



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

La nuova leadership Usa e le relazioni transatlantiche

n. 18 - settembre 2010

Approfondimenti

a cura di Emiliano Alessandri - IAI (Istituto Affari Internazionali)

La nuova leadership Usa e le
relazioni transatlantiche

n. 18

settembre 2010

La nuova leadership Usa e le relazioni transatlantiche

Emiliano Alessandri*

Il nuovo corso di politica estera degli Stati Uniti ha prodotto un miglioramento delle relazioni transatlantiche. Al rilancio della leadership Usa sotto la presidenza Obama non ha però fatto riscontro un nuovo protagonismo europeo. L'Unione Europea si è mostrata su molte questioni di interesse transatlantico incapace di intraprendere azioni significative.

Gli Stati Uniti hanno continuato a fissare l'agenda delle priorità strategiche che l'Europa si è trovata poi a poter solo ratificare, rinunciando spesso a sviluppare o a far valere una visione strategica propria. Questo è vero per l'Afghanistan, la ripresa del processo di pace in Medio Oriente o le relazioni con la Russia. Su altri problemi, come la disputa sul nucleare iraniano, la convergenza transatlantica è stata invece anche il frutto di iniziative europee.

L'Ue ha provato ad esprimersi con un'unica voce anche sulle grandi questioni globali, come il rilancio dell'economia internazionale e il contrasto al cambiamento climatico, ma con esiti alterni. Per quanto riguarda la ripresa economica, Stati Uniti ed Unione Europea hanno centrato alcuni obiettivi comuni, riuscendo ad uscire dal trend recessivo nel corso del 2009. L'Europa ha tuttavia insistito con scarso successo sulla necessità di una riscrittura globale delle regole della finanza internazionale e faticato alquanto a trovare un accordo sui meccanismi di soccorso ai suoi membri più in difficoltà, in particolare la Grecia. Venendo alla lotta al riscaldamento globale, l'Ue ha espresso sì una posizione comune, ma non è stata in grado di tradurla in effettiva influenza alla conferenza Onu sul clima di Copenhagen.

Con il governo americano assorbito anche dalla risoluzione di problematiche interne e interessato a tessere rapporti con le nuove potenze emergenti – Cina e Russia in particolare – il rilancio delle relazioni transatlantiche non può che passare per una nuova politica europea. È indispensabile un più coerente punto di vista comune europeo su alcune questioni strategiche decisive, a cominciare dall'Afghanistan o l'Iran. Senza rinunciare a svolgere un ruolo globale, l'Ue dovrebbe però concentrarsi soprattutto su questioni che hanno un impatto diretto sulla sicurezza europea, come i rapporti con la Russia e il rafforzamento dei legami con i paesi dell'ex spazio sovietico. Deve inoltre procedere senza esitazioni ad integrare i paesi con cui sono in piedi i negoziati d'adesione, Turchia inclusa. L'Ue deve infine raddoppiare gli sforzi per creare autentiche sinergie con la Nato in materia di sicurezza e difesa.

* L'autore è Visiting Fellow presso il Center on the U.S. and Europe della Brookings Institution di Washington D.C. e ricercatore associato dell'Istituto Affari Internazionali.

Il nuovo corso di Obama e le implicazioni per l'Europa

Le difficoltà riscontrate durante gli anni della presidenza Bush e lo shock della crisi economica non sembrano avere scalfito la volontà degli Stati Uniti di rimanere il paese guida del sistema internazionale. Sotto la presidenza Obama, nondimeno, gli Usa hanno ridimensionato le proprie ambizioni strategiche e politiche. L'ideologia stessa del 'primato', che durante l'amministrazione Bush si era basata sulla premessa dell'intangibilità del tenore di vita degli americani e del modello di sviluppo statunitense, è stata almeno in parte messa in discussione, come evidenziato, ad esempio, dall'emergere di un nuovo approccio a questioni come il consumo energetico e il cambiamento climatico ('la rivoluzione verde').¹

Principalmente a causa della crisi economica, la nuova amministrazione si è concentrata soprattutto su **priorità domestiche**, anche se la politica estera ha rivestito un ruolo comunque importante nell'azione di governo.² E' molto probabile che questo trend continui e addirittura si rafforzi.

Vari fattori spingono in questa direzione, tra cui la necessità di gestire riforme come quella della sanità; l'urgenza di affrontare problemi sociali ed economici impellenti, a cominciare dalla disoccupazione che non accenna a diminuire; le pressioni crescenti per politiche se non di contenimento, almeno di gestione dell'enorme debito accumulato negli ultimi anni anche a causa delle misure anti-recessione; il ciclo politico-elettorale, tutto orientato verso le elezioni congressuali di medio termine, considerate da entrambi i maggiori partiti come un test nazionale sull'operato di Obama.

Per quanto riguarda la politica estera, è ragionevole aspettarsi che gli Stati Uniti continuino il 'nuovo corso' cominciato nel 2009, anche se quasi sicuramente nutrendo meno illusioni circa la 'capacità trasformatrice' degli Usa e sotto la pressione di una serie di questioni rimaste aperte durante i primi due anni, che potrebbero richiedere un approccio meno interlocutorio e più risoluto – innanzitutto la questione del nucleare iraniano.

Il **rilancio della leadership Usa** sotto la presidenza Obama è stato portato avanti infatti lungo tre direttrici principali, che dovrebbero rimanere immutate anche nel caso, non improbabile, di una vittoria repubblicana alle elezioni di medio termine (*mid-term*) del 2 novembre.

Innanzitutto, Obama ha modificato i termini delle questioni internazionali sul tappeto, proponendo una 'nuova rappresentazione' del ruolo dell'America nel mondo agli inizi del 21° secolo.³ Anche se non sconfessata completamente, la 'guerra al terrorismo' ha cessato di offrire la cornice generale entro cui iscrivere l'azione internazionale degli Usa. Questo ha avuto una serie di ricadute significative, tra cui la rivisitazione della retorica e cultura della 'sicurezza nazionale', che durante

¹ Sul concetto di 'rivoluzione verde', si veda il libro del noto editorialista del *New York Times*, Thomas Friedman, *Caldo, Piatto, Affollato* (Mondadori, 2009)

² Alcuni commentatori conservatori hanno criticato aspramente Obama per avere utilizzato la crisi economica come pretesto per una revisione unilaterale del modello economico e sociale statunitense, mentre al contempo venivano pericolosamente trascurate, a loro avviso, le minacce alla sicurezza nazionale americana provenienti da oltre i confini. Si vedano, ad esempio, i numerosi editoriali dell'opinionista ultraconservatore, Charles Krauthammer, sul *Washington Post*.

³ La rilevanza strategica del tentativo di Obama di offrire una nuova lettura delle relazioni internazionali nel 21 secolo è stato riconosciuta da alcuni noti esperti di politica estera, tra cui l'ex consigliere alla sicurezza nazionale sotto la presidenza Carter, Zbigniew Brzezinski. Si veda il suo, 'From Hope to Audacity', nel primo numero del 2010 della rivista di affari internazionali *Foreign Affairs*.

gli anni di Bush era diventata l'ingrediente fondamentale della strategia di politica estera degli Usa. Sia il rischio di uno 'scontro di civiltà', sia la sindrome dell' 'Occidente sotto scacco' – così centrali nel discorso pubblico negli anni post-11 settembre - sono stati ridimensionati.

Parallelamente, la nuova amministrazione ha abbandonato il prisma dell'unipolarismo, riconoscendo la realtà di un sistema internazionale sempre più interdipendente e multipolare in cui la promozione dell'interesse nazionale americano non può che avvenire attraverso un grado maggiore di concertazione e cooperazione internazionale. Questo nuovo approccio, unito al tentativo di circoscrivere l'impegno americano in operazioni di guerra, è ciò che spiega la decisione della giuria del Nobel di conferire ad Obama il premio per la pace.

La seconda direttrice lungo cui si è mossa la nuova amministrazione è stata quella di un riconoscimento crescente del ruolo degli attori emergenti ma ancora sottorappresentati a livello internazionale. Il rilancio della leadership Usa si basa, per la prima volta dal 1991, sull'accettazione dell'inevitabilità di una profonda riconfigurazione della distribuzione del potere internazionale, in cui l'egemonia Usa, anche se uscisse riconfermata, non sarà più una derivazione diretta del primato economico e militare, bensì della capacità di creare un consenso internazionale ampio su questioni centrali per gli interessi americani e occidentali. Si spiega in questi termini la decisione di avallare l'ascesa del forum politico ed economico del 'G-20', e il conseguente declino del 'G-8', nonché la volontà di avviare un dialogo strategico diretto con la Cina – secondo molti il primo passo verso un nuovo bipolarismo, il 'G-2'.⁴

La terza direttrice seguita dall'amministrazione Obama è stata quella del pragmatismo. Lo sforzo volto a rifondare l'orizzonte politico e culturale dell'azione internazionale Usa non ha avuto un accento ideologico: questioni internazionali delicate, come i rapporti con la Russia o con l'Iran, sono state affrontate in modo flessibile e pragmatico. Lo stesso si può dire dell'Afghanistan, che l'amministrazione Obama ha provato a gestire, pur tra crescenti difficoltà, in modo equilibrato, evitando derive sia pacifiste che militariste, e forse per questo trasmettendo a volte l'impressione di una certa esitazione.

Le innovazioni appena descritte sono state gravide di implicazioni per quanto riguarda i **rapporti transatlantici**. Lo stile dell'amministrazione americana ha generalmente incontrato il favore degli europei, che sia nel 2009 che quest'anno hanno espresso un livello di approvazione del nuovo corso Usa significativamente superiore a quello espresso dagli stessi cittadini americani.⁵ Con la parziale eccezione di alcuni paesi dell'Europa orientale (corteggiati dall'amministrazione Bush negli anni passati) e della Turchia (in cui un certo orgoglio nazionalistico sembra riemerso), l'Europa pare nel complesso avere apprezzato il tentativo del governo americano di aderire ad un orientamento più vicino a quello europeo in aree quali il diritto internazionale e su questioni quali la promozione della pace e dello sviluppo.⁶ In alcuni casi, come quello della riforma sanitaria, si è persino voluto

⁴ Si veda il dibattito che si è sviluppato sulla rivista *AffarInternazionali* durante l'estate del 2009, in particolare l'articolo di Benedetta Voltolini, 'Quale ruolo per il G2?', 6 luglio 2009, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1183>

⁵ Si vedano in particolari i dati contenuti nelle edizioni 2010-2011 dei *Transatlantic Trends*, un'indagine statistica sulle opinioni di europei ed americani condotta annualmente dal German Marshall Fund of the United States e dalla Compagnia di San Paolo di Torino. <http://www.gmfus.org/trends/> L' 'approvazione' dell'operato di Obama ha raggiunto quasi l'80% di media tra i paesi europei mentre negli Stati Uniti si è attestata alcuni punti sopra il 50%.

⁶ Tra i paesi dell'Europa centrale ed orientale l' 'effetto Obama' è stato significativo ma più limitato che in Europa occidentale. Il grado di approvazione si è attestato attorno al 60%. Nonostante l'effetto Obama, solo il 20% dell'opinione pubblica turca sembra nutrire simpatia per gli Stati Uniti (dati *Transatlantic Trends* 2009)

vedere – non senza un certo eccesso di ottimismo – una potenziale convergenza tra il ‘modello americano’ e quello ‘europeo’.⁷

Le altre due dimensioni del nuovo corso Usa – il riconoscimento del ruolo degli attori emergenti e il pragmatismo – hanno creato qualche tensione a livello transatlantico. Obama è forse il primo presidente post-atlantista della storia Usa. Per formazione culturale, ma soprattutto per il contesto in cui si trova ad operare, Obama non sembra vedere le relazioni transatlantiche come il motore propulsivo della nuova stagione di cooperazione internazionale che egli auspica.⁸ Senza necessariamente aderire all’idea che il futuro dell’ordine internazionale risieda in un nuovo condominio Stati Uniti-Cina – una prospettiva che ha tuttavia trovato una qualche eco in alcuni discorsi del presidente e dei suoi collaboratori – Obama sembra convinto che il successo delle sue politiche dipenderà dal modo in cui gli interessi e i valori americani saranno promossi nelle aree più critiche del pianeta – Medio Oriente e Golfo innanzitutto – e dalla relazione con le nuove potenze, quelle asiatiche in particolare.

Chi si attendeva che il rigetto di ogni velleità unilateralista si traducesse *ipso facto* in un rilancio del dialogo e della cooperazione Usa-Europa è rimasto deluso. L’annunciata svolta ‘multilateralista’ non si è tradotta in una nuova centralità dell’Europa nelle strategie americane. Obama ha più di ogni altro presidente americano riconosciuto il ruolo dell’Ue come soggetto internazionale, e ha inteso superare senza ambiguità la tensione tra ‘atlantismo’ ed ‘europeismo’ che aveva contrassegnato l’approccio dell’amministrazione Bush verso l’Europa, in particolare durante il primo mandato. Al contempo, ha sottolineato sin dall’inizio che il miglioramento dei rapporti tra Usa ed Europa sarebbe dipeso anche dalla concreta capacità di intervento e di mobilitazione di risorse da parte europea.

In molti casi - dalle nuove regole dell’economia mondiale ai negoziati sul clima, fino all’intervento in Afghanistan - l’Europa non è stata all’altezza delle nuove sfide. Ciò dovrebbe costituire un elemento centrale della riflessione politica e strategica dell’Ue nei prossimi anni – se non altro perché non pare esservi altra uscita da questa situazione se non l’elaborazione di nuova politica europea. Quest’ultima dovrà essere basata su di una presa di coscienza più piena della posizione meno centrale non solo dell’Europa, ma dell’America e dell’Occidente nel suo complesso, sulla scena internazionale, e dunque anche su una valutazione più realistica e disincantata della potenzialità della cooperazione transatlantica.⁹

Serve un nuovo approccio che si sviluppi lungo due binari paralleli. Da un lato, l’Europa dovrà adoperarsi per raggiungere un grado significativamente maggiore di coesione e unità interna per evitare una crescente marginalizzazione e convincere gli Stati Uniti che investire nella relazione transatlantica può davvero contribuire a dare maggiore efficacia alla loro azione esterna. Il Trattato di Lisbona offre una serie di importanti strumenti per rafforzare il ruolo europeo.

Dall’altro, l’Europa dovrà individuare con più lucidità le proprie priorità internazionali, intervenendo su questioni non strettamente strategiche solo nel caso in cui un ampio consenso sia stato preventivamente raggiunto circa gli obiettivi da perseguire e le risorse da impiegare, e

⁷ Tra i recenti elogi del ‘modello europeo’, si veda la riflessione del premio nobel americano Paul Krugman, ‘Learning from Europe’, *The New York Times*, 10 gennaio 2010, <http://www.nytimes.com/2010/01/11/opinion/11krugman.html>

⁸ Si vedano i bestsellers a firma del presidente USA, *L’audacia della speranza* (Rizzoli, 2007), e *I sogni di mio padre* (Specchi, 2007)

⁹ Per un’analisi lucida e disincantata del futuro delle relazioni transatlantiche nel contesto del nuovo secolo, si veda Jeremy Shapiro e Nick Witney, ‘Towards a Post-American Europe: A Power Audit of EU-US Relations’, pubblicata dall’European Council on Foreign Relations, novembre 2009. Il rapporto è disponibile on-line al seguente indirizzo, http://ecfr.3cdn.net/cdb1d0a4be418dc49c_2em6bg7a0.pdf

dedicando invece molte più energie e sforzi alla risoluzione dei tanti problemi irrisolti che ancora minacciano la sicurezza e la stabilità dello ‘spazio europeo’.

A vent’anni dalla caduta del muro di Berlino, infatti, la visione di una Europa davvero ‘*whole and free*’ non è ancora realtà. La crisi economica ha fatto emergere crepe profonde nel panorama economico europeo, evidenziando la debolezza di molti paesi membri dell’Ue. Inoltre alcuni paesi dell’Europa orientale, per una combinazione di complicazioni interne e pressioni esterne, non sono stati ancora integrati né nelle strutture atlantiche né in quelle dell’Unione europea. Manca una visione condivisa del futuro di quell’ampia parte dell’Europa che sta tra i confini della Nato e quelli della Russia, le cui prospettive di integrazione rimangono incerte.

Più in generale, è auspicabile che il rilancio delle relazioni transatlantiche passi attraverso la soluzione di alcune questioni in cui l’Unione europea ha esclusiva o significativa voce in capitolo, quali: la politica di allargamento (in particolare verso la Turchia, la Serbia, e i paesi dell’attuale ‘partenariato orientale’)¹⁰; la politica di sicurezza e difesa europea, anche alla luce della novità introdotte dal Trattato di Lisbona; nonché ovviamente il futuro della NATO, a cominciare dall’adozione del nuovo ‘concetto strategico’ e dall’individuazione di nuovi criteri per regolare le relazioni tra l’Alleanza Atlantica e l’Ue.

Priorità strategiche

L’Afghanistan

L’Afghanistan è diventato a tutti gli effetti ‘la guerra di Obama’.¹¹ La decisione del dicembre 2009 a favore di un’ ‘escalation’ del conflitto ha ulteriormente confermato che la missione in terra afgana costituirà il test principale dell’operato di Obama in politica estera. Come già osservato, il paradigma della ‘guerra globale al terrorismo’ e la nozione che lo scontro tra l’Occidente e un “asse del male” siano i tratti caratteristici della situazione strategica internazionale sono stati messi da parte. La lotta al terrorismo, compresa quella armata su larga scala, è rimasta tuttavia una priorità. L’amministrazione Obama è stata anzi costretta a ribadire tale impegno a seguito dei nuovi tentativi di colpire il territorio degli Stati Uniti – il più eclatante dei quali è stato senza dubbio il fallito attentato aereo nel giorno di Natale del 2009 a Detroit – e a fronte della recrudescenza di fenomeni terroristici riconducibili all’attività di Al Qaeda non solo in Afghanistan, ma anche nel limitrofo Pakistan, nello Yemen e in altre regioni.

L’Ue ha apprezzato il nuovo messaggio degli Stati Uniti a favore di un dialogo tra le civiltà – particolarmente apprezzato dai leader europei è stato il ‘discorso del Cairo’ indirizzato al ‘mondo musulmano’ del giugno 2009 – e ha pienamente sostenuto la transizione ad un ‘approccio complessivo’, anziché principalmente militare, allo sradicamento del terrorismo internazionale.¹² Il banco di prova del nuovo corso, l’Afghanistan, ha tuttavia costretto i leader europei a compiere scelte impopolari presso le proprie opinioni pubbliche, in maggioranza contrarie alla prosecuzione

¹⁰ La Serbia ha di recente fatto domanda per l’adesione all’Ue. Il ‘partenariato orientale’ è stata formalmente lanciato dall’Ue nel maggio 2009. La nuova politica è diretta verso paesi dell’Europa dell’Est e del Caucaso che non figurano attualmente tra i paesi candidati o potenzialmente candidati dell’Ue come l’Ucraina, la Georgia, la Bielorussia, la Moldova, l’Armenia e l’Azerbaijan.

¹¹ Si veda l’articolo di Milton Bearden, ‘Obama’s War’ sul numero di Aprile della rivista *Foreign Affairs*. Si vedano anche il dossier curato da Simone Romano per la rivista *Limes*, ‘Un anno di .. Afghanistan’, gennaio 2010, <http://temi.repubblica.it/limes/un-anno-di-afghanistan/9482>

¹² Il testo del discorso di Obama può essere letto nella sua interezza in lingua italiana alla pagina seguente, <http://www.ossin.org/documenti/obama-scontro-di-civilta-il-cairo.html>

della missione.¹³ Costretti alla cooperazione con gli Usa anche per evitare un fallimento della Nato, impegnata per la prima volta nella sua storia in una missione militare su vasta scala al di fuori della tradizionale area euro-atlantica, gli europei non hanno tuttavia contribuito in modo significativo alla definizione della strategia politica e militare. Lo spettacolo, per certi versi sconcertante, è stato quello di un'Europa in perenne attesa delle nuove direttive elaborate dall'amministrazione Obama e poi riluttante o incapace a darvi seguito con la determinazione e nella misura auspicata da Washington. L'ambiziosa conferenza internazionale sull'Afghanistan di Londra del gennaio 2010 non pare avere significativamente modificato i termini della questione, anche se gli europei, presenti anche come Ue, hanno avuto più visibilità che in altri consessi.¹⁴

Si è creato dunque il paradosso che nel teatro in cui, come da tempo si ripete, è in gioco la credibilità della Nato e in cui gli europei sono maggiormente impegnati in azioni militari - l'Ue nel suo complesso ha oltre 30.000 uomini stanziati in Afghanistan - manca una chiara posizione europea e l'Ue non è visibilmente in grado di esercitare una qualche apprezzabile influenza sugli indirizzi strategici. Lo scarso peso dell'Ue è senza dubbio determinato dalla significativa asimmetria delle forze in campo, che sono in modo preponderante statunitensi (gli Stati Uniti schierano oltre 2/3 delle truppe che operano nel contesto della missione Isaf).

Un altro cambiamento della strategia americana ha messo in luce le difficoltà che gli europei continuano a incontrare nel definire una strategia comune. L'amministrazione Obama ha più chiaramente legato l'Afghanistan e il Pakistan all'interno dello stesso teatro strategico, il cosiddetto 'Af-Pak'. Questo approccio è stato valutato positivamente, visto che a tutti gli effetti Al Qaeda e i talebani sono realtà che travalicano i confini tra i due paesi. Ma sul Pakistan - un paese potenzialmente più esplosivo dell'Afghanistan e di rilevanza strategica forse superiore allo stesso Iraq - l'Europa ha influenza e competenza assai limitate.

Un ruolo dell'Ue in Afghanistan come principale promotore della ricostruzione del paese può essere l'esito di una scelta consapevole e non dovrebbe essere il risultato di un ripiego.¹⁵ Il 'civilian surge' invocato dagli USA, tale da includere anche il Pakistan verso cui sia gli Usa sia l'Ue hanno sensibilmente aumentato gli stanziamenti per lo sviluppo non sembra infatti separabile dalla definizione di obiettivi strategici che l'Europa, anche attraverso la Nato, dovrebbe contribuire direttamente a determinare.¹⁶

A tal fine, l'Europa deve trovare maggiore unità interna così da essere in grado su questioni specifiche di prendere l'iniziativa e incalzare lo stesso governo americano.¹⁷ La strana

¹³ I *Transatlantic Trends 2009* rivelano che i cittadini europei sono molto più riluttanti dei cittadini americani ad un aumento della presenza militare in Afghanistan. (30% contro il 7%). La percentuale di chi chiede un ritiro di tutte le truppe dall'Afghanistan è di oltre il 40% in paesi come la Germania e l'Inghilterra e tocca il 50% in Belgio e Polonia. *Transatlantic Trends 2009*, topline data, http://www.gmfus.org/trends/2009/docs/2009_English_Top.pdf, scheda 34. Sondaggi recenti indicano che quasi il 60% degli italiani è a favore del ritiro. Si veda in particolare, il sondaggio ISPO del 15 settembre 2009, http://www.sondaggipoliticoelettorali.it/asp/visualizza_sondaggio.asp?idsondaggio=3546

¹⁴ Per dettagli sui temi trattati e la lista dei partecipanti, si veda il sito della conferenza, <http://afghanistan.hmg.gov.uk/en/conference/>

¹⁵ Attualmente la presenza Ue in Afghanistan si concentra principalmente sulla missione di addestramento delle nuove forze di polizia afgane, EUPOL. Per dettagli, <http://www.eupol-afg.eu/>

¹⁶ I sostegni allo sviluppo dell'Ue per il Pakistan sono stati fin di recente molto inferiori a quello verso altri paesi di dimensioni inferiori, come il Nicaragua. Anche se per il Pakistan l'Europa è un mercato importante, le relazioni commerciali sono limitate e sono state spesso turbate da dispute. Per la politica dell'Ue verso il Pakistan, si veda il sito della Commissione europea, http://ec.europa.eu/external_relations/pakistan/index_en.htm

¹⁷ Va in questa direzione, anche se troppo recente per essere valutato nella sua efficacia, il 'Plan for Strengthening EU Action in Afghanistan and Pakistan', lanciato a fine ottobre 2009 durante la presidenza svedese dell'Ue. Si tratta di misure orientate a coordinare gli sforzi nei due paesi e rafforzare la presenza dell'Ue, soprattutto nel

combinazione di passività e al contempo partecipazione, che sembra essere stata seguita finora nella speranza che le opinioni pubbliche europee rimangano distratte, può funzionare solo se un ritiro sarà possibile, come promesso da Obama, a partire dal prossimo anno. Ma questa prospettiva rimane ancora incerta: dipenderà anche dai risultati che si registreranno sul campo. Tragici episodi di violenza in cui vi è una chiara responsabilità europea, come l'attacco aereo richiesto da un ufficiale tedesco che ha causato decine di vittime civili, rischiano di porre i governi europei di fronte al dilemma se considerare un'uscita anticipata – con ripercussioni gravi sulla credibilità della Nato – o continuare a sfidare le proprie opinioni pubbliche.

La lotta al terrorismo

A Washington la visione del fenomeno terroristico è cambiata: gli Stati Uniti non sono più in guerra con il terrorismo, che viene ora concepito come una tattica, non come un nemico in se stesso, ma con Al Qaeda e altri gruppi criminali che diffondono un'ideologia anti-occidentale e ricorrono ad atti terroristici per raggiungere i risultati di destabilizzazione e intralcio ai disegni strategici americani ed occidentali in Medio Oriente. A questo modo sostanzialmente diverso di presentare la lotta al terrorismo non ha corrisposto un cambiamento altrettanto sostanziale delle politiche concrete.¹⁸

Obama ha avallato la maggior parte delle scelte fatte dal suo predecessore. Non ha ritenuto opportuno rivedere il controverso *Patriot Act*, una legge adottata subito dopo l'11 settembre che ha ampliato i poteri delle autorità investigative secondo alcuni in maniera eccessiva – né ha rinunciato alla sua autorità sulle estradizioni per i sospettati di terrorismo. In alcuni casi, questo si è reso necessario per garantire continuità istituzionale e non creare buchi nel sistema. In altri casi, come quello della chiusura della prigione di Guantanamo, dove centinaia di sospetti terroristi sono detenuti su una dubbia base legale, decisioni di rottura hanno rivelato tutta la loro spinosità (Bush in realtà aveva già considerato questo sviluppo, procedendo ad un primo turno di trasferimenti). Nonostante Obama avesse fissato la chiusura del centro detentivo straordinario per la fine del 2009, esso rimane ancora aperto principalmente per le difficoltà riscontrate nel processo di trasferimento degli attuali detenuti.¹⁹

La questione della chiusura di Guantanamo ha creato nuove difficoltà nella relazione transatlantica quando si passa dalle dichiarazioni di intenti ai fatti. Gli europei hanno applaudito la decisione da lungo invocata di una rinuncia da parte degli Stati Uniti alle carceri speciali per terroristi operanti al di fuori del diritto internazionale vigente. Hanno però mostrato non poca esitazione a cooperare con gli Usa nella 'riallocazione' dei prigionieri di Guantanamo (solo poche decine sono state trasferite in carceri europee). Il trasferimento di tali prigionieri ha aperto una serie di rilevanti questioni giuridiche, oltre che politiche.²⁰ L'Europa si è dimostrata impreparata e divisa circa la risposta ed incapace, a livello Ue, di andare oltre l'adozione di un insieme di norme quadro da usare come cornice comune per regolare i trasferimenti. Alcuni stati, come l'Italia, hanno alla fine aderito alla

campo della ricostruzione, stabilizzazione e dello sviluppo. Per dettagli, si veda la scheda riassuntiva del piano, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.21114!menu/standard/file/Faktablad_Afghanistan_eng.pdf

¹⁸ Per un efficace riepilogo delle iniziative di Obama contro il terrorismo, si veda il rapporto del *New York Times* curato da Peter Baker, "Obama's War over Terror", 17 dicembre 2010, <http://www.nytimes.com/2010/01/17/magazine/17Terror-t.html?pagewanted=print>

¹⁹ Una commissione del governo americano ha di recente proposto la detenzione a tempo indefinito di alcuni prigionieri del carcere di Guantanamo. Per dettagli, si veda l'articolo di Peter Finn, sul *Washington Post* del 22 gennaio, pagina A01

²⁰ Si veda Matteo Bordoni, 'La spina di Guantanamo tra Europa e USA', *AffarInternazionali*, 9 Febbraio 2009, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1069>.

richiesta americana²¹, ma è difficile pensare che una nuova strategia si possa basare sulle scelte di singoli paesi europei.

La realtà è che un nuovo approccio alla lotta al terrorismo non è stato ancora elaborato. La cooperazione in materia anti-terroristica, che non è mai mancata soprattutto ai livelli più tecnici ed operativi anche durante l'amministrazione Bush, non pare inserita in un quadro chiaro di definizione comune del fenomeno²². Sviluppi importanti come due trattati Usa-Ue sulla mutua assistenza legale e l'estradizione, incluso nella lotta al terrorismo, non sono abbastanza per costituire una 'politica comune'.²³ Episodi come quello del fallito attentato aereo a Detroit e la recrudescenza delle attività terroristiche in Yemen, Somalia e altri paesi hanno riproposto con urgenza il problema, sgombrando il campo dall'idea, che è circolata soprattutto in Europa, che il terrorismo possa passare in secondo piano nella scala delle minacce alla sicurezza internazionale o che la si possa affrontare affidandosi prevalentemente a politiche, come quelle di sostegno allo sviluppo, che sono dirette all'eliminazione delle cause sottostanti.

L'Iran

Una delle priorità strategiche dell'amministrazione Usa è stata la ricerca di un dialogo con l'Iran. Obama ha tentato inizialmente di disinnescare la questione nucleare senza ricorrere a strumenti coercitivi. L'Europa ha ancora una volta salutato favorevolmente questo cambio di approccio rispetto all'amministrazione Bush, ma ciò non ha portato a un sostanziale rafforzamento del ruolo dell'Europa nella gestione del dossier iraniano. Il dialogo con l'Iran è stato tentato direttamente da Washington, talvolta attraverso alleati nella regione come la Turchia. L'Ue non ha né guidato l'iniziativa né vi ha giocato un ruolo di primo piano. L'Unione ha provato a coinvolgere l'Iran nelle conversazioni diplomatiche sulla stabilità regionale a latere della questione nucleare, ma con scarso successo.

Dopo il fallimento di un accordo preliminare raggiunto a ottobre 2009 a Ginevra tra l'Iran e il gruppo dei sei (Usa, Francia, Germania, Gran Bretagna, Russia e Cina, coadiuvati dall'alto rappresentante per la politica estera dell'Ue), gli Stati Uniti si sono orientati a nuove misure coercitive. Lo sforzo degli Usa si è diretto verso paesi chiave, come la Cina e la Russia, che hanno avuto in passato posizioni discordanti da quelle occidentali, ma anche verso l'Ue perché adottasse misure unilaterali contro l'Iran. La pressione americana ed europea ha vinto infine le resistenze di russi e cinesi e nel giugno 2010 il Consiglio di sicurezza Onu ha adottato un quarto round di sanzioni contro l'Iran. Nel giro di un mese sia gli Usa sia l'Ue hanno preso misure che vanno ben al di là delle sanzioni Onu, colpendo in particolar modo il settore energetico, bancario e dei trasporti dell'Iran.

La questione iraniana si iscrive nel più generale contesto della salvaguardia del regime di non-proliferazione. Obama ha rilanciato con forza l'obiettivo non solo del controllo degli armamenti nucleari, ma quello molto più ambizioso della 'de-nuclearizzazione' totale. Quest'ultima non può essere al momento niente più che una 'stella polare'²⁴ ma i nuovi impegni assunti da Washington in materia di disarmo nucleare sono stati accolti con grande favore in Europa e hanno mostrato come l'America possa svolgere un ruolo guida per la salvaguardia del regime di non proliferazione.

²¹ L'Italia decise a giugno 2009 di accettare il trasferimento di vari prigionieri del carcere di Guantanamo, dando un impulso alla risposta europea. Due detenuti di origine tunisini sono stati trasferiti nel novembre 2009.

²² Sulla cooperazione anti-terroristica durante i primi anni di amministrazione Bush si veda, Richard J. Aldrich, 'Transatlantic Intelligence and Security Cooperation', *International Affairs*, 2004, 731-753.

²³ Per dettagli, si veda il sito della missione degli Stati Uniti presso l'Unione europea, http://useu.usmission.gov/Dossiers/Justice_Law_Enforcement/Dec1604_MLAT_Signings.asp

²⁴ Per un'analisi, si veda, Ettore Greco, 'La stella polare dell'opzione zero', *AffarInternazionali*, 15 aprile 2009, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1118>

Il processo di pace in Medio Oriente

Anche per l'amministrazione Obama, come già per quella Bush, il Medio Oriente è una delle priorità dell'agenda di politica estera. Obama ha provato però anche su questo argomento a cambiare approccio in vista di un rilancio del processo di pace tra israeliani e palestinesi. Nel settembre 2010 palestinesi e israeliani hanno acconsentito alle richieste americane di riprendere il negoziato, ma le aspettative che si possa giungere ad una soluzione definitiva del conflitto entro l'anno – così come accennato da alcuni fonti della Casa Bianca – sono scarse.²⁵

I leader europei hanno apprezzato la scelta di Obama di tornare a considerare la pace tra israeliani e palestinesi come un fattore catalitico, in grado di sbloccare anche altre questioni che affliggono il Medio Oriente (per Bush era stato l'opposto: la pace mediorientale non poteva essere pienamente perseguita finché non fosse stata trovata una soluzione adeguata alle altre questioni del Golfo, dall'Iraq all'Iran). Ma la politica di Obama, che prevede un impegno diplomatico sia sul fronte israelo-palestinese sia su quello iraniano, nella speranza che si creino sinergie tra i due tavoli negoziali, si è imbattuta in una serie di formidabili ostacoli. Sono già state menzionate le crescenti difficoltà con l'Iran e i problemi ancora aperti in Afghanistan e in Iraq. Per quanto riguarda il conflitto arabo-palestinese, l'approccio non completamente condiviso dagli europei di favorire il negoziato tra il governo israeliano e Fatah, il partito nazionalista palestinese che controlla soltanto la Cisgiordania, è esposto a un alto rischio di fallimento. In effetti, la leadership palestinese non è stata in grado di trovare un'intesa nazionale che coinvolga anche Hamas, il gruppo islamico armato che controlla la Striscia di Gaza. Inoltre, Israele, forte della posizione acquisita dopo varie prove di forza degli ultimi anni in Libano (luglio-agosto 2006) e a Gaza (dicembre 2008-gennaio 2009) non ha assecondato la strategia di Obama, continuando ad espandere gli insediamenti a Gerusalemme Est e congelando quelli in Cisgiordania solo per dieci mesi. Se la moratoria, in scadenza a fine settembre, non verrà rinnovata, i negoziati appena ripresi sono destinati a morire sul nascere.

Tra le fonti maggiori di delusione europea vi è stata proprio l'incapacità o indisponibilità del governo americano a modificare la propria politica nei confronti di Israele. I leader europei hanno condiviso accolto generalmente con favore i richiami dell'amministrazione Obama alla necessità da parte di Israele di interrompere gli insediamenti, ma non hanno saputo o voluto far pressione su Washington perché prendesse concretamente le distanze dal Gerusalemme, quando è divenuto chiaro che il governo israeliano non era intenzionato a fare concessioni, se non marginali e temporanee.

La strategia Usa per il Medio Oriente ha coinvolto di volta in volta attori regionali come l'Egitto e la Giordania, molto meno, a ben vedere, l'Europa. Negli Usa è diffusa la percezione che, anche se le presenti divisioni interne all'Ue fossero superate, il contributo dell'Europa sarebbe in ogni caso limitato. L'Europa si è dimostrata più utile su altri dossier importanti, ma in larga misura laterali, come il Libano dove la missione delle Nazioni Unite guidata prima dall'Italia e poi dalla Spagna ha riscosso successi riconosciuti dall'amministrazione Usa, contribuendo a stabilizzare il paese.

La Turchia è un dossier su cui gli Usa avrebbero potenzialmente grande interesse a cooperare con gli europei, visto il deciso appoggio di Washington al processo di adesione turca all'Ue. Ma lo stallo nel processo di adesione all'Ue non favorisce il coordinamento tra l'azione della Turchia e quella dell'Ue in Medioriente. Eppure, sia l'Ue che Ankara hanno un interesse comune nella risoluzione dei conflitti della regione. Mentre però per l'Ue rimane centrale il quadro del

²⁵ Per un'analisi recente della politica USA in Medio Oriente, Roberto Aliboni, 'L'impatto di Obama in Medio Oriente', *AffarInternazionali*, 29 dicembre 2009, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1353>. Si veda anche, dello stesso autore, il saggio di prossima pubblicazione 'The Mediterranean and the Middle East: Narrowing the Gaps in the Transatlantic Perspective' (Istituto Affari Internazionali – German Marshall Fund of the US)

Mediterraneo – la questione arabo-palestinese è vista in questo contesto – l’orientamento della Turchia è andato progressivamente nella direzione di un crescente interesse per il Medio Oriente in quanto tale – come è per gli Usa – anche se ha assunto posizioni a volte in contrasto con quelle americane. Per la cooperazione transatlantica, queste divergenze strategiche costituiscono un problema. Il risultato è che l’Europa appare in crescente difficoltà a inserirsi attivamente nella diplomazia mediorientale.

Sfide globali

Il mondo che ha creato la relazione transatlantica così come l’abbiamo conosciuta dal secondo dopoguerra ad oggi sta rapidamente uscendo di scena. Al suo posto sta emergendo un sistema internazionale sempre più interdipendente e popolato da una moltitudine di attori statali e non-statali nel quale le grandi questioni all’ordine del giorno hanno acquistato una dimensione ‘globale’.²⁶ Per quanto sia i governi europei che quello statunitense siano consapevoli che la cooperazione transatlantica nel 21esimo secolo non può prescindere da questo nuovo, più ampio e complesso, contesto, non sembra esserci il grado di convergenza di vedute o il coordinamento delle rispettive politiche necessari a sostenere un’autentica partnership strategica in vista di una gestione comune dei processi di globalizzazione. La lotta contro il cambiamento climatico – una questione ‘trans-nazionale’ per definizione – e la gestione dell’economia mondiale – un tema tornato drammaticamente di attualità a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008 – ben illustrano questo problema.

La crisi finanziaria

Tra 2008 e 2010 Stati Uniti e Unione Europea si sono adoperati per evitare il collasso dei mercati finanziari e contenere la recessione economica. Nel complesso, il coordinamento faticosamente ricercato tra le due economie più sviluppate al mondo (considerando l’Ue come un unico attore) sembra avere conseguito l’importante risultato di ridare vitalità ai mercati finanziari mitigare la contrazione economica che ha segnato il 2009 dalle per mezzo di monetarie provvedimenti fiscali e monetari fortemente anti-ciclici. Il rischio di una pericolosa deriva protezionistica è stato evitato, anche se a volte gli obblighi imposti dall’Organizzazione Mondiale per il Commercio (Omc) sono stati aggirati. Sia l’Unione Europea sia gli Stati Uniti sembrano fuori dalla fase recessiva più acuta e anzi c’è lo spazio per un ritorno alla crescita economica, seppur timida, nel 2010.

Questo risultato è in parte oscurato da una serie di problemi irrisolti e incognite sul futuro dell’economia mondiale, in particolare quella dell’Occidente.²⁷ Un ordine di problemi ha a che fare con la solidità stessa della ripresa economica. Il tasso di disoccupazione è ancora ben sopra i livelli pre-crisi in molte economie, e in alcuni casi, come negli Stati Uniti, l’emorragia di posti di lavoro non è stata efficacemente tamponata. Lo stato delle finanze pubbliche, poi, è particolarmente

²⁶ Si vedano le premesse analitiche su cui si basa il recente rapporto ‘Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic US-EU Partnership’, curato da Daniel S. Hamilton e Frances Burwell, e prodotto in collaborazione con vari centri di ricerca americani ed europei tra cui, Il Center for Transatlantic Relations, l’Atlantic Council of the US e il Center for Strategic and International Studies (CSIS) di Washington, il Center for European Policy Studies (CEPS) di Bruxelles e lo Swedish Institute of International Affairs di Stoccolma, dicembre 2009, http://transatlantic.sais-jhu.edu/bin/c/s/us-eu_report_final.pdf

²⁷ L’analisi che segue è fortemente debitrice delle analisi di Erik Jones, ‘Transatlantic Economic Relations’ in *The Obama Moment*, curato da Alvaro de Vasconcelos e Marcin Zaborowski, (EU-ISS, 2009), http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_Obama_Moment_web_A4.pdf, e di Vanessa Rossi e Rodrigo Delgado Aguilera, ‘Towards a Post-Crisis Economy: Sombre Mood as Recovery Limp into 2010’, Chatham House Programme Paper, gennaio 2010, http://www.chathamhouse.org.uk/files/15617_0110pp_sombremood.pdf Si veda anche Paolo Guerrieri, ‘La ripresa globale e lo spettro di una nuova crisi’, *AffarInternazionali*, 29 dicembre 2009, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1354>

critico. Questo è vero non solo negli Stati Uniti, dove il deficit di bilancio era già alto prima della crisi economica, ma anche in Europa. La situazione in Europa sembra per certi versi ancora più incerta di quella americana perché la ripresa è insidiata da bassi livelli di domanda, un settore bancario ancora non completamente ristrutturato, nonché dalla prospettiva di una stretta monetaria e fiscale che potrebbe vanificare parte degli sforzi profusi dai governi nei mesi critici della crisi. I bassi livelli di domanda interna si accompagnano ad una ripresa per il momento trainata dal commercio con l'estero – quindi pericolosamente dipendente dalla salute (ancora da verificare) dell'economia mondiale. In Germania, la cui sorprendentemente forte crescita è dovuta quasi esclusivamente alle esportazioni, il divario tra domanda interna ed estera come motore della produzione si è molto accentuato.

Più in generale, la crisi ha messo in drammatica evidenza la difficoltà degli stati membri dell'Ue di trovare soluzioni condivise.²⁸ Se la crisi della finanza è stata particolarmente forte nei paesi di recente adesione dell'Europa centro-orientale, il caso dell'Irlanda e la crisi fiscale della Grecia hanno evidenziato non solo la precarietà ma anche la segmentazione delle economie dell'eurozona ad oltre dieci anni dalla introduzione della moneta comune. L'immobilità, in parte volontaria ed in parte imposta, delle autorità comunitarie durante il 2008 quando vari membri dell'Ue sembravano sull'orlo del collasso, ha restituito dell'Ue l'immagine di un'organizzazione internazionale tanto 'invadente' in tempi di stabilità quanto evanescente in tempo di crisi, al punto che il Fondo Monetario Internazionale (Fmi) – dato in crisi da anni – ha ripreso il centro della scena, dimostrandosi fondamentale alla stabilizzazione finanziaria. Il deciso, ma secondo molti tardivo, intervento a favore della Grecia da parte del Consiglio europeo ha mitigato, ma non cancellato, questa sensazione diffusa.

Muovendo dal piano europeo a quello transatlantico, è da notare come il tentativo di coordinare la risposta alla crisi non abbia eliminato divergenze di grande rilievo. L'entità e la durata dello stimolo fiscale all'economia, in particolare, sono oggetto di valutazioni molto diverse. Gli Stati Uniti hanno speso circa il 6% del Pil in misure anti-cicliche, mentre in Europa la media si è assestata su livelli nettamente più bassi (1,5% in Germania, 0,7 in Francia e 0,2 in Italia) – un divario solo in parte spiegabile dal diverso grado di esposizione alla crisi e dal fatto che in Europa gli effetti della crisi sono stati contenuti da pre-esistenti ammortizzatori sociali. Preoccupata dell'alto livello del disavanzo pubblico di quasi tutti i suoi membri, l'Unione Europea è orientata a perseguire una politica di rigore fiscale a cui potrebbe presto fare da complemento un graduale rialzo dei tassi d'interesse. L'amministrazione Usa invece è dell'idea che l'economia non abbia ancora recuperato energia sufficiente ad auto-alimentarsi. Va notato tuttavia che difficilmente l'amministrazione Obama riuscirà a far passare anche il modesto stimolo fiscale annunciato di recente a causa dell'opposizione non solo dei repubblicani ma anche di parte dei democratici.

Per quanto riguarda la riforma della regolamentazione finanziaria, è emersa una preferenza europea per l'adozione di più ferree regole per la finanza globale, a cominciare dai cosiddetti 'standard legali globali' (*global legal standards*). Il governo Usa, pur riconoscendo l'opportunità di regolamentare più responsabilmente i mercati, ha più volte lasciato intendere di considerare la questione secondaria rispetto al più urgente bisogno di rilanciare la domanda.

Tra gli elementi di convergenza, va segnalato l'orientamento comune di Europa e Stati Uniti ad accettare il G-20 come il forum per la gestione dell'economia mondiale al posto del G-8, e ad

²⁸ Si veda, sempre di Paolo Guerrieri, 'L'uscita dalla crisi e le sfide dell'Europa', *AffarInternazionali*, 3 settembre 2009, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1233>

indicare nella riforma della ‘governance economica mondiale’ il prerequisito per una stagione di maggiore e più efficace cooperazione economica internazionale.²⁹

Questi due elementi introducono un altro aspetto importante messo in luce dalla crisi: la crescente multipolarità economica e le incognite che circondano il ruolo storico dell’Occidente non solo come motore propulsivo ma anche come principale se non unico autore e garante delle regole dell’economia mondiale. Le economie del Nord America e dell’Unione Europea detengono ancora una quota pari alla metà o poco più del Pil mondiale, un terzo dei flussi commerciali, nonché una posizione di guida nel sostegno alle economie in via di sviluppo. Queste cifre sono tuttavia destinate a ridursi nel prossimo futuro, considerando che in nessuno dei tre ambiti (compreso quello dell’aiuto allo sviluppo) i trend sono favorevoli all’Occidente.³⁰

E’ forse presto per parlare di un vero e proprio spostamento d’asse dell’economia mondiale, ma è comunque bene ricordare che mentre le economie occidentali erano alle prese con la recessione, l’economia cinese ha continuato a registrare livelli di crescita economica non distanti da quelli pre-crisi (già elevatissimi). I tentativi di ulteriore integrazione tra le economie europee e americane – ancora le più interdipendenti a livello globale – paiono insufficienti a bilanciare l’ascesa dell’economie asiatiche e di alcune economie dell’America Latina, come il Brasile. L’istituzione di un Consiglio Economico Transatlantico nel 2008 non ha dato particolare impulso alla creazione di un mercato comune transatlantico. I negoziati in sede Omc nell’ambito dell’Agenda di sviluppo di Doha hanno evidenziato l’esistenza di notevoli difficoltà a ridurre le barriere tariffarie e non tariffarie al commercio. Il settore dei servizi in particolare resta su livelli di integrazione molto bassi, anche se si sono registrati importanti passi in avanti in un settore dall’enorme potenziale come la liberalizzazione del trasporto aereo transatlantico.³¹

Di fronte alla sfida della multipolarità e sotto la minaccia della recessione, i paesi occidentali sembrano essere venuti a patti con l’idea che le economie emergenti diventino a tutti gli effetti co-gestori dell’economia mondiale. Il G-20 di Pittsburgh del settembre 2009 ha sancito questo cambio di approccio, auto-nominandosi successore del G-8. La proposta di un nuovo comitato internazionale per la stabilità finanziaria in cui paesi sviluppati e alcune economie emergenti siano rappresentati allo stesso tavolo, va nella stessa direzione. L’Ue e gli Stati Uniti hanno anche accettato di ri-bilanciare gli equilibri interni al Fmi in un modo da riflettere più da vicino i cambiamenti in atto nell’economia globale. La convergenza euro-americana sul punto tuttavia non è andata molto oltre questa intesa di principio. Gli europei non hanno gradito la proposta americana (già avanzata dall’amministrazione Bush) di ridurre da ventiquattro a venti il numero dei membri del comitato esecutivo dell’Fmi, dal momento che tutti e quattro gli esclusi sarebbero europei. Né sono stati particolarmente entusiasti della proposta Usa di aumentare di cinque punti la percentuale di voto ponderato assegnato ai paesi emergenti, in modo tale che la loro quota corrisponda più o meno a quella combinata dei paesi occidentali (oggi solo il blocco europeo – paesi Ue più Svizzera e Norvegia – e Stati Uniti possono con il loro voto opporre un veto alle decisioni degli organi di direzione dell’Fmi). Un altro elemento di dissidio è il sostegno degli Usa all’idea, da tempo ventilata dai paesi emergenti, che la direzione del Fondo sia assegnata su basi esclusivamente di merito (il che implica l’abbandono della pratica seguita finora secondo cui il direttore generale dell’Fmi è un europeo).

²⁹ Si veda la dichiarazione finale del summit del G20 di Pittsburgh, 24-25 settembre 2009, <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>

³⁰ Si veda in particolare, il rapporto annuale ‘The Transatlantic Economy’, curato dal Center for Transatlantic Relations di Washington. L’ultimo rapporto disponibile è del febbraio 2010, <http://transatlantic.sais-jhu.edu/transatlantic-topics/economy.htm>

³¹ Per dettagli, si veda la pagina del Dipartimento di Stato americano, <http://www.state.gov/e/eeb/tra/ata/>

La lotta al cambiamento climatico

La lotta al cambiamento climatico ha scalato negli ultimi anni la vetta delle priorità nazionali dei paesi occidentali. Vi è consenso a livello transatlantico che 'un'adeguata risposta alla questione climatica non può prescindere dalla leadership delle nazioni più sviluppate, sia perché queste ultime sono storicamente le maggiori responsabili dell'alterazione dell'ecosistema globale, sia perché dispongono delle risorse materiali e tecnologiche per contrastare gli effetti più nocivi dello sviluppo industriale. Non è a sproposito che personalità autorevoli hanno indicato la 'crescita sostenibile' e la riconversione dell'economia mondiale all'energia pulita' come la nuova 'missione' dell'Occidente dopo che Europa ed America hanno guidato nei secoli passati le società mondiali sulla strada del progresso economico.³²

Nonostante queste premesse, la cooperazione transatlantica in questo settore cruciale ha finora stentato a decollare. Una delle ragioni è una divergenza di opinioni a volte anche ampia sulle priorità e gli strumenti, che nel caso dell'amministrazione Bush si è perfino estesa alla valutazione dell'entità e significato stessi del problema del cambiamento climatico. Di fatto, l'opposizione di Bush al 'Protocollo di Kyoto' non aveva origine soltanto nelle perplessità circa la sua efficacia e nel timore circa gli effetti del trattato sull'economia americana, ma anche in una mai sopita diffidenza nei confronti del paradigma scientifico che ascrive all'uomo il riscaldamento climatico in corso.³³ Una ragione non meno importante è che il contrasto al cambiamento climatico, nell'ottica americana, deve coinvolgere anche i maggiori paesi emergenti, in particolare l'India e soprattutto la Cina, il primo produttore di emissioni nocive del mondo.

Nonostante abbia manifestato una sensibilità alla questione ambientale molto maggiore rispetto all'amministrazione Bush, l'amministrazione Obama ha mantenuto fermo il punto in base al quale i costi del contrasto al cambiamento climatico debbano essere distribuiti tra paesi occidentali e non occidentali. In questo gli Usa continuano a divergere dall'Ue, secondo la quale l'urgenza del problema richiede un'azione immediata. L'Unione è peraltro persuasa che l'esempio sia allo stesso tempo un modo per assicurare la leadership nella gestione del problema ambientale e uno sprone per gli altri paesi a caricarsi delle proprie responsabilità. L'esperienza del grande vertice Onu di Copenhagen di dicembre 2009 sull'accordo che dovrebbe succedere al Protocollo di Kyoto (in scadenza nel 2012) ha però frustrato le speranze europee. Nonostante l'Ue sia riuscita non senza difficoltà a trovare il consenso su una posizione comune ai suoi 27 membri, non è stata in grado di tradurla in maggiore influenza. Il braccio di ferro sul clima ha visto nuovi attori, come il Brasile in America Latina, l'India in Asia, e il Sudafrica in Africa, rubare la scena all'Europa. E non c'è da sorprendersi che un dialogo stretto e in alcuni casi esclusivo si sia sviluppato tra i due maggiori inquinatori del pianeta, Stati Uniti (ai primi posti in termini di emissioni pro-capite) e Cina (il paese con il più alto livello di emissioni di carbonio).³⁴

La conferenza di Copenhagen ha pertanto evidenziato come la cooperazione transatlantica in materia non vada oltre dichiarazioni di intenti. L'Europa, in particolare, si è distinta nel vertice più per la sua assenza dalla sala delle decisioni che per la sua capacità di dettare o ispirare la linea. Per

³² Si veda, ad esempio, la posizione della Germania sull'argomento e le iniziative promosse congiuntamente con istituzioni statunitensi e il governo degli Stati Uniti, http://www.germany.info/Vertretung/usa/en/PR/TCB/2010/01/TCB_AnniversaryEvent_S.html. Si veda anche il rapporto del Center for Strategic and International Studies (CSIS) di Washington, 'Next Steps for the Transatlantic Climate Change Partnership', dicembre 2009, http://csis.org/files/publication/091217_Egenhofer_NextStepsClimate_Web.pdf

³³ Per una ricostruzione delle tensioni degli anni scorsi, si veda, Julianne Smith and Derek Mix, 'The Transatlantic Climate Change Challenge', *The Washington Quarterly*, 31:1, 2007-8, 139-154.

³⁴ Si veda il quaderno speciale della rivista *Limes*, intitolato 'Il clima del G2', novembre 2009. Si veda anche l'articolo di Carlo Stagnaro, 'Il clima europeo nell'era del G2', pubblicato su *Aspenia* online, 19 novembre 2009, http://www.aspeninstitute.it/aspenn/?q=ar/Stagnaro_Clima_191109

L'Ue si è trattato di un brusco risveglio alla realtà. "Negli ultimi anni, infatti, l'Europa si è spesso vantata, non del tutto senza ragione, di essere all'avanguardia nella lotta al cambiamento climatico. E' stata l'Ue, ad esempio, ad avere adottato per prima (nel 2005) un sistema di scambio delle emissioni inquinanti ('lo *European Union Emissions Trade Scheme*, EU-ETS'), che 'è servito come modello per altri paesi avanzati.³⁵ L'Ue ha anche fatto da apripista nella determinazione di standard climatici condivisi, in linea con la più aggiornata ricerca scientifica e compatibili con i criteri economici della produzione industriale moderna.³⁶ La vittoria di Barack Obama su di una piattaforma ambientale sensibilmente più avanzata di quella di Bush è stata anch'essa salutata come un successo dell'Europa nell'ardua opera di sensibilizzazione delle economie più sviluppate circa la gravità e urgenza della questione climatica. Sebbene seguendo 'traiettorie' diverse, Stati Uniti ed Ue hanno presto trovato una convergenza sull'obiettivo di un contenimento dell'aumento della temperatura planetaria di 2° C rispetto ai livelli pre-industriali – considerato dalla comunità scientifica come il livello massimo di surriscaldamento tollerabile per evitare conseguenze catastrofiche e irreversibili non solo sullo sviluppo economico, ma per la sopravvivenza stessa delle società umane. In occasione del vertice Ue-Usa del novembre 2009, poche settimane prima dell'appuntamento di Copenhagen, i governi europei e l'amministrazione Obama assunsero anche l'impegno comune per una riduzione delle emissioni del 50% entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990, nonché sull'adozione di un 'sistema di incentivi economici per la riduzione del livello di emissioni (per la verità si è parlato di 'sistemi', al plurale, piuttosto che di 'sistema', per garantire una certa flessibilità).³⁷

Ciò nonostante, l'Ue non è riuscita a portare gli Stati Uniti a convergere sull'elemento forse centrale del suo approccio: la necessità di un accordo internazionale vincolante circa la riduzione delle emissioni. A dire il vero, era ampiamente chiaro prima ancora che la conferenza di Copenhagen si aprisse che l'amministrazione Obama avrebbe incontrato l'opposizione forse insuperabile da parte del Congresso Usa a qualsiasi accordo internazionale contenente misure legalmente vincolanti. L'idea che la lotta al riscaldamento globale debba comportare dei costi per l'economia è fortemente osteggiata negli Stati Uniti, tanto più se tali costi non sono condivisi anche da altri paesi inquinatori come la Cina.

L'amministrazione Obama non ha comunque del tutto rinunciato all'obiettivo di un grande accordo internazionale, e ha favorito per il momento la creazione di una 'cornice' condivisa di obiettivi e standard, che poi è lasciato ai singoli stati perseguire con strumenti e pratiche diverse a seconda delle caratteristiche del loro apparato produttivo così come della posizione sulla questione delle forze sociali, politiche ed economiche in campo. Questa opzione, per la sua convenienza, è stata preferita anche dalle altre grandi potenze emergenti rappresentate, in particolare i cosiddetti paesi 'Bric' (Brasile, Russia, India e Cina). Poco è contato il tentativo dell'Ue di provare a creare una convergenza sul principio del carattere vincolante degli accordi con i paesi in via di sviluppo, in

³⁵ L'European Union Emissions Trading System è l'applicazione al mercato europeo di un approccio amministrativo al controllo dell'inquinamento secondo il quale vengono offerti incentivi economici per il raggiungimento di tassi più bassi di emissioni (sovente denominato 'cap and trade system'). Un'autorità centrale fissa un limite ('cap') per l'ammontare di fattore inquinante che può essere emesso. Alle compagnie private sono assegnati limiti di emissione nonché un certo numero di 'crediti' che rappresentano diritti di emissione. Compagnie che desiderassero livelli più alti di emissioni devono 'comprare' diritti da quelle che emettono meno, dando vita ad una sorta di commercio delle emissioni ('trade'). Il totale dei permessi e dei crediti (vale a dire il valore del 'cap'), non può essere ecceduto. Per dettagli, si veda la pagina dedicata all'EU ETS della Direzione Generale per l'Ambiente della Commissione Europea, http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/index_en.htm

³⁶ Si veda, Giulio Querini, *La tutela dell'ambiente nell'Unione europea. Un'analisi critica* (FrancoAngeli, 2007)

³⁷ Sul significato di 'cap and trade' si veda nota 25. La dichiarazione finale del vertice Ue-USA del 3 novembre 2009 è consultabile alla pagina seguente: http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.21999!menu/standard/file/st15351-re01.en09.pdf

particolare con l'Unione Africana (troppo divisa internamente per offrire un sostegno all'Ue) o con il Brasile'.³⁸

Gli esperti sottolineano come anche l'accordo minimalista raggiunto a Copenhagen (il cui status giuridico rimane tra l'altro ancora incerto), sia in alcuni aspetti importanti in linea con la posizione europea.³⁹ Per la prima volta, ad esempio, i paesi sviluppati hanno trovato un accordo sullo stanziamento annuale di risorse pubbliche e private (stimato intorno ai cento miliardi di dollari) alle economie in via di sviluppo come supporto all'adozione di efficaci politiche climatiche. L'idea che sia necessario un 'adattamento delle politiche al cambiamento climatico è ora diffusa anche oltre i confini dell'Ue e di pochi altri stati. E tuttavia nemmeno su questo risultato minimo Usa ed Ue sono stati capaci di concertare un'azione comune.

La cooperazione transatlantica nella lotta al cambiamento climatico si è quindi dimostrata poca cosa. Né sembrano sussistere le condizioni per un prossimo miglioramento della situazione. L'amministrazione Obama non è stata in grado di promuovere una legislazione di limitazione delle emissioni nonostante contare possa contare su maggioranze schiacciante in entrambe le camere del Congresso. L'atteso avanzamento del Partito repubblicano alle elezioni di metà mandato del prossimo novembre non è di buon auspicio per la cooperazione transatlantica, dal momento che tra le fila repubblicane è molto diffuso uno scetticismo quasi ideologico verso la natura del problema ambientale (se sia cioè causato dall'uomo o meno) e sulle eventuali misure per farvi fronte (limiti alle emissioni nocive o una tassa sulle stesse). Su questo sfondo, non è irragionevole pensare che alcuni paesi europei possano mettere in discussione impegni presi precedentemente, prendendo atto che l'idea di 'guidare con l'esempio' si è rivelata in larga misura velleitaria se non addirittura controproducente.⁴⁰

Una strada percorribile è quella di un corso più autonomo europeo volto però a usare il potere di cui l'Ue dispone come blocco economico per instaurare un sistema di 'misure al confine' in grado di alzare il 'prezzo' internazionale della produzione industriale ad alto livello di emissioni. Anche questa opzione, tuttavia, presenta alcuni inconvenienti non trascurabili. Una scelta di questo tipo potrebbe infatti seriamente compromettere lo sviluppo delle relazioni economiche dell'Ue con la Cina e l'India, che vedrebbero le misure europee come un'ulteriore barriera alla già difficile penetrazione del mercato europeo. Più in generale, le misure europee sarebbero in larga misura dipendenti nella loro efficacia dal peso specifico dell'Europa nella questione, che pare destinato però a calare per le logiche economiche stesse che governano il mercato delle emissioni. Mentre oggi l'Ue è il terzo soggetto mondiale quanto a emissioni, nel giro di una ventina d'anni gli equilibri saranno molto diversi. E' stimato che l'Ue scivolerà al quarto posto dopo l'India e che la Cina nel frattempo avrà una produzione di emissioni paragonabile a quella di Stati Uniti, India e Ue messe assieme.⁴¹ Anche se il livello relativamente più basso di emissioni europee farà apparire l'Europa ancora più virtuosa, questo si tradurrà verosimilmente in potere negoziale ancora inferiore, per la logica per certi aspetti perversa per cui 'conta' di più non chi fa di più per contrastare il

³⁸ Sul mancato ruolo dell'Ue a Copenhagen, si veda in particolare, 'Winners and Losers in Copenhagen', *The Economist*, 21 dicembre 2009, http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2009/12/winners_and_losers_in_copenhagen

³⁹ Si veda, in particolare, Christian Egenhofer and Anton Georgiev, 'Why the transatlantic climate change partnership matters more than ever', CEPS Commentary, 10 gennaio 2010, <http://www.ceps.be/book/why-transatlantic-climate-change-partnership-matters-more-ever>

⁴⁰ Si veda l'analisi del Center for Strategic and International Studies (CSIS) di Washington, 'Next Steps for the Transatlantic Climate Change Partnership', dicembre 2009, <http://csis.org/publication/next-steps-transatlantic-climate-change-partnership>. Si veda anche, l'editoriale del *New York Times*, 'Europe's post-Copenhagen view of Obama', a firma di Steven Hill, 13 gennaio 2010.

⁴¹ Si veda il citato, 'Why the transatlantic climate change partnership matters more than ever', CEPS Commentary, 10 gennaio 2010

cambiamento climatico ma chi può vantare un più alto livello di emissioni, quindi maggiore una centralità alla risoluzione del problema.

La sicurezza europea

Se le ‘priorità strategiche’ sono spesso decise dagli Stati Uniti e le sfide globali mettono in luce i limiti dell’azione europea e talvolta anche di quella occidentale, un ambito in cui l’Ue è certamente destinata a rimanere un soggetto a tutti gli effetti centrale è quello delle relazioni internazionali in Europa, in particolare per quanto concerne le molteplici dinamiche che compongono la categoria ampia di ‘sicurezza europea’. Quello della stabilità e della sicurezza europea è un tema ampiamente dibattuto, che tuttavia pare non rivestire a volta quella centralità nell’agenda politica europea e transatlantica che sarebbe legittimo attendersi. È proprio in quest’area, tuttavia, che l’amministrazione Obama chiede maggior iniziativa all’Ue, ed è proprio in questo campo che sembra naturale che si sviluppino quegli strumenti e che emerga quella volontà politica comune senza la quale è difficile che l’Europa riesca davvero a giocare un ruolo di rilievo sulla più ampia scena internazionale. Questioni di grande rilevanza politica e strategica sono strettamente connesse alla questione della sicurezza europea, come i rapporti Russia-Occidente, le relazioni con la Turchia, nonché la cooperazione Nato-Ue e Usa-Ue.

Le relazioni con la Russia

Un nodo centrale e ancora irrisolto della sicurezza europea è proprio quello del ruolo dei rapporti con la Russia. A oltre vent’anni dalla caduta del muro di Berlino, Mosca non si sente completamente a suo agio nel nuovo contesto europeo. Questo disagio ha portato di recente la Russia a denunciare l’assetto politico e di sicurezza post-Guerra fredda in Europa come mirante al suo ‘accerchiamento’.⁴² Le tensioni degli ultimi anni, ‘culminate nella guerra russo-georgiana dell’agosto 2008, hanno portato alcuni commentatori a parlare perfino di una ‘nuova Guerra fredda’.⁴³

L’amministrazione Obama ha optato per il riavvicinamento alla Russia. Il famoso appello per la ‘riprogrammazione’ (*reset*) delle relazioni Usa-Russia lanciato dal vice-presidente degli Stati Uniti Joe Biden nel febbraio 2009 è stato poi seguito da una serie di iniziative di distensione e rilancio della cooperazione. Tra queste è di grande importanza la decisione di rinviare a tempo indeterminato i preparativi per l’ammissione delle ex repubbliche sovietiche di Georgia e Ucraina alla Nato, a cui la Russia si oppone ferocemente. Egualmente significativa è stata la decisione di Obama di accantonare il piano di scudo missilistico europeo voluto da Bush e aspramente contestato dal Cremlino. Obama ha proposto un nuovo schema piano, meno controverso per i russi (almeno per ora) sia perché basato essenzialmente su componenti marine sia perché potenzialmente collegabile ai sistemi di difesa missilistica della Russia stessa. L’iniziativa di maggiore rilievo nell’ambito del rilancio della cooperazione russo-americana resta tuttavia la conclusione nell’aprile 2010 del nuovo accordo ‘Start’ per la riduzione delle testate nucleari strategiche di Russia e Stati Uniti.

Proprio quest’ultimo sviluppo invita ad alcune riflessioni sul nuovo corso Russia-Occidente. Il dialogo strategico auspicato da Obama è quasi fin da subito diventato un confronto principalmente a due tra Russia e Stati Uniti nonostante questioni come lo scudo missilistico o il controllo degli armamenti nucleari abbiano una rilevanza di prim’ordine per la sicurezza europea. Washington ha cercato il dialogo con Mosca soprattutto per agevolare la soluzione di due questioni strategiche

⁴² Si vedano le analisi contenute nel numero di Limes del maggio 2008, ‘Progetto Russia’.

⁴³ Per un’analisi allarmistica delle implicazioni del conflitto russo-georgiano del 2008, si veda il recente libro di Ronald D. Asmus, *A Little War That Shook the World* (Macmillan, 2010)

extra-europee:⁴⁴ la disputa sul programma nucleare iraniano e l'impegno militare Afghanistan. Su entrambi i fronti sono da segnalarsi progressi. Lo scorso giugno Mosca ha finalmente messo da parte le riserve e dato luce verde ad un nuovo round di sanzioni Onu contro l'Iran. Per quanto riguarda l'Afghanistan, il Cremlino ha acconsentito al trasporto attraverso il territorio e lo spazio aereo russi di uomini e equipaggiamenti militari per le operazioni Nato in Afghanistan e sta discutendo con la Nato la possibilità di fornire maggiore sostegno logistico e di equipaggiamento (in particolare elicotteri).

Questi risultati non dovrebbero tuttavia distogliere l'attenzione dalla necessità di rilanciare iniziative di cooperazione che consolidino la sicurezza di lungo periodo dell'Europa.⁴⁵ Mentre il Cremlino stesso ha avanzato proposte, incluso una bozza di 'trattato europeo' sulla sicurezza, l'Unione Europea dovrebbe adottare un approccio più propositivo, almeno in questo anticipando iniziative da oltreoceano invece di trovarsi sempre al rimorchio degli americani. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona impone un nuovo sforzo di sintesi strategica da parte dei governi europei. D'altra parte la revisione del Concetto strategico della Nato offre l'occasione di accordare questa sintesi anche con le esigenze strategiche degli Usa.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto una clausola di 'solidarietà', per molti versi simile all'articolo 5 sulla difesa comune del Trattato Nato, che dovrebbe spingere l'Ue ad affrontare senza esitazioni il tema della sicurezza in Europa e a verificare fin dove la Russia è disposta a arrivare quanto alla codificazione di principi e norme condivise. Questo dialogo con Mosca dovrà includere anche il capitolo sempre più importante della 'sicurezza energetica', anche in ragione del fatto che con Lisbona l'Ue è per la prima volta incaricata del buon funzionamento del mercato europeo dell'energia e di una sua maggiore diversificazione. Questo non dovrebbe ovviamente pregiudicare il dialogo transatlantico sullo stesso tema il quale, anzi, potrà vedere nuovi sviluppi di rilievo anche grazie all'istituzione nel novembre 2009 di un nuovo 'Consiglio Transatlantico per l'Energia'.⁴⁶

Un altro capitolo della sicurezza europea in cui l'Ue dovrebbe dimostrare maggiore capacità di iniziativa concerne le ex repubbliche sovietiche in Europa orientale (Moldavia e Ucraina) e nel Caucaso (Armenia, Azerbaigian e Georgia), peraltro già incluse nel Partenariato orientale dell'Ue. Per l'Ue una relazione più strutturata con questi paesi non è solo un obiettivo di sicurezza (si tratta in molti casi di paesi fondamentali per la sicurezza energetica europea o per il controllo dei flussi migratori e dei traffici illeciti), ma anche politico e strategico.⁴⁷ Il 'Partenariato' orientale, inaugurato a maggio 2009, riflette l'ambizione dell'Ue di associare questi paesi senza però offrire loro la prospettiva dell'adesione. Ciò non è servito tuttavia ad evitare le critiche del Cremlino, che ha accusato l'Ue di voler tracciare nuove linee divisorie in Europa. Le preoccupazioni di Mosca sembrano infondate, dal momento che il Partenariato orientale non sembra aver guadagnato all'Ue una maggiore influenza in Europa orientale o nel Caucaso. D'altra parte, l'idea che il Partenariato sia uno strumento volto a contrastare gli interessi russi è fuorviante. Piuttosto, il proposito del Partenariato è coerente con la visione di un'Europa in cui le relazioni interstatali siano orientate alla

⁴⁴ Si veda l'analisi di Andrew C. Kuchins, 'The Obama's Administration "Reset Button" for Russia', in *The Obama Moment*, curato da Alvaro de Vasconcelos e Marcin Zaborowski, (EU-ISS, 2009), http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_Obama_Moment_web_A4.pdf,

⁴⁵ Sulle prospettive di un nuovo 'patto' tra USA, Ue e Russia per la sicurezza europea, si veda, Riccardo Alcaro e Emiliano Alessandri, 'Resetting US-EU-Russia Relations. Moving Beyond Rhetoric', 22 giugno 2009, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0919.pdf>

⁴⁶ Per dettagli, si veda il dito dell'Ue, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1674>

⁴⁷ Si veda l'intervento del ministro degli esteri polacco a riguardo (l'iniziativa del partenariato orientale è stata polacca e svedese), Radoslaw, Sikorski, 'The EU's "Eastern Partnership with former Soviet States holds the Key to Relations with Russia', *Europe's World*, estate 2009, <http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21413/language/en-US/TheEUsEasternPartnershipwithformerSovietstatesholdsthekeytorelationswithRussia.aspx>

cooperazione piuttosto che alla competizione. In questo l'Ue può contare sull'appoggio dell'amministrazione Obama, che ritiene che la Russia possa e anzi debba essere parte costitutiva di questo disegno. Al contempo, gli Stati Uniti hanno messo in chiaro che l'evoluzione dell'assetto strategico europeo non può mettere in discussione l'esito finale della Guerra fredda e che pertanto l'instaurazione di una nuova 'sfera di influenza' russa sullo spazio ex sovietico in Europa e nel Caucaso è inaccettabile.

La politica di difesa europea e le relazioni Ue-Nato

L'amministrazione Obama sembra aver messo definitivamente da parte ogni forma di opposizione all'idea che l'Unione Europea si doti di un 'braccio armato'. Del resto, il Trattato di Lisbona stesso prevede che le iniziative prese dall'Ue nell'ambito della politica di sicurezza e difesa comune siano 'coerenti' con gli impegni e le responsabilità che gravano sui membri della Nato. Il trattato puntualizza che per i membri Ue che fanno parte della Nato (ventuno su ventisette) quest'ultima resta 'il fondamento della sicurezza collettiva' (Art. 42). Un'altra evoluzione che dovrebbe rassicurare gli Stati Uniti, è il ritorno della Francia dopo oltre quarant'anni nelle strutture militari integrate della Nato, una testimonianza che anche un paese tradizionalmente autonomista in materia di difesa come la Francia ha sposato l'idea della piena complementarità strategica di Nato ed Ue.⁴⁸

Nel contesto dell'aggiornamento del nuovo 'Concetto strategico della Nato' è dunque nell'interesse dei governi europei che il nuovo ruolo e profilo dell'Ue siano pienamente riconosciuti. Sarebbe un risultato importante se il concetto strategico della Nato riconoscesse non solo come legittime ma anche auspicabili le ambizioni dell'Ue in tema di sicurezza e difesa. Affrontare in modo convincente la questione ancora irrisolta della sicurezza europea – la missione originaria della Nato – è strumentale anche ad indirizzare il dibattito sul futuro della stessa Alleanza atlantica, avviata a svolgere mansioni di più vario genere e a più ampio raggio geografico.

Conclusioni

L'elezione di Barack Obama è stata salutata come una svolta nei rapporti transatlantici dopo le tensioni degli anni di Bush. L'America è tornata ad essere 'popolare' tra gli europei sia a livello di opinione pubblica sia tra le élites. Su alcune questioni internazionali, come per esempio la lotta al terrorismo, la disputa sul nucleare iraniano o le relazioni con la Russia, si è delineata una maggiore convergenza di vedute tra il governo americano e quelli europei, nonché una maggiore consonanza a livello di discorso pubblico. Su altre, in particolare il rilancio dell'economia e il contrasto al cambiamento climatico, gli sforzi di coordinamento non hanno potuto nascondere forti divergenze. In generale, comunque, il rilancio della leadership Usa ha mostrato i limiti della cooperazione transatlantica. L'amministrazione Obama ha in alcuni casi 'fatto a meno' dell'Europa o perché le 'priorità strategiche', così come individuate autonomamente da Washington, parevano non lasciare spazio a un confronto, o perché l'Europa si è mostrata troppo divisa o non abbastanza centrale alla risoluzione delle questioni in campo. E tuttavia una maggiore convergenza strategica e un più coraggioso tentativo di coordinare le rispettive politiche è ancora una scelta vincente sia per gli Stati Uniti che per l'Unione Europea.

L'Ue non può fare a meno degli Usa per gestire le grandi questioni di interesse globale. La lotta al terrorismo ha beneficiato della collaborazione strutturata tra le autorità Usa ed Ue; il regime di non-proliferazione nucleare può tenersi in piedi solo se coalizioni di stati influenti - e certamente gli Usa e i paesi europei nel loro insieme lo sono – ne promuovono costantemente l'aggiornamento e il

⁴⁸ Si veda l'analisi di Camille Grand, 'Sarkozy's Three-Way NATO Bet', *Europe's World*, autunno 2009, <http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21486/Default.aspx>

rafforzamento; l'ambizione europea a contrastare il riscaldamento climatico resterà senz'esito se gli Usa non si uniranno alla causa; assicurare forniture energetiche, una preoccupazione costante per gli europei, richiede politiche verso i paesi esportatori coordinate tanto a livello europeo che transatlantico. In molti, se non in tutti questi ambiti una cooperazione ben strutturata con gli Usa funzionerebbe da moltiplicatore dell'efficacia dell'Ue. Una politica volta a rafforzare la coesione europea e a stringere i rapporti con Washington potrebbe generare un circolo virtuoso che sarebbe di grande beneficio per la sicurezza europea di lungo periodo. Il Trattato di Lisbona è un passo in questa direzione, nella misura in cui riconosce che il vecchio adagio della Guerra fredda secondo cui integrazione europea e relazione transatlantica vanno di pari passo può e anzi deve essere adattato alla situazione presente.

Gli americani, per parte loro, dovrebbero ricordarsi più spesso di quanto segue. Oggi così come per il prossimo futuro nessun altro partenariato oltre a quello con l'Europa – s'intenda sia l'Ue nel suo complesso che i singoli stati membri – offre agli Usa gli stessi vantaggi nel contrasto alle minacce asimmetriche come il terrorismo; nella gestione diplomatica di grandi crisi come quella sull'Iran; nel mantenimento dell'influenza e prestigio americani degli Usa grazie alla partecipazione a missioni militari a guida americana; e nell'assicurare maggiore legittimità internazionale e sostenibilità a operazioni controverse ma cruciali come quella in Afghanistan. Un'Europa forte, cioè un'Ue più unita e con maggiori risorse militari, è nell'interesse degli Usa. Obama sembra riconoscere che il momento unipolare è passato del tutto, sia per l'incapacità di un singolo paese di far fronte da solo alle attuali sfide e minacce, sia perché attori del calibro di Cina o Russia hanno occupato o ri-occupato parte della scena internazionale. Non è chiaro tuttavia se Obama abbia altrettanto chiaro il valore aggiunto rappresentato dalla cooperazione transatlantica in questo nuovo contesto internazionale. Gli Usa dovranno adoperarsi per contenere le tensioni e i contrasti con questi stati, così come con attori regionali come l'Iran, e allo stesso tempo contrastare la minaccia di Al Qaeda e gruppi affiliati, contenere la proliferazione nucleare, gestire crisi regionali anche attraverso lo strumento militare, e far fronte a questioni autenticamente globali come la governance economica e la lotta al cambiamento climatico. Questi compiti davvero titanici richiedono partner affidabili con cui condividere le responsabilità politiche della loro gestione, e questi partner si trovano ancora a est dell'Atlantico.

APPENDICE

Gli USA verso le elezioni di metà termine (*mid-term*): le sfide dell'amministrazione Obama

A poco più di un anno e mezzo dall'insediamento di Barack Obama alla Casa Bianca, il cammino del partito democratico appare tutto in salita. I sondaggi più recenti danno il partito repubblicano in netto vantaggio (con una forbice in alcuni casi di sette punti). Questo divario di consenso si tradurrà molto probabilmente in un nuovo equilibrio all'interno del Congresso dopo le elezioni di medio termine che si terranno il prossimo 2 novembre.

Le elezioni congressuali solitamente si decidono negli Stati Uniti a livello dei singoli collegi elettorali: contano infatti in modo preponderante le istanze del distretto e le personalità dei partiti e dei candidati locali. Ogni Stato fa caso a sé, tanto che si usa dire che vi sono in realtà almeno 100 partiti negli Usa: uno democratico e uno repubblicano per ognuno dei 50 Stati. E tuttavia è innegabile che sull'esito delle elezioni di *mid-term* pesi la valutazione dell'elettorato sia del Presidente sia del partito di maggioranza al Congresso. I democratici scontano una diffusa insoddisfazione causata dagli effetti della crisi che, a ragione o a torto, vengono loro imputati; la delusione dell'elettorato di sinistra che aveva visto in Obama la possibilità di un rinnovamento radicale in senso progressista della politica americana; e il grande attivismo dell'opposizione conservatrice, in particolar modo delle sue frange più a destra. In numerose primarie del partito repubblicano hanno prevalso candidati ultraconservatori del '*tea party*', un movimento populistico di protesta nato nel 2009 e ora corteggiato da figure di spicco del partito repubblicano come l'ex candidata alla vice-presidenza Sarah Palin. Anche se alcuni ritengono che l'estremismo di alcuni rappresentanti del '*tea party*' possa spaventare l'elettorato indipendente o moderato e quindi alla fine favorire i democratici, l'opinione prevalente è che il partito di Obama andrà incontro a una sonora sconfitta. È probabile che almeno una delle due camere – segnatamente la Camera dei rappresentanti, che si rinnova per intero, mentre il Senato solo per un terzo – sarà conquistata dai repubblicani.

Ci si interroga quindi su come cambierebbero, in questa eventualità (e a maggior ragione se i democratici perdessero il controllo anche del Senato), il programma e l'azione politica dell'amministrazione Obama nella seconda metà del mandato presidenziale. Anche se l'amministrazione Usa non è legata alla maggioranza congressuale da un rapporto di fiducia, come avviene nei sistemi parlamentari, non può certo prescindere.: anche nei casi in cui il Presidente può fare a meno di una legge del Congresso per avviare una politica, prima o poi deve ottenere il suo consenso per poter accedere ai fondi necessari ad attuarla.

Nell'ambito della politica estera, il ruolo del Congresso è limitato, ma significativo. Il Senato detiene una serie di prerogative fondamentali, dalla conferma degli ambasciatori alla ratifica dei trattati internazionali. La Camera dei rappresentanti può decidere di non concedere, o interrompere, il finanziamento di specifici programmi, come quelli di aiuto economico o di sostegno alla ricostruzione in paesi in cui gli Usa sono impegnati in missioni internazionali, per non parlare dell'assistenza in campo militare e di sicurezza (gli aiuti economici e militari al Pakistan, per esempio. sono stati al centro di accesi dibattiti congressuali negli ultimi mesi).

Anche se non vincolanti, inoltre, le risoluzioni del Congresso possono avere un impatto diretto sulle relazioni internazionali degli Stati Uniti. Recentemente si è sfiorata la crisi diplomatica tra Usa e

Turchia a causa dell'approvazione da parte della commissione affari esteri della Camera dei rappresentanti di una risoluzione di condanna del 'genocidio armeno'. È un esempio di come il legislatore Usa sia spesso fortemente condizionato dalle istanze delle diaspore anche là dove esse sono in palese contrasto con gli sforzi della diplomazia (l'Armenia è da tempo impegnata in un incerto ma costruttivo dialogo con la Turchia che Washington incoraggia).

La domanda se l'amministrazione Obama sia destinata ad incontrare crescenti difficoltà nel caso di un cambio degli equilibri politici interni al Congresso è dunque più che legittima. Anche se molto dipenderà dalle caratteristiche specifiche del 'governo diviso' che emergerà dalle elezioni di novembre, già ora è possibile fare alcune riflessioni.

Il Congresso è già bloccato

Già oggi l'amministrazione è in difficoltà a far passare i propri provvedimenti al Congresso. Un esempio è il pacchetto di **misure contro il cambiamento climatico** che si sono infrante – almeno per ora – contro la forte resistenza del Congresso. Le proposte di Obama di fissare un nuovo quadro normativo di riferimento anche attraverso criteri ambientali sostenuti da precisi vincoli legali, sono stati bloccati dagli "interessi speciali", a partire da quelli dell'industria, largamente rappresentati in Congresso.

La **riforma sanitaria** varata la scorsa primavera è certo un risultato storico, eppure nemmeno in questo caso sono mancate numerose defezioni da parte dei democratici. La legge che è stata approvata, dopo mesi di incerta e confusa discussione, risponde solo in parte alle esigenze di riforma che l'avevano ispirata. Il partito repubblicano, da parte sua ha votato compatto contro questo e altri provvedimenti, rafforzando l'impressione che anche dopo l'uscita di scena di Bush la polarizzazione sia destinata a rimanere un dato costante del contesto partitico Usa.

Al di là dell'esito delle elezioni di novembre, i primi due anni della presidenza Obama hanno ulteriormente evidenziato un problema di fondo: l'incapacità crescente dei vari poteri dello stato di fare sistema, se non in situazioni di emergenza o percepite come tali.

Il Congresso ha dato prova di unità in momenti in cui erano in gioco vitali interessi nazionali, approvando ad esempio ingenti misure di stimolo all'economia nel pieno della crisi economica e finanziaria. Si è anche unito nel fronteggiare alcune emergenze internazionali, come l'Iran o l'Afghanistan. Ma le divisioni sono prevalse quando si è trattato di definire strategie e politiche di più ampio respiro. Il punto è che il Congresso sembra sempre più incapace di lavorare in una prospettiva di medio e lungo periodo e di contribuire a un'agenda programmatica non dettata dall'emergenza o dall'irruzione di nuove crisi da risolvere.

Divisioni interne e tentazioni isolazioniste

Una seconda riflessione riguarda l'evoluzione politica dei due maggiori partiti. Non è raro che alle elezioni di medio termine gli equilibri in Congresso cambino in senso sfavorevole all'amministrazione in carica. La luna di miele post-elezione presidenziale si interruppe anche per Clinton nel 1994, così come per Bush nel 2006 durante il suo secondo mandato. Ma oggi ci sono tensioni crescenti all'interno dello stesso partito democratico tra l'amministrazione e i membri democratici del Congresso, nonché tra la dirigenza del partito e la base. Se i democratici subissero una sconfitta a novembre, queste tensioni potrebbero ulteriormente inaspriarsi.

Il gioco allo scaricabarile è già cominciato. I democratici in cerca di rielezione o per la prima volta candidati lamentano che, assorbito dal suo compito di 'amministratore', il presidente non stia

facendo abbastanza per sostenere politicamente il partito nella competizione elettorale. L'amministrazione è inoltre accusata, anche dall'interno del partito democratico, di non avere affrontato tempestivamente – cioè in tempi coerenti con quelli del ciclo elettorale – il problema della disoccupazione, su cui si giocherà in gran parte la partita del consenso popolare. Infine, si rimprovera all'amministrazione di essere insensibile agli umori del pubblico americano che vorrebbe un ritiro rapido dall'Afghanistan e che gli sforzi e le risorse si concentrassero invece nella risoluzione delle crisi interne, come quella ambientale provocata dall'esplosione della piattaforma petrolifera della BP nel Golfo del Messico.

Dopo la consultazione di novembre, svaporato il clima elettorale, è probabile che alcune di queste tensioni si attenuino. Inoltre, se Obama deciderà di ricandidarsi, come per ora si dà per scontato, i democratici si unirebbero di nuovo in vista della sua rielezione nel 2012. Ma il rapporto tra l'amministrazione e i leader democratici al Congresso rimarrà fortemente dialettico, soprattutto su iniziative di politica estera che richiedano sforzi economici importanti.

In politica estera l'amministrazione si è mossa sull'assunto che, quando sono in gioco problemi di vitale interesse nazionale, un eventuale mancato appoggio di una fetta dei democratici sarebbe stato compensato dai repubblicani più disposti a una convergenza *bipartisan* in nome della sicurezza nazionale. Questo resta vero in generale, ma sono emersi al contempo segnali preoccupanti di un'evoluzione populista ed isolazionista di segmenti importanti del partito repubblicano. Nella ricerca affannosa del consenso popolare, vari leader repubblicani hanno optato per una critica frontale alla politica estera del governo, accusandola di essere troppo debole su alcuni fronti – come nel caso della mano tesa all'Iran – e troppo interventista e dispendiosa in altri. Qualche mese fa fecero scalpore le dichiarazioni del presidente del Republican National Committee, Michael Steele, secondo le quali quella in Afghanistan non sarebbe una 'guerra per necessità' (*war of necessity*), ma una 'guerra per scelta' (*war of choice*), non motivata da considerazioni oggettive di sicurezza nazionale, e in quanto tale da terminare al più presto.

È difficile al momento prevedere se questa involuzione populista-isolazionista in seno al partito repubblicano continuerà, ma non va sottovalutata, come dimostrano fra l'altro le difficoltà emerse nel processo di ratifica del nuovo trattato sulla riduzione degli armamenti strategici ('*New Start*') firmato da Obama e dal presidente russo Dimitri Medvedev lo scorso aprile. Nonostante l'amministrazione abbia ottenuto l'appoggio di figure storiche del campo conservatore, come Henry Kissinger, nonché quello della stragrande maggioranza dell'*establishment* militare e della sicurezza nazionale, il dibattito al Senato e in altri contesti istituzionali è stato particolarmente acceso e politicizzato. Repubblicani populistici, come l'ex candidato mormone alle presidenziali del 2008 Mitt Romney, hanno accusato l'amministrazione di mettere a repentaglio la preponderanza militare Usa con pericolose e gratuite concessioni ai russi. È poco probabile che il trattato sia ratificato prima delle elezioni di novembre. Il clima in cui si sta svolgendo il suo esame non è certo di buon auspicio per il futuro della collaborazione in politica estera tra l'amministrazione e il partito repubblicano.

Crescenti vincoli interni

L'amministrazione Obama si è mostrata fortemente consapevole, ben più del Congresso, dei vincoli cui è sottoposta la proiezione internazionale del paese a causa di alcune debolezze strutturali interne.

Nella nuova Strategia di sicurezza nazionale pubblicata a maggio, la Casa Bianca ha esplicitato, come mai prima nella storia moderna degli Stati Uniti, la stretta interdipendenza tra la prosperità economica interna e la capacità del paese di esercitare un'efficace *leadership* internazionale. Il

Segretario di Stato Hillary Clinton, in un discorso recente al Council on Foreign Relations, si è spinta oltre, sottolineando come il debito stratosferico accumulato dal governo costituisca di per sé una minaccia per la sicurezza nazionale. Quale che sia il verdetto di novembre, l'amministrazione dovrà muoversi nei prossimi anni in un contesto di ristrettezza finanziaria e sarà dunque oggettivamente limitata nella sua capacità di azione. Questo è un dato preoccupante che sollecita in America, ma anche in Europa, una seria riflessione.

Le difficoltà economiche degli Stati Uniti rimettono al centro del dibattito l'importanza delle alleanze e delle istituzioni internazionali, e la connessa questione della ripartizione degli oneri e delle responsabilità. Questa stessa dinamica dovrebbe spingere gli Usa, come in parte già avvenuto negli ultimi due anni, ad un rapporto costruttivo con le potenze emergenti (a cominciare dalla Cina, che Washington vuole ora incoraggiare a un maggior impegno internazionale, anche in aree inedite come il sostegno allo sviluppo). I vincoli finanziari rendono improbabili nuovi interventi militari – una fonte di profitto per alcuni settori dell'industria, ma un salasso per le casse del governo.

È questo il filo sottile su cui l'amministrazione Obama dovrà cercare di camminare senza perdere l'equilibrio: fare dell'America una “superpotenza frugale” (*frugal superpower*) come l'ha definita Michael Mandelbaum in un articolo recente: un'America, cioè, capace di autoriformarsi, smettendo di vivere al di sopra dei suoi mezzi, ma non meno impegnata nella gestione degli affari internazionali. Quale che sia l'esito delle elezioni di novembre, sarà questa la sfida che Obama dovrà affrontare in politica estera nei prossimi due anni, anche in vista delle presidenziali del 2012.

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.

Approfondimenti già pubblicati:

- 01 - Islam e problematiche religiose in Cina, ottobre 2009
- 02 - I Balcani tra rischi di nuove crisi e prospettive europee, ottobre 2009
- 03 - Iraq, dicembre 2009
- 04 - Una breve guida ai negoziati di Copenhagen: principali temi e attori, dicembre 2009
- 05 - Il partenariato orientale dell'UE tra potenzialità e debolezze, dicembre 2009
- 06 - Dinamiche etniche, tribali e politiche in Afghanistan, gennaio 2010
- 07 - Movimenti estremisti islamici nel Sudest Asiatico, febbraio 2010
- 08 - Il Brasile, motore dell'integrazione regionale dell'America del Sud, marzo 2010
- 09 - I Balcani tra orizzonte europeo e tensioni interetniche - I casi di Bosnia-Erzegovina e Macedonia, marzo 2010
- 10 - Afghanistan: le sfide dello sviluppo e le alternative all'economia illegale dell'oppio, marzo 2010
- 11 - Il nuovo Concetto strategico della Nato: verso la quadratura del cerchio?, aprile 2010
- 12 - Nuove forme di antisemitismo e mezzi di contrasto, aprile 2010
- 13 - Il regime di non proliferazione nucleare alla vigilia dell'ottava Conferenza di Riesame del Trattato di Non Proliferazione Nucleare, maggio 2010
- 14 - Le relazioni sino-russe e il caso dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai, maggio 2010
- 15 - La formazione delle forze di sicurezza afgane, maggio 2010
- 16 - Cambiamenti climatici e governance della sicurezza: la rilevanza politica della nuova agenda Internazionale, maggio 2010
- 17 - Il Consiglio d'Europa e l'immigrazione, giugno 2010

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