da un consiglio militare presieduto dal maresciallo Mohammed Hussein Tantawi. Alcuni segnali sembrano confermare l'ipotesi di una maggiore autonomia della politica estera egiziana. In particolare il ministro degli esteri egiziano, Nabil al Arabi, ha definito "disgustosa" la chiusura del transito per Gaza attuata da Mubarak. Il governo di transizione ha quindi riaperto il punto di transito di Rafah, alla frontiera tra l'Egitto e la Striscia di Gaza. Il Cairo ha inoltre mediato tra i gruppi palestinesi per porre fine alla separazione tra la Cisgiordania e Gaza. Il governo egiziano ha escluso che possa essere rimesso in discussione il trattato di pace con Israele; tuttavia nella società egiziana diversi settori rimangono ostili alla cooperazione con Tel Aviv. Dall'inizio dell'anno il gasdotto che trasporta il gas egiziano in Israele è stato sabotato per tre volte, interrompendo il flusso del gas. Da parte loro, i Fratelli musulmani, gruppo che secondo diverse previsioni svolgerà un ruolo di primo piano nell'Egitto post-Mubarak, hanno apertamente auspicato la "fine della normalizzazione" con Israele. Per quanto riguarda i rapporti con l'Iran, invece, il ministro degli esteri egiziano ha dichiarato che

l'intenzione del suo paese è ripristinare i rapporti con Teheran, mettendo fine alla reciproca ostilità dell'epoca di Mubarak. Il governo egiziano ha specificato che considera l'Iran un interlocutore, né nemico né alleato.

I militari egiziani confermano le elezioni entro il 2011

Obiettivo dichiarato del consiglio militare è preparare il terreno per lo svolgimento di elezioni politiche e presidenziali, previste entro la fine del 2011. Diversi gruppi della società civile avevano auspicato che le elezioni si tenessero in una fase successiva, per concedere più tempo alle nuove formazioni politiche per organizzarsi. Secondo il loro punto di vista, in caso contrario le elezioni vedrebbero l'affermazione degli unici gruppi già dotati di una sufficiente organizzazione: i Fratelli musulmani e le personalità legate all'ormai dissolto Partito nazionale democratico, la formazione di Mubarak. Il primo ministro egiziano, Essam Sharaf, ha tuttavia ribadito che le elezioni si svolgeranno secondo la tempistica prevista: in settembre le elezioni politiche e successivamente quelle presidenziali. I Fratelli musulmani hanno espresso l'intenzione di presentare una propria lista alle elezioni politiche, ma hanno escluso di presentare un proprio candidato alla presidenza della Repubblica. La prospettiva di una affermazione della Fratellanza musulmana, il cui obiettivo dichiarato è uno "stato civile basato sui principi dell'Islam", ha suscitato apprensione in Europa e negli Stati Uniti. In ogni caso l'amministrazione americana ha operato diverse aperture al movimento islamico, nella speranza che un atteggiamento benevolo nei suoi confronti possa indebolire quanti, al suo interno, vorrebbero mettere in discussione l'allineamento dell'Egitto alle politiche mediorientali degli USA.

USA e UE offrono sostegno economico all'Egitto

Stati Uniti e Unione Europea hanno offerto il loro sostegno economico all'Egitto per evitare che la delicata fase di transizione politica degeneri nella destabilizzazione del paese. La caduta di Mubarak e l'incertezza sul futuro politico dell'Egitto hanno infatti avuto conseguenze pesanti sull'economia egiziana. Gli investimenti esteri e il turismo hanno registrato una brusca contrazione. Nei primi quattro mesi del 2011 la disoccupazione ufficiale è salita all'11,9%, dall'8,9% registrato nell'ultimo quarto del 2010. Washington ha promesso aiuti per un valore di due miliardi di dollari: Obama intende cancellare parte del debito egiziano per un valore di un miliardo di dollari ed estendere di un ulteriore miliardo di dollari le garanzie sul restante debito egiziano. L'UE ha annunciato che la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo metterà 2,5 miliardi di euro a favore dei paesi del vicinato mediterraneo. Di tale cifra un miliardo di euro è destinato all'Egitto. L'UE ha previsto altre concessioni agli egiziani, come la riduzione delle tariffe su alcuni beni d'esportazione. Per migliorare la situazione economica e finanziaria del paese, il ministro delle finanze egiziano, Samir Radwan, ha preso in considerazione l'ipotesi di chiedere aiuti al Fondo monetario internazionale e alla Banca mondiale. Per il momento tale possibilità è stata però scartata dall'esecutivo del Cairo.

La transizione in Tunisia

USA e UE approvano il rinvio a ottobre delle elezioni

I paesi europei e gli Stati Uniti hanno accolto con favore il rinvio delle elezioni in Tunisia. Dopo la caduta dell'ex presidente Zine el Abidine Ben Ali, rimasto al potere per oltre venti anni, la Tunisia sta attraversando una fase di transizione e le elezioni per eleggere l'assemblea costituente si sarebbero dovute svolgere in luglio. Tuttavia la

commissione elettorale ha ritenuto che le condizioni non fossero mature per assicurare uno svolgimento corretto delle procedure elettorali e il primo ministro, Beji Caid Essebsi, ha annunciato che le elezioni si svolgeranno in ottobre. Per sostenere una transizione politica ordinata, Stati Uniti e Unione Europea hanno offerto sostegno politico e finanziario.

USA e UE offrono sostegno economico e politico alla Tunisia

L'International Democratic Institute e l'International Republican Institute, fondazioni legate, rispettivamente, al Partito democratico e a quello repubblicano degli USA, hanno aperto uffici a Tunisi per assistere le istituzioni e le organizzazioni non governative tunisine e preparare il terreno per un sistema multipartitico. Gli Stati Uniti hanno inoltre avviato contatti con il partito islamico Ennahda, legato al movimento dei Fratelli musulmani. Secondo diversi osservatori l'Ennahda potrebbe diventare un'importante forza politica nella Tunisia post-Ben Ali. Il segretario del partito islamista, Hamadi Jebahi, si è recato in visita a Washington, dove ha incontrato esponenti del Congresso e del Dipartimento di Stato.

L'Unione Europea ha promesso assistenza finanziaria e l'abbassamento delle barriere doganali, in modo da incrementare l'accesso dei prodotti tunisini al mercato comunitario. L'UE ha offerto prestiti alla Tunisia e ad altri paesi nordafricani per un valore di 1,3 miliardi di euro in tre anni, cui si aggiungono i finanziamenti previsti nell'ambito della Politica europea di vicinato (Pev) con la sponda meridionale del Mediterraneo. Il presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, ha annunciato che i paesi europei aggiungeranno 1,4 miliardi di euro ai circa 5,7 già allocati dalla Pev per i vicini meridionali. La Gran Bretagna ha ideato un piano di aiuti per i paesi nordafricani, prevedendo lo stanziamento di 110 milioni di sterline (177,47 milioni di euro) in quattro anni. Barroso ha inoltre offerto ulteriori 140 milioni di euro di aiuti alle autorità tunisine, condizionando però l'erogazione del denaro a un maggiore impegno dell'esecutivo tunisino contro l'immigrazione irregolare. L'incertezza politica ha avuto pesanti conseguenze sull'economia tunisina, riducendo il turismo e contraendo gli investimenti esteri nel paese africano. Di conseguenza un numero consistente di tunisini cerca di recarsi in Europa. Diversi paesi dell'UE, tra i quali Francia, Italia e Germania, pretendono un atteggiamento più duro contro questo fenomeno da parte dell'esecutivo tunisino. In proposito, Barroso ha espresso l'auspicio che il contrasto all'immigrazione clandestina possa diventare "una responsabilità condivisa" dall'UE e dalla Tunisia.

Le rivolte nel Golfo

USA ed UE interessati alla stabilità dell'area

Gli Stati Uniti e l'Unione Europea continuano a seguire con attenzione gli eventi in corso nei paesi della penisola arabica e del Golfo Persico. L'atteggiamento degli USA e dei governi europei nella regione è fortemente condizionato dal loro desiderio di mantenere la stabilità in un'area di rilevanza strategica. In tal modo USA e UE non hanno espresso grande sostegno ai movimenti di opposizione dell'Arabia Saudita, un paese fondamentale per le forniture di petrolio e tradizionalmente allineato alle politiche degli USA nella regione. Riguardo alla crisi in atto nello Yemen, gli USA sono preoccupati dalla possibilità che dell'attuale fase di instabilità possano giovare elementi legati al ramo locale di al-Qaeda: al-Qaeda nella Penisola Arabica, un

movimento nato dalla fusione tra il braccio yemenita e quello saudita della rete terroristica. Negli ultimi anni il governo yemenita ha permesso a Washington di effettuare raid e operazioni sotto copertura per colpire i membri di al-Qaeda in territorio yemenita e, in cambio, ma solo nel 2010, gli USA hanno concesso trecento milioni di dollari di aiuti allo Yemen. Lo Yemen è importante anche per il controllo del Golfo di Aden, una via di comunicazione essenziale che collega l'Oceano Indiano al Mar Rosso.

USA e UE
appoggiano la
mediazione
saudita nella
crisi yemenita

Dopo qualche esitazione, Washington ha appoggiato l'idea che il presidente yemenita, Abdullah Saleh, lasci il potere, purché la transizione avvenga in maniera graduale e ordinata. Gli USA hanno quindi invocato l'apertura di un dialogo tra il governo e le forze di opposizione. Gli USA e l'UE hanno inoltre accolto con favore la mediazione del Consiglio di cooperazione del Golfo (Ccg), un'organizzazione regionale guidata dall'Arabia Saudita che include tutti gli stati arabi del Golfo eccetto lo Yemen. Il Ccg aveva proposto una soluzione negoziale, in base alla quale Saleh avrebbe rassegnato le dimissioni e l'esecutivo sarebbe stato formato da un governo di unità nazionale, cui avrebbero dovuto partecipare i partiti di opposizione. Saleh ha però respinto l'ipotesi, sostenendo che, se non si fossero seguite le procedure indicate dalla costituzione, si sarebbe realizzato un colpo di stato. Il segretario di stato americano Clinton ha criticato il presidente yemenita, sostenendo che la sua ritrosia a lasciare il potere costituisce "una grave fonte di conflitto".

Gli USA continuano ad invocare la formazione di un governo di unità nazionale, tuttavia mentre questa ipotesi sembra ancora lungi dal realizzarsi, alcuni segnali sembrano indicare che la crisi politica dello Yemen potrebbe degenerare in guerra civile. Con l'opposizione si sono schierati alcuni reparti dell'esercito e l'influente tribù degli Hashid, i cui miliziani si sono ripetutamente scontrati con i militari fedeli a Saleh. Attualmente Saleh è in Arabia Saudita, dove si è recato in seguito ad un attentato che lo ha gravemente ferito. Insieme a lui sono stati feriti il presidente della Camera e altri alti esponenti delle istituzioni. Le possibilità che Saleh possa tornare in patria per riassumere la guida del paese sembrano scarse, tuttavia i ruoli chiave del governo yemenita rimangono nelle mani di persone a lui vicine, alcune delle quali legate al presidente da vincoli di parentela.

Gli USA
sostengono il
governo del
Bahrein

Nel Bahrein le autorità hanno represso le manifestazioni di protesta con l'aiuto dell'Arabia Saudita, che ha inviato un migliaio di soldati nell'isola. Gli USA hanno invitato il governo bahreinita a dialogare con l'opposizione, ma non di più. Per Washington il Bahrein ha una grande importanza strategica, poiché nel paese ha sede il quartier generale della quinta flotta della marina militare americana, che dal Bahrein opera in tutto il Golfo Persico. Gli Stati Uniti sostengono la dinastia al potere anche perché temono che un cambio di governo a Manama potrebbe indurre il Bahrein a migliorare i rapporti con l'Iran. Mentre infatti la dinastia regnante è di confessione sunnita, la maggioranza dei sudditi segue la variante sciita dell'Islam ed è proprio l'Iran il più importante paese islamico a maggioranza sciita. Non sorprende che le autorità del Bahrein abbiano accusato l'Iran di fomentare le proteste. Il re, Hamad Bin Isa al Khalifa, ha invocato l'apertura di un dialogo nazionale per operare la riconciliazione

con l'opposizione, senza rinunciare tuttavia alla repressione. Nell'ultimo periodo sono stati dichiarati illegali due partiti d'opposizione, mentre sentenze di condanna a morte e all'ergastolo sono state emesse nei confronti degli organizzatori delle proteste.

La crisi economica

USA
preoccupati
per la crisi
greca

I paesi europei e gli USA hanno mostrato preoccupazione di fronte alla prospettiva che la Grecia possa essere costretta a dichiarare l'insolvenza. Il presidente degli Stati Uniti Obama ha ammonito che un *default* greco sarebbe un evento "disastroso", in grado di provocare reazioni a catena su altri paesi europei. Il Fondo monetario internazionale (Fmi) ha espresso il timore che la crisi del debito pubblico greco possa mettere a rischio la ripresa mondiale. Da parte sua il commissario dell'UE per gli affari economici e monetari, Olli Rehn, ha affermato che nella crisi greca "è in gioco la stabilità finanziaria dell'Europa". I paesi dell'Unione Europea hanno condizionato l'erogazione di un prestito di 8,7 miliardi di euro all'approvazione, da parte greca, di misure di austerità. Il prestito in questione rientra nel piano di salvataggio del valore di 110 miliardi di euro concordato l'anno scorso da Atene con UE e Fondo monetario. Il parlamento ellenico ha dato l'assenso al piano presentato dal premier Georgios Papandreou, che prevede la riduzione della spesa pubblica, l'aumento delle imposte e la privatizzazione di beni dello stato per un valore di cinquanta miliardi di euro. Nonostante le misure di austerità, numerose incertezze rimangono sulla capacità di Atene di ripagare i debiti contratti, anche perché la Grecia non è ancora uscita dalla fase di recessione. Secondo le stime della Commissione europea, nel 2011 l'economia greca si contrarrà del 3,7%. Le stime della Banca centrale greca prevedono invece una contrazione pari al 3,9% del Pil.

La Germania e la Francia temono che la crisi greca possa avere effetti sulla stabilità dell'euro e hanno ventilato l'ipotesi di concedere ulteriori aiuti. Inoltre i due paesi sono entrambi importanti creditori della Grecia e temono che l'eventuale insolvenza di Atene possa avere pesanti ricadute sulle rispettive banche e compagnie di assicurazione. Secondo i dati della *Bank of International Settlements*, la Germania e la Francia detengono titoli di stato greci per un valore, rispettivamente, di venti e quindici miliardi di euro. Nonostante gli europei siano concordi sull'esigenza di evitare il fallimento del debito pubblico greco, i singoli paesi hanno espresso opinioni divergenti sulle modalità di intervento. Il governo tedesco vorrebbe che al piano di aiuti partecipassero anche i privati e che i creditori accettassero di prorogare la scadenza dei titoli greci. La Francia ha espresso parere contrario all'ipotesi di prorogare la scadenza per il pagamento dei titoli, così come ha fatto il governatore della Banca centrale europea, Jean-Claude Trichet. Per Trichet qualsiasi tentativo di posticipare il pagamento dei titoli ellenici verrebbe interpretato dai mercati come un indizio del fallimento del fondo sovrano greco.

USA e UE
appoggiano
Lagarde alla
direzione
dell'Fmi

Il Fondo monetario internazionale ha nominato il ministro francese delle finanze, Christine Lagarde, alla carica di direttore esecutivo. La nomina di un nuovo direttore si era resa necessaria dopo le dimissioni del precedente, Dominique Strauss-Kahn, arrestato negli USA con l'accusa di violenza sessuale. Dalla sua creazione, a capo dell'Fmi sono stati nominati sempre degli europei. Il vice-direttore è invece di

nazionalità statunitense, come statunitensi sono sempre stati i presidenti della Banca mondiale. Questa consuetudine è aspramente criticata dai paesi emergenti, che reclamano la necessità di nominare i vertici degli organismi della *governance* economica mondiale sulla base del merito e non della nazionalità. Per giunta, da alcuni anni i paesi emergenti lamentano di essere sottorappresentati negli organi dell’Fmi, nonostante il loro crescente peso sull’economia mondiale. In maggio il gruppo cosiddetto dei ‘Brics’ (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) ha pubblicato un comunicato in cui invocava “l’abbandono delle convenzioni obsolete e non scritte secondo cui il direttore dell’Fmi deve necessariamente essere europeo”. Secondo i Brics il prossimo direttore generale avrebbe dovuto “essere una personalità impegnata a continuare il processo di cambiamento e riforma dell’istituzione, per adattarla alle nuove realtà dell’economia mondiale”. In occasione del G20 di Seul, gli stessi paesi europei avevano concesso la necessità di nominare il direttore dell’Fmi sulla base del merito.

Lagarde
promette
aperture ai
paesi
emergenti

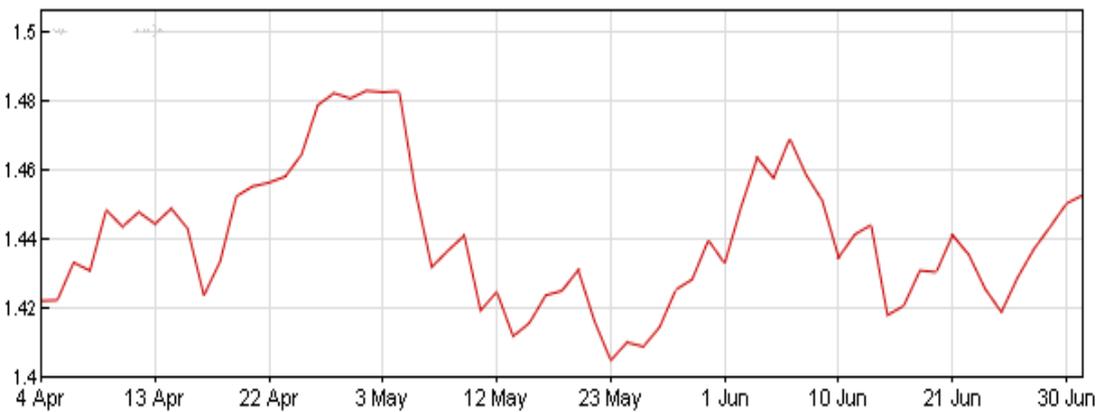
Nonostante, i paesi europei si sono impegnati per mantenere la direzione del Fondo. Gli europei erano preoccupati soprattutto dalla possibilità che un esponente dei paesi emergenti avesse potuto mostrare minore interesse per la crisi dell’eurozona. La cancelliera tedesca, Angela Merkel, ha dichiarato che la crisi del debito sovrano all’interno dell’UE costituiva un “buon motivo” per nominare un europeo. Il commissario dell’UE per gli affari economici e monetari, Olli Rehn, aveva affermato che la familiarità con la situazione dell’economia europea andava considerata un importante titolo di merito per scegliere il successore di Strauss-Kahn. Gli Stati Uniti hanno sostenuto Lagarde, offrendo in tal modo alla candidata europea un’ampia probabilità di battere il rivale Agustin Carstens, presidente della Banca centrale del Messico. Il segretario americano per l’economia, Timothy Geithner, ha dichiarato che “il talento eccezionale e la grande esperienza” avrebbero permesso a Lagarde di affrontare con competenza “il periodo critico per l’economia mondiale”. Per ottenere un consenso più ampio, Lagarde ha promesso di dare maggiore rappresentanza ai paesi emergenti e alla Cina in modo particolare. Lagarde ha anche prospettato la possibilità di riformare il sistema delle quote che regola le votazioni in seno al Consiglio dei governatori dell’Fmi. Secondo le regole attualmente in vigore, gli USA detengono una quota del 17%, mentre la quota complessiva degli europei è del 32%. Le aperture ai paesi emergenti hanno consentito a Lagarde di ottenere un vasto consenso, e in particolare di ottenere il sostegno di Brasile, Cina e Russia.

La ripresa
economica
continua a
stentare

In merito alle prospettive della ripresa economica, in Europa come negli Stati Uniti si sono registrati dati positivi, ma non tali da far ritenere che la crisi sia definitivamente superata. La banca centrale americana (*Federal Reserve*) ha evidenziato che il ritmo della ripresa economica negli USA sta anzi rallentando, ma non ha riscontrato segnali che indichino la possibilità di una recessione imminente. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, invece, si registra una contrazione molto lenta del tasso di disoccupazione. Il presidente della *Federal Reserve*, Ben Bernanke, ha dichiarato che nonostante la tendenza sia positiva, “fino a quando non vedremo un periodo duraturo di creazione di posti di lavoro, non è possibile ritenere che la ripresa sia solida”. Anche nell’eurozona si registrano segnali positivi. La Banca centrale europea

ha stimato che nel loro insieme i paesi dell'eurozona nel 2011 cresceranno a un tasso dell'1,9%. La banca centrale tedesca, *Bundesbank*, ha stimato che il tasso di crescita della Germania nel 2011 raggiungerà il 3,1%. Il ministro tedesco dell'economia, Philipp Roesler, ha dichiarato che "la Germania è il motore della crescita dei paesi industrializzati, non solo d'Europa". Tuttavia i dati di altri paesi che hanno adottato l'euro sono decisamente meno incoraggianti e incrementano il timore che si possano esacerbare le differenze all'interno dell'eurozona, un'eventualità che con ogni probabilità avrebbe pesanti conseguenze sulla stabilità della moneta unica.

ANDAMENTO DEL RAPPORTO EURO/DOLLARO TRA APRILE E GIUGNO 2011



Fonte: Bce.

Parte III

Il dibattito di politica estera nel Congresso degli Stati Uniti

aprile-giugno 2011

Di
Stephanie Locatelli

A cura di
Riccardo Alcaro
Giordano Merlicco

Nel trimestre aprile-giugno 2011 il Congresso ha affrontato diverse sfide nuove ed ha approfondito questioni che erano già da tempo al centro del dibattito. Per quanto riguarda la politica interna, gran parte del mese di aprile è stato dedicato ai negoziati sul bilancio, al fine di evitare la chiusura degli uffici pubblici. Grande attenzione è poi stata dedicata alle risoluzioni sulle spese per gli anni fiscali 2011 e 2012. Al livello internazionale, il Congresso si è concentrato sugli eventi in atto in Medio Oriente e Nord Africa, così come sulle operazioni militari americane in Afghanistan e Libia.

Il dibattito nel Congresso sulla guerra in Afghanistan è stato sensibilmente condizionato dalla morte del leader di al-Qaeda, Osama bin Laden, ucciso dagli US Navy Seals, e dall'annuncio del presidente Barack Obama dell'inizio di un ritiro graduale ma consistente delle truppe dal paese asiatico. L'annuncio del presidente ha suscitato reazioni contrastanti tra i parlamentari e ha provocato divisioni interne sia ai democratici sia ai repubblicani.

La notizia che bin Laden si nascondeva in Pakistan ha inferto un nuovo colpo al già difficile rapporto tra Pakistan e Stati Uniti. I membri del Congresso hanno espresso incredulità all'affermazione del governo pachistano, che ha dichiarato di non essere al corrente della presenza di bin Laden sul suo territorio. Di conseguenza, il Congresso ha discusso l'opportunità di rivedere i rapporti degli USA con il Pakistan, sia in termini di aiuti esteri che di cooperazione in materia di sicurezza.

Grande attenzione è stata dedicata alla partecipazione degli Stati Uniti all'intervento della NATO in Libia e il Congresso ha cercato di riaffermare il suo potere di dichiarare guerra. Il Congresso ha negato al presidente il proprio sostegno per aumentare il coinvolgimento degli USA nella guerra, non ha però negato il finanziamento della missione. Le preoccupazioni di natura costituzionale espresse da tanti legislatori sono fondate sull'architettura istituzionale degli Stati Uniti e la situazione di stallo venutasi a creare non si risolverà facilmente.

Il Congresso ha anche discusso l'aggiornamento delle politiche degli USA in Medio Oriente e in Nord Africa, sulla scia delle rivoluzioni e delle proteste che hanno interessato la regione. Alcuni parlamentari si sono mostrati restii a dare adeguato sostegno economico ai paesi in transizione, preferendo piuttosto attendere l'insediamento dei nuovi governi. Il Congresso, tradizionalmente schierato con Israele, ha reagito in maniera critica al discorso del presidente sul processo di pace in Medio Oriente, con cui Obama ha definito l'approccio degli Stati Uniti nella regione.

COMPOSIZIONE DEL CONGRESSO AMERICANO

Senato (100 membri)	Democratici (D)	Repubblicani (R)	Indipendenti (I)
	51	47	2*

** Gli indipendenti votano abitualmente con i democratici.*

** Il 3 maggio 2011, John Ensign (R-Nevada) si è dimesso a causa di un'indagine della commissione etica. È stato subito sostituito da un rappresentante dello stato del Nevada, Dean Heller (R).*

Camera (435 membri)	Democratici (D)	Repubblicani (R)	Seggi vacanti*
	192	240	3

** Il primo seggio si è reso vacante il 28 febbraio 2011, quando Jane Harman (D-California) si è dimessa per diventare capo del Woodrow Wilson Center. Per sostituirla si svolgerà un'elezione speciale il 12 luglio 2011. Il 9 maggio 2011, Dean Heller (R-Nevada) si è dimesso dopo essere stato nominato al Senato al posto di John Ensign. Un'elezione speciale si svolgerà il 13 settembre 2011 per sostituirlo. Infine, il 21 giugno 2011, Anthony Weiner (D-New York) si è dimesso a causa di uno scandalo personale. L'elezione speciale per sostituirlo si terrà in data da definire.*

Nota bene: nel testo che segue i senatori e rappresentanti vengono distinti per affiliazione politica (democratici=D; repubblicani=R; indipendenti=I) e distretto/stato di appartenenza (California, New York, ecc.).

Il piano di Obama per il ritiro dall'Afghanistan

Obama annuncia
il piano per il
ritiro
dall'Afghanistan

In un discorso alla nazione trasmesso in televisione il 22 giugno 2011, il presidente Barack Obama ha annunciato la sua intenzione di ritirare diecimila soldati dall'Afghanistan entro la fine dell'anno. Altri 23 mila soldati lasceranno il paese entro l'estate del 2012. Il ritiro di questi 33 mila soldati riduce di un terzo le truppe da combattimento del contingente americano, che oggi conta 100 mila unità. Le truppe continueranno a ritirarsi a un ritmo costante fino al 2014, data nella quale il presidente prevede di affidare la gestione della sicurezza alle autorità afgane. Il presidente ha giustificato il ritiro affermando che gli Stati Uniti hanno raggiunto la maggior parte dei loro obiettivi in Afghanistan. Inoltre, secondo Obama, l'Afghanistan non rappresenta più una minaccia per gli Stati Uniti. Il presidente ha anche sottolineato l'inopportunità di assegnare troppe missioni all'esercito e di impegnare le truppe in combattimenti su

vari fronti. Obama ha sottolineato i crescenti vincoli economici, annunciando che "è tempo di concentrarsi sulla ricostruzione della nazione a casa." Di fronte all'impopolarità della guerra presso l'opinione pubblica, alla crescita del debito pubblico e ad una troppo lenta ripresa economica, il presidente ha trovato difficoltà a giustificare il costo del conflitto afgano, pari a 120 miliardi di dollari solo nel 2011.

I repubblicani
criticano il
piano di
Obama

La reazione nel Congresso all'annuncio del presidente ha evidenziato le divisioni trasversali provocate dalla guerra in Afghanistan. Alcuni repubblicani, tra cui i candidati alla presidenza Mitt Romney e Jon M. Huntsman Jr., sostenevano da tempo un rapido ritiro dal paese asiatico. Il deputato Dana Rohrabacher (R-California) ha dichiarato: "Se abbiamo intenzione di ritirarci, allora dobbiamo ritarci [del tutto]." Tuttavia altri repubblicani hanno accusato il presidente di volersi ritirare troppo presto, una posizione espressa anche dai consiglieri militari della Casa Bianca. Il senatore John McCain (R-Arizona) ha espresso dubbi circa la tempistica del ritiro, dichiarando: "questo non è il ritiro 'modesto' in cui io e altri abbiamo creduto e che abbiamo sostenuto." Il senatore Lindsey Graham (R-South Carolina) ha espresso la convinzione che la riduzione potrebbe vanificare i progressi compiuti contro i talebani, mentre il leader dei repubblicani al Senato, Mitch McConnell (Kentucky), ha criticato il presidente per non aver seguito i suggerimenti dei comandanti militari. Tra i candidati alla presidenza di parte repubblicana, le reazioni non sono state univoche. La deputata Michele Bachmann (R-Michigan), espressione del movimento ultra-conservatore detto *Tea Party*, ha criticato il piano del presidente definendolo una manovra politica. Bachmann ha affermato che "ridimensionando i nostri obiettivi di sicurezza in Afghanistan con sconsiderate scadenze e ritiri accelerati delle truppe, il presidente Obama ha apparentemente ascoltato il parere dei suoi consulenti politici, piuttosto che quello dei suoi comandanti militari." Il deputato Ron Paul (R-Texas), da tempo sostenitore del ritiro delle truppe dall'Afghanistan, ha criticato il piano di Obama liquidandolo come "troppo poco e troppo tardi." L'ex governatore del Minnesota, Tim Pawlenty, ha detto che il piano di Obama si spinge troppo in là. Per Pawlenty la decisione di ritirare le truppe dovrebbe essere basata sui progressi compiuti sul terreno, piuttosto che su una concezione astratta di fine "responsabile" della guerra. Al contrario, l'ex ambasciatore americano in Cina, Jon Huntsman, ha criticato il piano per le sue dimensioni ridotte. Huntsman ha affermato infatti che le truppe americane in Afghanistan hanno già realizzato i compiti che erano stati loro assegnati. Il principale candidato repubblicano alla presidenza, Mitt Romney, ex governatore del Massachusetts, non ha criticato il piano del presidente, preferendo attendere ulteriori informazioni in proposito dai comandanti militari in Afghanistan.

I democratici
insoddisfatti
dalla lentezza
del ritiro

Anche tra i deputati democratici il sostegno per il piano di Obama è stato limitato. I democratici hanno a lungo sostenuto il ritiro delle truppe dall'Afghanistan, argomentando l'esigenza di usare le risorse spese per la guerra negli Stati Uniti. Molti democratici hanno quindi espresso insoddisfazione per il ritmo del ritiro. Il leader dei democratici alla Camera, Nancy Pelosi (California), s'è detta delusa per la lunghezza delle fasi del ritiro delle forze americane. Il deputato Adam Smith (D-Washington), decano della commissione delle forze armate della Camera, ha descritto il piano del presidente come "modesto".

I vertici militari esprimono perplessità sul piano di ritiro

Anche diversi funzionari militari hanno criticato il piano di ritiro. Il segretario alla difesa Robert Gates si era espresso pubblicamente contro un ritiro rapido delle truppe, ciononostante egli ha infine appoggiato il piano di Obama. Nel corso di un'audizione della commissione delle forze armate della Camera, il 23 giugno 2011, l'ammiraglio Mike Mullen, capo degli stati maggiori riuniti, ha espresso il suo sostegno al piano del presidente, pur ritenendolo "più aggressivo e più rischioso" di quanto aveva inizialmente considerato opportuno. Il generale David H. Petraeus, ex comandante supremo in Afghanistan e recentemente nominato direttore della Central Intelligence Agency (Cia), non si è espresso pubblicamente, ma è probabilmente rimasto deluso. In precedenza, Petraeus aveva raccomandato di ritirare cinquemila soldati entro l'anno e altri cinquemila durante l'inverno, ritenendo che i diciotto mesi passati dal *surge* non siano un lasso di tempo sufficientemente lungo da consentire agli americani di consolidare i fragili progressi compiuti. Durante l'udienza, il presidente della commissione, Buck McKeon (R-California), si è detto "profondamente preoccupato" per il piano del presidente, chiedendo ad Obama di dimostrare chiaramente che la sua decisione è basata su esigenze militari, e non su finalità politiche.

Il Senato ha recentemente avviato una serie di audizioni sulla situazione in Afghanistan. Nella prima delle sei udienze svoltesi presso la commissione relazioni estere del Senato, i membri della commissione hanno discusso i possibili scenari del paese, le conseguenze della morte di bin Laden, le prospettive del ritiro delle truppe, la strategia di transizione, le alleanze nella regione. L'influente membro della commissione Richard Lugar (R-Indiana), negli ultimi mesi sempre più critico della guerra in Afghanistan, ha affermato che "l'Afghanistan non ha un valore strategico tale da giustificare la presenza di centomila soldati e un costo di 100 miliardi di dollari all'anno." Il presidente della Commissione, John Kerry (D-Massachusetts), ha sottolineato che "non esiste la possibilità di ottenere una vittoria puramente militare in Afghanistan," sostenendo piuttosto la necessità di ricercare una soluzione politica. Il 23 giugno 2011, in un'udienza della commissione relazioni estere del Senato dal titolo "valutare gli obiettivi e il progresso in Afghanistan e Pakistan", Kerry ha espresso la sua convinzione che gli Stati Uniti abbiano raggiunto gli obiettivi più importanti nel paese, e che la missione potrebbe passare ad una fase dominata dalla dimensione diplomatica e civile. Nella sua audizione, il segretario di stato Hillary Clinton ha difeso il piano di ritiro delle truppe del presidente, ribadendo l'affermazione di Kerry secondo la quale gli Stati Uniti hanno raggiunto i loro obiettivi in Afghanistan e affermando che "abbiamo arrestato l'avanzata dei Talebani."

Il Congresso approva il finanziamento della missione in Afghanistan

Prima dell'annuncio del presidente Obama, il finanziamento della missione in Afghanistan ha ricevuto il sostegno del Congresso. Il 14 giugno 2011 la Camera ha approvato gli stanziamenti per la difesa per l'anno fiscale 2012. Il Congresso ha previsto 530,5 milioni di dollari in finanziamenti discrezionali per le regolari attività del Pentagono, nove miliardi in meno rispetto alla cifra richiesta dal presidente Obama. È stato inoltre previsto un finanziamento di 118,7 miliardi di dollari per la guerra, 12,8 miliardi dei quali sono finalizzati all'addestramento e all'equipaggiamento delle forze di sicurezza afgane. In sede di dibattito, diversi parlamentari hanno espresso serie

riserve sulla missione in Afghanistan, concentrandosi sulla mancanza di progressi visibili sul terreno e sui crescenti costi della guerra. La Camera aveva già respinto un emendamento al disegno di legge proposto da Jim McGovern (D-Massachusetts), che avrebbe richiesto all'amministrazione Obama di preparare un calendario per la transizione accelerata delle operazioni militari al governo afgano. L'emendamento è stato respinto 215 a 204 voti.

Le relazioni col Pakistan

Il Congresso condiziona gli aiuti all'impegno del Pakistan contro il terrorismo

Sulla scia della rivelazione che Osama bin Laden ha risieduto per anni ad Abbottabad, una località del Pakistan in cui ha sede la principale accademia militare pachistana, la commissione sugli stanziamenti della Camera ha deciso di limitare l'assistenza al governo di Islamabad, nonostante i pachistani abbiano affermato di non essere a conoscenza della presenza del capo di al-Qaeda sul loro territorio. Il disegno di legge condiziona il 75 per cento dell'1,1 miliardi di dollari in aiuti al Pakistan ad una relazione dell'amministrazione sul modo in cui i fondi verrebbero spesi. Un emendamento proposto da Jeff Flake (R-Arizona) darebbe inoltre al Congresso trenta giorni per rivedere il rapporto, prima di decidere se concedere o meno i soldi. La commissione ha anche adottato un emendamento proposto da Frank Wolf (R-Virginia), che prevede la creazione di un'organizzazione bipartisan, chiamata 'gruppo di studio Afghanistan-Pakistan', che dovrà fare una valutazione indipendente del conflitto e degli interessi degli Stati Uniti. Come dimostrato dall'approvazione di questo disegno di legge, le reazioni alla scoperta che bin Laden si trovava in Pakistan sono state sorprendentemente contenute, in entrambi i rami del Congresso. La moderazione dei legislatori è da imputare alla convinzione che agli Stati Uniti convenga collaborare con Islamabad, piuttosto che troncane nuovamente i rapporti.

Nel corso di un'audizione sul Pakistan tenutasi il 3 maggio 2011 presso la commissione sicurezza nazionale della Camera, il presidente della commissione, Peter King (R-New York), ha espresso la speranza che gli Stati Uniti possano migliorare i rapporti con il Pakistan, notando il ruolo cruciale di questo paese nella lotta contro il terrorismo internazionale. Il deputato democratico della California Jackie Speier, membro della commissione sicurezza nazionale ed influente membro della sottocommissione per il controterrorismo e l'intelligence, ha dichiarato che il Pakistan è un alleato chiave, ma ha aggiunto che "il nostro rapporto con il governo pachistano dipende da quello che scopriamo" circa la sua conoscenza del nascondiglio di bin Laden.

Solo una minoranza vorrebbe interrompere gli aiuti al Pakistan

Dal 2002 ad oggi gli aiuti USA al Pakistan hanno raggiunto l'ammontare di 18 miliardi di dollari, due terzi dei quali destinati al settore della sicurezza. Nel 2009 il Congresso ha cercato di riequilibrare gli aiuti, approvando un programma quinquennale che prevede lo stanziamento di 7,5 miliardi di dollari al Pakistan, con un'attenzione particolare allo sviluppo economico di lungo periodo. Noto come legge Kerry-Lugar-Berman, dal nome dei suoi ideatori, il programma è ufficialmente iniziato nell'anno fiscale 2010, ma non ha ancora ottenuto grandi risultati. Un rapporto del *Government Accountability Office*, l'organo di controllo delle attività parlamentari, pubblicato nel mese di febbraio, ha evidenziato che solo 180 milioni degli iniziali 1,5 miliardi di dollari sono stati erogati nel

corso del 2010.¹ Il Congresso sta prendendo in considerazione l'ipotesi di rivedere gli aiuti previsti dalla legge Kerry-Lugar-Berman. Influenti membri della Camera, tra cui Howard L. Berman (California), il membro democratico più anziano della commissione affari esteri, e Kay Granger (R-Texas), presidente della sottocommissione sugli stanziamenti che approva gli aiuti esteri, hanno ribadito i loro dubbi sui progetti di cooperazione, che da tempo hanno suscitato la loro diffidenza. Il deputato Speier ha sostenuto che tra i legislatori aleggia l'impressione che gli Stati Uniti non abbiano tratto benefici dagli investimenti realizzati in Pakistan. Speier ha dichiarato: "abbiamo speso quasi venti miliardi di dollari in Pakistan e siamo dovuti entrare e scovare noi stessi bin Laden." Speier ha anche espresso dubbi sul fatto che gli Stati Uniti possano costruire un rapporto efficace con un governo pachistano guidato da un presidente debole e con un esercito "canaglia". Alcuni legislatori hanno anche espresso il loro sostegno all'ipotesi di interrompere completamente gli aiuti al Pakistan. Parlamentari come il senatore repubblicano Jim Risch, dell'Idaho, hanno citato la possibile complicità dei pachistani nel nascondere bin Laden come motivazione per la riduzione del budget generale per gli aiuti stranieri, oltre il taglio di 8,3 miliardi di dollari già realizzato con l'accordo sul bilancio per l'anno fiscale 2011. Nel corso di un'audizione della commissione relazioni estere, Risch ha sottolineato che "il popolo americano non è stupido e non è contento di distribuire soldi a governi cui non piacciamo...Vi sto soltanto avvertendo che i livelli di aiuti stanno per essere tagliati, e tagliati drasticamente."

Sembra dunque che numerosi legislatori stiano realizzando che i soldi spesi in aiuti economici e militari non sempre bastano a forgiare relazioni migliori con il Pakistan. Tuttavia, finché non ci sarà una prova evidente che dimostri che le autorità pachistane hanno protetto bin Laden, i membri del Congresso favorevoli a porre fine agli aiuti al Pakistan rimarranno una minoranza. I parlamentari sono esitanti a prendere in considerazione questa opzione, data la loro convinzione che il rapporto con il Pakistan è fondamentale per la lotta contro il terrorismo. Inoltre, sembra che molti legislatori stiano cercando di evitare di ripetere gli errori commessi in passato nei confronti del Pakistan. Nel 1985 il Congresso approvò una legge che vietava gran parte dell'assistenza finanziaria al Pakistan, a meno che il presidente americano non certificasse annualmente che il Pakistan non era in possesso di un'arma nucleare. Durante la Guerra fredda, mentre l'Unione Sovietica combatteva in Afghanistan, i presidenti USA Ronald Reagan e George H. W. Bush hanno fornito tale certificazione. Caduta l'Unione Sovietica, il presidente Bush ha tagliato gli aiuti americani proprio nel momento in cui il Pakistan stava subendo un enorme afflusso di profughi in fuga dalla guerra afghana. Di conseguenza, la cooperazione nella sfera della sicurezza tra le due forze armate è stata ridimensionata e gli Stati Uniti hanno interrotto i programmi volti alla formazione degli ufficiali pachistani. Negli anni successivi, il Pakistan ha assunto un ruolo più importante nella regione e le relazioni con il suo rivale storico, l'India, si sono inasprite. L'estremismo è diventato una delle forze più potenti all'interno del paese.

¹ Il Government Accountability Office (Gao) è il braccio investigativo del Congresso degli Stati Uniti. Il suo compito è quello di indagare su tutte le questioni relative all'erogazione e utilizzazione dei fondi pubblici. Il Gao è diventato noto come il "cane da guardia del Congresso," dato che le sue indagini spesso scoprono sprechi e inefficienze del governo.

Attualmente molti politici americani temono che un'altra diminuzione degli aiuti possa spingere questo stato già fragile verso l'estremismo islamico. Di conseguenza molti parlamentari del Congresso preferiscono mantenere un atteggiamento più prudente.

La campagna di Libia

Il Congresso critica Obama per non averlo consultato prima di iniziare la guerra

Mentre la missione della NATO in Libia entra nel suo quarto mese, il presidente Obama è impegnato in una disputa costituzionale, poiché il Congresso sta cercando di riaffermare la prerogativa di controllo sui poteri presidenziali di dichiarare guerra. Il 7 luglio 2011 la Camera ha votato a favore di una misura che proibisce al Pentagono di inviare addestratori, armi e consiglieri militari ai ribelli libici. Il provvedimento è un emendamento alla legge per il bilancio della difesa per il 2012 ed è stato approvato con una maggioranza di 225 a 201; la maggior parte dei voti a favore sono provenuti dai deputati repubblicani. L'emendamento è stato presentato dal deputato Tom Cole (R-Oklahoma), il quale ha spiegato "il Congresso ha permesso al presidente di sbilanciarsi in Libia. Non dovremmo essere impegnati in azioni militari di questo livello, a meno che non ci sia l'autorizzazione e il finanziamento del Congresso". Fino ad oggi, il presidente Obama ha autorizzato 25 milioni di dollari di assistenza 'non letale' ai ribelli. Gli Stati Uniti hanno inoltre fornito circa 53 milioni di aiuti umanitari. Nessuna delle due misure è impedita dall'emendamento di Cole. Le prospettive per il disegno di legge non sono chiare, poiché per diventare legge esso necessita dell'approvazione del Senato e della firma del presidente Obama. Il sostegno del Senato, dove i democratici hanno la maggioranza, non sembra imminente. Inoltre anche molti repubblicani sembrano scontenti del voto della Camera. Il senatore John McCain (R-Arizona), influente membro della commissione forze armate del Senato, ha definito il voto "profondamente inquietante" e si è detto preoccupato per il fatto che il provvedimento invia un messaggio sbagliato a Gheddafi e agli stessi ribelli libici.

La Camera respinge la proposta di interrompere i finanziamenti per la guerra ...

Poco dopo l'approvazione di questo emendamento, la Camera ha respinto con un voto di 229 a 199 una proposta che avrebbe revocato il finanziamento per la partecipazione degli Stati Uniti alla missione. Complessivamente, le votazioni del 7 luglio mostrano l'incertezza dei legislatori su come gestire la partecipazione americana alla missione della NATO in Libia.

...ma nega l'autorizzazione per la missione

Il 24 giugno 2011 la Camera ha respinto un provvedimento che avrebbe autorizzato la missione in Libia con un voto di 295 a 123. La stragrande maggioranza dei repubblicani ha votato contro l'autorizzazione della missione, insieme a settanta democratici che non hanno seguito le indicazioni di Obama. Il disegno di legge si basa su una proposta del Senato, presentata all'inizio della settimana dai senatori John Kerry (D-Massachusetts) e John McCain (R-Arizona). Il provvedimento deve ancora essere votato dal Senato, ma la commissione relazioni estere del Senato ha già autorizzato la missione con un voto bipartisan di 14 a 5.

VOTAZIONE DELLA CAMERA PER AUTORIZZARE LA MISSIONE IN LIBIA

	Favorevoli	Contrari
Repubblicani	8	225
Democratici	115	70

** Sette democratici e sette repubblicani non hanno votato.*

La Libia
provoca
divisioni e
alleanze
trasversali ai
partiti

Subito dopo la votazione sull'autorizzazione del conflitto, la Camera ha respinto una seconda risoluzione con una votazione di 238 a 180. Il disegno di legge, presentato da Thomas Rooney (R-Florida) con il pieno sostegno della leadership repubblicana, avrebbe vietato l'uso di denaro per le operazioni militari in Libia, il che significa che gli Stati Uniti sarebbero stati in grado di finanziare soltanto le operazioni come il rifornimento in volo, la pianificazione operativa e di intelligence, la sorveglianza e la ricognizione. Questa misura avrebbe sostanzialmente precluso ogni attività di combattimento diretto, come ad esempio gli attacchi missilistici. Rooney ha affermato che il suo obiettivo era quello di limitare il ruolo degli Stati Uniti, senza tuttavia abbandonare gli alleati della NATO. La misura non poteva avere alcun effetto reale anche se fosse passata, dato che era improbabile che il Senato, controllato dai democratici, l'avrebbe approvata. I voti, tuttavia, hanno messo in evidenza delle alleanze trasversali, in quanto i democratici di sinistra che sono sempre stati contro la guerra si sono uniti all'estrema destra repubblicana nella loro opposizione alla missione in Libia. Parallelamente i fedelissimi di Obama si sono uniti ai falchi del Congresso, restii ad abbandonare gli alleati della NATO.

VOTAZIONE NELLA CAMERA PER VIETARE L'USO DEL DENARO PER LE OPERAZIONI MILITARI IN LIBIA

	Favorevoli	Contrari
Repubblicani	149	89
Democratici	36	144

Il giorno prima del voto, il segretario di stato, Hillary Clinton, ha incontrato i democratici della Camera per spingerli a votare contro la risoluzione di revoca del finanziamento, insistendo sul fatto che l'intervento della NATO era vicino a raggiungere il suo obiettivo principale, la rimozione dal potere di Gheddafi. Clinton ha avvertito i democratici della Camera che la revoca del finanziamento alla missione sarebbe stata disastrosa per gli interessi americani in Libia. Il deputato Dennis Kucinich (D-Ohio) ha interpretato la visita del segretario alla Camera come una prova che indica che l'amministrazione non può continuare a ignorare il Congresso.

Il Congresso
chiede
maggiori
informazioni
sulla strategia e
gli obiettivi
della missione
in Libia

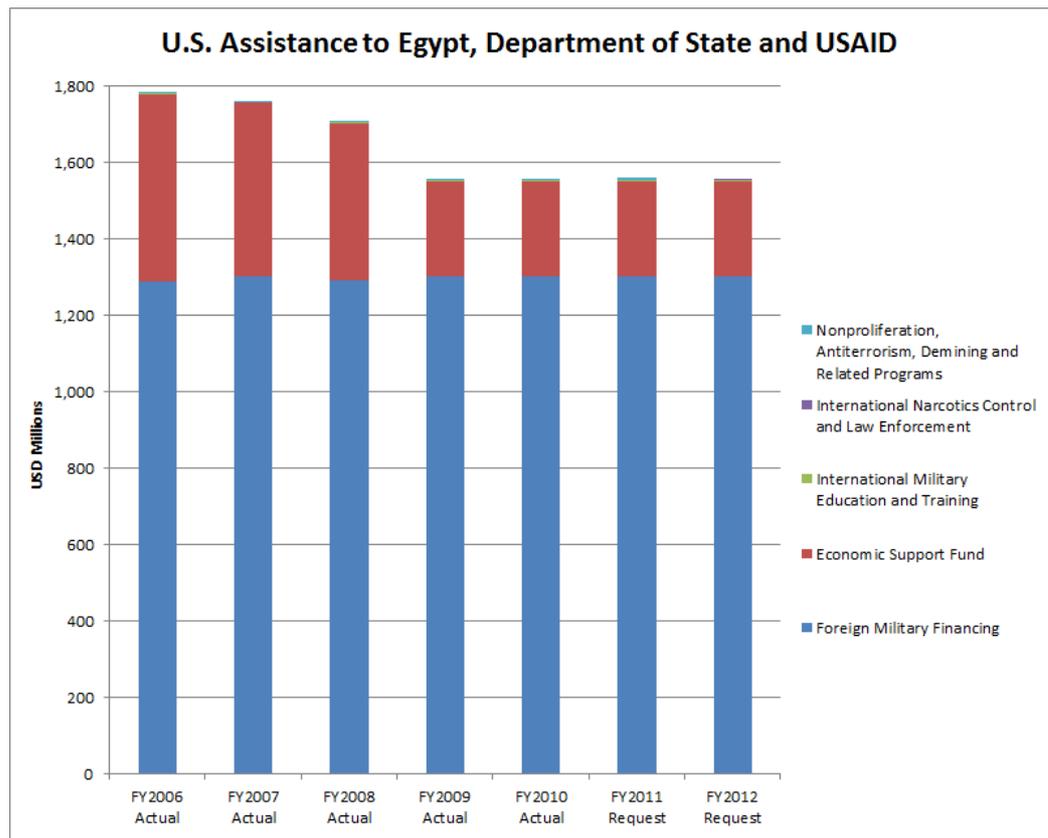
Queste misure sono l'ultima manifestazione della crescente ostilità dei legislatori nei confronti dell'intervento in Libia. Il presidente della Camera, John Boehner (R-Ohio), ha più volte avvertito il presidente Obama che molti rappresentanti considerano la situazione in Libia insostenibile, e che avrebbero cercato di intervenire utilizzando sia le risoluzioni che le prerogative della Camera sugli stanziamenti. L'opposizione all'azione militare proviene da entrambi i lati, ed è motivata da questioni costituzionali, poiché Obama non ha ottenuto l'autorizzazione del Congresso prima di iniziare le ostilità in Libia. I legislatori citano la *War Powers Resolution* del 1973, in cui si afferma che il presidente deve interrompere le attività non autorizzate entro sessanta giorni. Molti legislatori sostengono che, secondo questa legge, i termini sono scaduti il 20 maggio 2011. L'amministrazione, tuttavia, sostiene che ciò che l'esercito degli Stati Uniti sta facendo in Libia non si qualifica come "ostilità" e pertanto non è soggetta alla *War Powers Resolution*. Anche prima del voto su questi due provvedimenti, i membri della Camera avevano cercato di esprimere la loro frustrazione per la gestione del conflitto in Libia. L'amministrazione Obama, da parte sua, è diventata sempre più insofferente, considerando i 'pruriti' del Congresso semplici manovre politiche di una Camera guidata da un'opposizione desiderosa soltanto di ostacolare la politica dell'amministrazione. Il 3 giugno 2011 la Camera ha approvato una risoluzione non vincolante sponsorizzata dal presidente Boehner, che si oppone a qualsiasi dispiegamento di truppe di terra statunitensi in Libia, una mossa che da parte sua l'amministrazione Obama ha più volte ribadito che non intende compiere. Il voto, 268 a 145, ha seguito crinali di divisione partitici. La risoluzione ha inoltre invitato il presidente a fornire al Congresso, entro quattordici giorni, un rapporto dettagliato sugli interessi di sicurezza degli Stati Uniti e gli obiettivi in Libia, le attività militari degli USA nel paese, la strategia futura dell'amministrazione. Dopo aver votato a favore della risoluzione di Boehner, tuttavia, la Camera ha respinto con un voto di 148 a 265 un provvedimento più stringente promosso dal deputato Kucinich. Il provvedimento avrebbe richiesto all'amministrazione di ritirare le forze USA dalla Libia entro quindici giorni, in applicazione della *War Powers Resolution*. La misura ha ottenuto un certo grado di sostegno bipartisan; infatti, hanno votato a favore 87 repubblicani e 61 democratici. Durante il dibattito sul disegno di legge, Kucinich si è lamentato del fatto che "nelle settimane precedenti la guerra, l'amministrazione aveva avuto tempo per consultarsi con la Lega Araba, le Nazioni Unite, l'Unione Africana, ma a quanto pare non ne aveva avuto per venire di fronte a questo Congresso per l'approvazione."

La prossima azione importante del Congresso sul conflitto in Libia è prevista per luglio. Dopo la pausa del quattro luglio, un gruppo bipartisan di rappresentanti prevede di presentare un emendamento ad un disegno di legge sugli stanziamenti per il Pentagono, che taglierebbe ulteriormente i finanziamenti per l'intelligence e il sostegno operativo in Libia. Obiettivo degli ideatori del provvedimento è porre fine alle attività entro ottobre. Le prospettive di questo emendamento sono incerte, dato che il Congresso non è riuscito a far approvare una misura più contenuta per limitare il finanziamento. Ma i legislatori che hanno votato contro il provvedimento del 24 giugno potrebbero essere più disponibili a votare a favore di questo emendamento, temendo che il finanziamento dell'operazione potrebbe essere interpretato come un'autorizzazione implicita al conflitto.

Gli aiuti esteri per Egitto e Tunisia

Il Congresso
esita ad
approvare gli
aiuti per Egitto
e Tunisia

L'iniziale sostegno del Congresso all'ondata di rivoluzioni che hanno scosso le autocrazie del Nord Africa e del Medio Oriente si è trasformata in incertezza sulla condotta che gli Stati Uniti dovrebbero assumere. Questa incertezza, insieme alla forte pressione per tagliare la spesa federale, si riflette nella riluttanza di molti parlamentari a stanziare gli aiuti economici ai paesi in transizione, come l'Egitto e la Tunisia. Molti preferirebbero attendere che la situazione politica di quei paesi diventi più chiara. Robert Menendez (D-New Jersey), membro della commissione relazioni estere del Senato, ha dichiarato che l'amministrazione Obama deve innanzitutto garantire che gli aiuti degli Stati Uniti "vadano in un paese che si muove in una direzione laica e più democratica". Il problema è che il processo di transizione potrebbe richiedere almeno un altro anno, un lasso di tempo durante il quale gli aiuti esteri potrebbero essere molto importanti per determinarne l'esito. Nella legge sulle spese per l'anno fiscale 2011, emanata a metà aprile, gli Stati Uniti si sono impegnati a fornire fino a 250 milioni di dollari in aiuti economici all'Egitto, la somma che da anni gli USA stanziavano in favore del paese africano. Tuttavia negli anni passati il Congresso aveva previsto per l'Egitto "non meno di" 250 milioni. Questa volta, invece, la cifra è stata fissata come tetto massimo. La distinzione è significativa per un paese come l'Egitto, che ha usufruito per decenni dell'assistenza economica statunitense. Il Dipartimento di Stato e il governo di transizione egiziano stanno ancora trattando per lo stanziamento di oltre 150 milioni di dollari di aiuti previsti lo scorso anno. Gli Stati Uniti stanno insistendo sul fatto che questi soldi debbano essere spesi per la costruzione della democrazia, mentre i leader egiziani, che si trovano di fronte a una crisi economica e a una popolazione in rivolta, vogliono spenderli diversamente. Questi stessi problemi hanno finora ritardato un pacchetto di aiuti economici di 20 milioni di dollari per la Tunisia.



Fonte: Center for Global Development

Dubbi
sull'opportunità di
cancellare parte del
debito egiziano

Ad inizio aprile l'Egitto ha richiesto ufficialmente agli USA l'annullamento di 3,3 miliardi di dollari di debito. Questa richiesta è stata accolta con scetticismo. Sia i repubblicani che i democratici sono restii a mostrarsi disponibili fino a quando non sarà chiaro chi sarà il prossimo leader dell'Egitto. In una riunione ad alto livello con i legislatori del Congresso, il ministro egiziano della cooperazione internazionale, Fayza Abul Naga, ha detto che la riduzione del debito da parte degli Stati Uniti permetterebbe all'Egitto di risparmiare circa 350 milioni di dollari di pagamenti sul debito. In proposito i parlamentari hanno mostrato reazioni contrastanti. Coloro che si opponevano all'idea della riduzione del debito considerano essenziale attendere l'entrata in carica di un governo politicamente stabile. Kay Granger (R-Texas), presidente della sottocommissione sugli stanziamenti della Camera che supervisiona gli aiuti esteri, si è detto favorevole al rinvio della decisione sulla riduzione del debito, in attesa che l'esito delle elezioni egiziane chiarisca che tipo di governo gli Stati Uniti avranno di fronte. Stessa posizione è stata espressa da Richard Lugar (R -Indiana), influente membro repubblicano della commissione relazioni estere del Senato. Lugar sta inoltre bloccando una richiesta dell'amministrazione Obama di stanziare 20 milioni di dollari in fondi del Dipartimento di stato in favore della Tunisia. Lugar ha sostenuto che al momento non è chiaro l'indirizzo politico che seguirà la Tunisia.

I sostenitori della riduzione del debito ritengono che è decisamente improbabile che gli Stati Uniti riavranno i soldi eventualmente prestati, dato il danno provocato all'economia egiziana dalla rivoluzione. In questo contesto, la cosa migliore da fare per gli Stati Uniti sarebbe cancellare il debito e riceverne in cambio la disponibilità politica

dell'Egitto a venire incontro agli USA. Inoltre se il governo di transizione egiziano non sarà in grado di finanziare la creazione di alloggi e di posti di lavoro, necessari per placare lo scontento popolare, l'Egitto potrebbe entrare in una fase di instabilità acuta. Alcuni esperti di Medio Oriente hanno anche messo in guardia sul fatto che condizionare gli aiuti esteri alla regione a obiettivi politici presenta dei rischi. Dato il lungo sostegno da parte degli Stati Uniti ai regimi autocratici della regione, molti in Egitto guardano con scetticismo la politica degli Stati Uniti, e tale diffidenza è destinata ad aumentare se gli USA rifiuteranno gli aiuti anche alla Tunisia. La condizionalità potrebbe essere controproducente, poiché i nuovi governi potrebbero rivelarsi meno inclini a seguire le indicazioni degli Stati Uniti e ciò metterebbe a rischio gli interessi americani, come la lotta contro il terrorismo e la moderazione nei confronti di Israele.

I problemi di bilancio inducono il Congresso a considerare la riduzione degli aiuti esteri

Nonostante il presidente Obama abbia incluso una riduzione del debito dell'Egitto del valore di un miliardo di dollari nel suo discorso sul Medio Oriente, la questione degli aiuti esteri va esaminata anche alla luce dei problemi del bilancio USA. In un sondaggio realizzato da Gallup nel gennaio 2011, la voce aiuti esteri è stata l'unica sezione della spesa federale per la quale gli intervistati erano largamente a favore dei tagli, con una percentuale del 59 per cento. Il Congresso ha di conseguenza concordato un taglio ai finanziamenti sia per il Dipartimento di stato che per le operazioni estere. Nella risoluzione della Camera sul bilancio annuale, solo i fondi destinati ad Afghanistan, Pakistan, Iraq, Messico e Israele non sono stati ridotti. Questo disegno di legge non ha però avuto effetto sull'1,3 miliardi di dollari in aiuti militari che l'Egitto ha ricevuto dagli Stati Uniti annualmente da quando ha firmato il trattato di pace con Israele, nel 1979. Tuttavia il linguaggio della risoluzione per l'anno fiscale 2011 pone dei dubbi sulla effettiva concessione di questa somma.

Il Senato approva stanziamenti gli investimenti in Tunisia ed Egitto

Il Senato ha recentemente esaminato un'altra iniziativa volta a sostenere i movimenti democratici in Egitto e Tunisia, favorendo altresì la crescita economica. Una proposta per creare fondi per promuovere l'imprenditoria e gli investimenti nei due paesi ha superato la commissione relazioni estere del Senato il 17 maggio. Il disegno di legge è stato presentato dal presidente della commissione John Kerry, dal senatore Richard Durbin (D-Illinois), dal senatore Joseph Lieberman (I-Connecticut), dal senatore McCain e dal senatore Marco Rubio (R-Florida). Il progetto di legge autorizza il presidente a stanziare fondi decennali per le imprese, a concedere sovvenzioni per promuovere la crescita nei settori privati egiziani e tunisini, come pure iniziative di cooperazione tra gli Stati Uniti e i due paesi. I fondi potrebbero essere utilizzati anche per incoraggiare il buon governo delle imprese e la trasparenza. Secondo la legge, il segretario di stato avrebbe la facoltà di prolungare la durata dei fondi. La misura include anche disposizioni volte a garantire che i fondi di finanziamento non siano forniti a soggetti che svolgono attività di riciclaggio del denaro o attività terroristiche. Il 21 giugno 2011, il disegno di legge è stato inserito nel calendario legislativo del Senato.

Il discorso di Obama sul processo di pace in Medio Oriente

In un discorso del 19 maggio 2011, il presidente Obama ha fornito il suo punto di vista sul processo di pace in Medio Oriente e sugli sconvolgimenti in atto nel mondo arabo. Obama da un lato ha presentato gli Stati Uniti come sostenitori dei manifestanti in

Obama
propone
negoziati sulla
base dei confini
del 1967...

tutta la regione, dall'altro ha cercato di convincere gli elettori americani che tale politica corrisponde agli interessi degli USA. Il presidente ha dichiarato che è in gioco la credibilità degli Stati Uniti, affermando: "abbiamo la possibilità di dimostrare che l'America stima la dignità del venditore di strada tunisino più che la forza bruta di un dittatore". In merito al conflitto israelo-palestinese, il presidente ha affermato che i confini del 1967, più alcune modifiche concordate tra le parti, debbano essere considerati come base per un accordo sulle frontiere. Il presidente inoltre ha esortato Israele a convenire che non potrà mai ottenere la pace finché la sua sicurezza si baserà su "l'occupazione permanente". Infine, in relazione alla Siria, Obama ha per la prima volta pubblicamente chiesto a Bashar al-Assad di portare il suo paese alla democrazia o "togliersi di mezzo."

...ma
disapprova la
riconciliazione
palestinese

Obama ha ribadito il sostegno americano a Israele e ha ripetuto che la soluzione del conflitto deve prevedere la coesistenza di due stati. Obama ha anche avvertito che l'accordo di condivisione del potere tra Fatah, il partito nazionalista palestinese guidato dal presidente dell'ANP Mahmoud Abbas, e il movimento islamico Hamas, che controlla Gaza, "solleva profonde e legittime" questioni per la sicurezza di Israele. Obama ha anche respinto il tentativo palestinese di ottenere il riconoscimento da parte delle Nazioni Unite di uno stato in Cisgiordania, Gaza e Gerusalemme Est, avvertendo che le azioni simboliche per isolare Israele non aiuteranno i palestinesi.

Nel suo discorso Obama non ha toccato molte delle questioni più problematiche, come lo status di Gerusalemme, il destino dei profughi palestinesi e il ruolo di Hamas in un governo unitario palestinese. Mentre parlava in modo critico di molte delle autocrazie nella regione, Obama non ha mai menzionato gli alleati degli Stati Uniti, tra cui Arabia Saudita, Giordania ed Emirati Arabi Uniti. Il presidente ha anche scelto di non parlare molto dell'Iran.

I repubblicani
criticano le
dichiarazioni di
Obama

La reazione al discorso di Obama da parte dei repubblicani è stata negativa. Molti di loro hanno dichiarato che con l'approvazione dei confini del 1967 gli USA abbandonerebbero Israele, nonostante in realtà la posizione di Obama non sia diversa da quella di tutti i suoi predecessori. Il candidato alla presidenza Mitt Romney ha sostenuto che il presidente "ha mancato di rispetto a Israele e ha minato la sua capacità di negoziare la pace. Ha anche violato un primo principio della politica estera americana, che è quello di rimanere saldamente al fianco dei nostri amici". Tim Pawlenty, un altro potenziale candidato repubblicano, ha definito l'accettazione del presidente dei confini del 1967 "una richiesta sbagliata e molto pericolosa." Il presidente della commissione affari esteri della Camera, Ileana Ros-Lehtinen (R-Florida), ha criticato il presidente per non aver esplicitamente chiesto sia le dimissioni di Assad che l'applicazione delle sanzioni contro il presidente e il leader supremo dell'Iran, Mahmoud Ahmadinejad e Ali Khamenei. Ros-Lehtinen ha anche criticato il presidente per non aver condizionato gli aiuti all'Egitto all'esclusione dei Fratelli musulmani dal potere. Il senatore Lieberman ha plaudito alla condanna del presidente dell'uso della forza da parte del governo siriano, ma ha espresso costernazione per le sue osservazioni su Israele e la Palestina. Il presidente della Camera Boehner è sembrato più moderato, ricordando al presidente che molte delle sue proposte

richiedono l'approvazione del Congresso. Boehner ha chiesto una migliore spiegazione della visione generale del presidente. I democratici del Congresso sono stati in genere più favorevoli al discorso del presidente, elogiando la sua posizione sulla Siria e l'uso degli incentivi economici nella regione.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Focus:

Flussi migratori
Mediterraneo e Medio Oriente
Relazioni Transatlantiche
Sicurezza energetica

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica
SERVIZIO STUDI
Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it
SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI
Tel. 06.67062989 - e-mail: segreteriaAAll@senato.it