

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Relazioni Transatlantiche

n. 08 – luglio/novembre 2011

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

Istituto affari internazionali

LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE

luglio-novembre 2011

Parte I

In primo piano

Lo scudo antimissile Usa/Nato: come evitare un'inutile crisi con la Russia

Di
Vincenzo Camporini*

Appare francamente stupefacente come su alcune tematiche fondamentali per le relazioni internazionali, invece che atteggiamenti e posizioni basati su analisi razionali prevalgano irrigidimenti che derivano da reazioni emozionali e da ideologismi che si credevano morti e sepolti. È questo il caso della questione della difesa contro missili balistici in generale e del programma per la protezione (parziale, si badi bene, molto parziale) del territorio dei paesi europei della Nato in particolare.

Al tempo della guerra fredda, non appena gli sviluppi tecnologici fecero intravedere la possibilità di creare sistemi che mettessero in forse l'efficacia totalizzante della minaccia portata dai missili balistici intercontinentali (*Intercontinental ballistic missiles*, Icbm), immediatamente se ne percepì il potenziale destabilizzante. Una pace che si reggeva sulla certezza della reciproca distruzione sarebbe stata immediatamente a rischio se una delle due superpotenze si fosse potuta difendere contro il deterrente nucleare dell'altra. Da qui l'accordo sulla proibizione dello sviluppo di difese antibalistiche, il cosiddetto Trattato Abm (*Anti-ballistic missile Treaty*), che consentiva la protezione della sola capitale (posta in essere dall'Urss, ma non dagli Usa).

Scomparsa l'Unione Sovietica, il meccanismo non aveva più ragione d'essere e venne, non senza qualche strumentale polemica, abbandonato. Era pur vero che la Federazione russa continuava a disporre di un imponente arsenale missilistico e nucleare, ma le sue condizioni erano tali da non potere neppure lontanamente essere considerata una minaccia, mentre altre minacce si profilavano all'orizzonte, dichiaratamente da parte di 'paesi canaglia', in primis la Corea del Nord, che disponendo di un qualche modesto, ma sempre temibile, potenziale nucleare e dando

* L'autore è vice-presidente dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma ed ex capo di stato maggiore della difesa.

evidenza di voler sviluppare una capacità balistica intercontinentale, poteva essere percepita come una potenza in grado di porre sotto ricatto la politica estera americana. Da qui la spinta a sviluppare un sistema antimissile in grado di contrare un attacco portato da un numero limitato di missili – sfida tecnologica di straordinaria portata, ma che era finalmente a portata di mano. Il numero di missili intercettori antibalistici degli Usa era ed è tale da non potere certo impensierire la Russia, che ancora oggi può ampiamente saturare le capacità di difesa del nascente scudo Usa, mentre altrettanto non si può dire per la Corea del Nord (e per la Cina), che si ritiene disponga al massimo di qualche missile.

In questo scenario si inserisce da qualche anno lo sforzo di alcuni paesi prossimi all'Europa, ovvero l'Iran, di dotarsi di analoghe capacità missilistiche e forse anche nucleari (quantomeno di capacità, se non di armi, nucleari), generando anche per i nostri paesi una situazione di potenziale minaccia, in linea di principio in grado di condizionare le politiche estere dei paesi europei singolarmente presi oppure nel quadro dell'Alleanza Atlantica o dell'Unione Europea. Il tema è dibattuto da tempo, soprattutto nel quadro della Nato che, non solo su spinta degli Usa, ha avviato studi approfonditi al fine di fare evolvere il sistema di difesa aerea integrato dell'Alleanza in modo da renderlo idoneo a contrare un numero limitato di vettori provenienti da sud-est, cioè dalla regione del Golfo Persico.

Il problema non è di facile soluzione, in primis per la complessità tecnologica, che non appare ancora alla portata dell'industria della difesa europea e che, pertanto vedrebbe i nostri paesi quali acquirenti a scatola chiusa di sistemi prodotti negli Stati Uniti, senza alcuna contropartita tecnologica, ma anche perché si pone il problema politico del comando e controllo (chi avrà il dito sul pulsante di lancio?) e per le conseguenze sul territorio di un eventuale ingaggio (dove cadrebbero i rottami di eventuali testate intercettate? Chi si potrebbe far carico dei possibili danni secondari?).

Di fronte a questi quesiti, di per sé straordinariamente rilevanti, nasce una nuova problematica politicamente dirompente con la Russia, che origina sostanzialmente da una radicale mancanza di fiducia di Mosca nei confronti della Nato, alimentata da mosse assai discutibili dal punto di vista strategico e diplomatico. È comprensibile, vista la storia recente e lontana, che i nuovi membri della Nato, a partire dagli stati baltici, mantengano nel loro dna una sostanziale sfiducia nei confronti dei russi e vogliano cercare ad ogni occasione rassicurazioni circa la volontà del resto della Nato di proteggere la loro da poco riconquistata libertà. Meno comprensibile è che da parte americana si vogliano fornire tali rassicurazioni anche a costo di alimentare concretamente la sindrome paranoica russa di chi, perso il confronto con l'Occidente, continua a sentirsi assediato da un preteso nemico. Come testimoniano le ultime dichiarazioni del primo ministro russo Vladimir Putin e soprattutto del presidente Dimitri Medvedev, i russi non sono affatto soddisfatti delle assicurazioni fornite dagli americani in merito al fatto che lo scudo antimissile in corso di schieramento in Europa ha l'unico obiettivo di proteggere da un'eventuale minaccia dall'Iran. Al contrario, i leader russi insistono sul fatto che lo scudo costituisce un'inaccettabile potenziale

minaccia al loro deterrente nucleare. Di qui le minacce di Medvedev di schierare testate nucleari nell'enclave russa di Kaliningrad (stretta tra Polonia e Lituania) e il rischio di nuove tensioni con la Russia col probabile ritorno del 'falco' Putin alla presidenza il prossimo marzo.

Logica vorrebbe che si aprisse un dialogo franco e trasparente circa la vera finalità di un programma antimissile della Nato, che non può neanche lontanamente essere inteso come una minaccia per la Federazione russa, la quale invece dovrebbe a buona ragione considerare se stessa come possibile obiettivo delle nuove potenze al proprio confine meridionale.

Tale dialogo dovrebbe condurre ad una piena integrazione delle capacità antibalistiche americane e russe (che esistono e sono assai rilevanti), mettendo a sistema sia le capacità di avvistamento e preallarme, grazie alla messa in comune dei sistemi radar e dei relativi dati in modo da avere un comune apprezzamento della situazione aerospaziale, sia creando un sistema di comando e controllo condiviso, che di per sé costituirebbe l'avvio di una nuova e rivoluzionaria fase politica di cooperazione.

Da parte Usa sarebbe una proposta che darebbe piena evidenza della buona fede occidentale, ma che si deve basare sulla disponibilità a condividere informazioni e tecnologia di elevatissima riservatezza, disponibilità che a sua volta deve avere come contropartita una chiara volontà di Mosca di mettere da parte antiche diffidenze, che la stanno portando a decisioni anacronistiche, di scarsissima valenza militare ma di dirompente impatto politico (come appunto il rischiarimento di testate nucleari verso paesi Nato). Uno sviluppo del genere risponderrebbe certamente ad esigenze politico-strategiche dei membri europei della Nato, anche di quelli che continuano a percepire una minaccia. Altre sono le vere minacce che dovremo fronteggiare nel futuro più o meno prossimo, e potremo farlo con maggiori probabilità di successo se potremo contare su una collaborazione aperta e leale da parte della Russia.

Parte II
L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa
luglio-novembre 2011

Di
Giordano Merlicco^{*}

A cura di
Riccardo Alcaro^{**}

Gli Stati Uniti sono preoccupati dalla crisi dell'eurozona, che rischia di condizionare le prospettive di crescita dell'economia americana e di quella mondiale. Per alleggerire la pressione sui paesi euro più indebitati la Banca centrale europea ne ha acquistato i titoli di stato, una scelta approvata degli Usa, ma che ha suscitato reazioni contrastanti in Europa. Per affrontare la difficile situazione Francia e Germania hanno auspicato un maggiore coordinamento all'interno dell'eurozona, ma hanno escluso l'emissione di eurobond, fino a quando ciascuno stato membro condurrà la propria politica economica. I dati macroeconomici non danno adito ad ottimismo. Sia negli Stati Uniti che in Europa si registra una crescita ridotta, mentre sono in aumento disoccupazione e inflazione.

Ad ottobre si è conclusa la missione della Nato in Libia. I paesi dell'Alleanza Atlantica hanno salutato con soddisfazione la vittoria dei ribelli anti-Gheddafi e hanno offerto assistenza alle nuove autorità libiche. Per gli Usa la campagna di Libia ha però evidenziato il dislivello tra le capacità militari americane e quelle dei paesi europei. Gli Usa hanno dunque rivolto un appello agli europei a non ridurre gli stanziamenti per la difesa

La richiesta dell'Autorità nazionale palestinese di ottenere il riconoscimento dello stato di Palestina (sui confini del 1967) come membro a pieno titolo delle Nazioni Unite ha suscitato la netta opposizione degli Usa. Gli europei si sono invece divisi e non sono per ora riusciti a concordare una posizione comune.

A fronte della violenta repressione delle proteste antigovernative in Siria, Stati Uniti e Unione Europea hanno invocato le dimissioni del presidente siriano Assad e hanno inasprito le sanzioni contro la Siria, prendendo di mira il settore petrolifero. Il tentativo di condannare la Siria nel Consiglio di sicurezza si è invece arenato contro l'opposizione di Russia e Cina.

^{*} Giordano Merlicco è collaboratore dello Iai.

^{**} Riccardo Alcaro è ricercatore presso lo Iai.

Dopo la pubblicazione dell'ultimo rapporto dell'Aiea sul programma nucleare iraniano, che ha gettato luce sugli sforzi che gli iraniani avrebbero fatto in passato (e forse stanno ancora facendo) per acquisire conoscenze nucleari militari, americani ed europei sono decisi a imporre nuove sanzioni contro l'Iran. L'opposizione di Russia e Cina sembra però allontanare la possibilità che le sanzioni vengano approvate anche dal Consiglio di sicurezza dell'Onu.

La crisi economica

Gli Usa temono la crisi dell'eurozona

Gli Stati Uniti sono profondamente preoccupati per il perdurare della crisi economica e finanziaria nei paesi dell'eurozona. In particolare gli americani temono che la crisi finanziaria possa mettere a repentaglio la stabilità dell'euro, un'eventualità che avrebbe ripercussioni negative sulla loro stessa economia, la cui ripresa è fragile e a rischio. Il cancelliere tedesco Angela Merkel ha dichiarato che "l'euro non fallirà" e che per i paesi europei è un "compito storico" difendere la moneta unica, poiché senza l'euro potrebbe entrare in crisi la stessa Unione Europea. Per aiutare i paesi in difficoltà, la Banca centrale europea (Bce) ha acquistato titoli di stato dei paesi più esposti alla crisi finanziaria, sebbene abbia anche tenuto a sottolineare che si tratta di misure straordinarie e temporanee. Questa misura ha incontrato il plauso degli Usa e il segretario americano del tesoro, Tim Geithner, ha sostenuto che la Bce deve continuare a sostenere i paesi in difficoltà per evitare un "fallimento a catena".

Disaccordo sul ruolo della Bce

Tuttavia la scelta della Bce ha incontrato diverse resistenze in Europa. Il presidente della repubblica tedesco, Christian Wulff, ha dichiarato che l'acquisto da parte della Bce delle obbligazioni dei paesi in difficoltà è "legalmente discutibile" in base al trattato Ue e in ogni caso non rientra nei compiti tradizionalmente assegnati alla banca centrale. Stessa opinione è stata espressa dal governatore della Bundesbank, la banca centrale tedesca, Jens Weidmann, secondo il quale in questo modo la Bce è andata "oltre i limiti del suo mandato". Per evitare che gli aiuti degli organismi comunitari si rivelino insufficienti, il premier olandese, Mark Rutte, ha invece proposto di istituire un commissario per la disciplina di bilancio, incaricato di vigilare sui conti pubblici dei paesi in difficoltà. In alternativa Rutte ha ipotizzato che i paesi restii a sottomettersi ad un controllo fiscale possano essere indotti ad abbandonare la moneta unica europea.

Il deficit pubblico negli Usa e nell'eurozona	
Paese	Rapporto debito/Pil
Grecia	142,8%
Italia	119%
Usa	98,6%
Belgio	96,6%
Irlanda	96,2%
Portogallo	92,9%
Germania	83,2%
Francia	82,3%

Fonte: Eurostat, Continental Capital Advisors

La Germania si oppone all'emissione di eurobond

Alcuni paesi hanno auspicato l'emissione di obbligazioni Ue (cosiddetti eurobond) per finanziare il debito dell'eurozona. Il nuovo primo ministro italiano, Mario Monti, si è espresso a favore degli eurobond, così come aveva fatto l'ex ministro dell'economia Giulio Tremonti. Il ministro delle finanze tedesco, Wolfgang Schäuble, ha escluso la possibilità di emettere eurobond "fino a quando gli stati membri conducono ciascuno la propria politica economica". Per Schäuble c'è bisogno di diversi tassi di interesse tra i titoli dei vari stati, perché ciò costituisce un importante incentivo affinché i governi salvaguardino la stabilità finanziaria dei rispettivi stati. Per il presidente francese, Nicolas Sarkozy, gli eurobond potrebbero costituire la tappa finale di un processo di armonizzazione delle politiche economiche degli stati membri, ma nella fase attuale essi sarebbero inopportuni. Francia e Germania hanno inoltre espresso l'auspicio che i paesi dell'Ue facciano maggiori sforzi per raggiungere il pareggio di bilancio, stimolando gli stati membri ad inserire, entro la prossima estate, una norma ad hoc nelle loro costituzioni.

Usa e Ue cercano maggiore coordinamento economico, ma non mancano le polemiche

Americani ed europei hanno espresso l'intenzione di migliorare la cooperazione transatlantica in campo economico e affrontare in maniera congiunta la crisi economica. In settembre il segretario americano del tesoro Geithner ha partecipato al vertice dei ministri dell'economia e delle finanze dei paesi dell'Ue. Secondo Geithner il principale problema dei paesi europei non è costituito dalle divergenze sulle politiche necessarie per affrontare la crisi, ma piuttosto dal "perdurante conflitto tra i governi [nazionali] e la banca centrale [europea]". Geithner ha inoltre spronato i paesi europei a evitare di parlare della possibilità di smantellare l'euro, per evitare di allarmare i mercati. Geithner ha dichiarato che gli Usa seguono da vicino le mosse dei paesi europei, poiché la crisi dell'eurozona rappresenta un pericolo anche per l'economia americana. Alcuni paesi europei hanno condannato la tendenza degli Usa a dare 'suggerimenti', se non proprio istruzioni, all'Ue. Il ministro delle finanze austriaco, Maria Fekter, si è lamentata del fatto che gli Usa sono pronti a dare lezioni, ma non sono altrettanto disponibili ad

accettare i consigli degli europei, nonostante “gli americani abbiano dati economici decisamente peggiori dell’eurozona”.

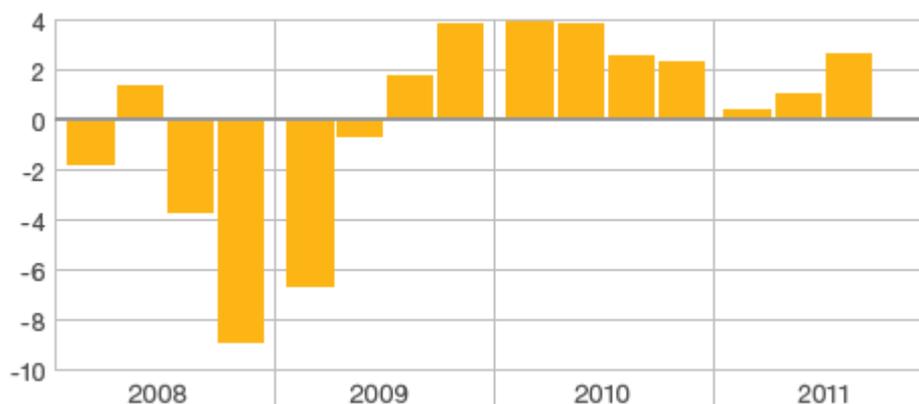
In settembre le banche centrali di Stati Uniti, eurozona, Gran Bretagna, Giappone e Svizzera hanno immesso nei mercati bancari nuova liquidità in dollari. Questa manovra è stata salutata dal presidente uscente della Bce, Jean Claude Trichet, come una prova della cooperazione transatlantica in materia economica. D’altra parte l’effetto diretto di questa manovra è stata la svalutazione del dollaro sui mercati. Da diverso tempo i paesi emergenti accusano gli Usa di cercare di risolvere la loro crisi con la svalutazione del dollaro. Il ministro delle finanze del Brasile, Guido Mantega, ha dichiarato che “purtroppo la politica monetaria sembra l’unica arma che gli Usa vogliono utilizzare per risolvere i loro problemi”, aggiungendo che questa scelta mette a repentaglio la stabilità finanziaria dei paesi emergenti. A loro volta gli Usa continuano ad accusare la Cina di tenere il valore del renminbi sotto il livello di mercato. Ben Bernanke il presidente della Federal Reserve (Fed), la banca centrale Usa, ha dichiarato in proposito che la politica monetaria cinese sta ostacolando la ripresa dell’economia americana.

Usa e Gb
respingono
l’ipotesi
franco-tedesca
di tassare le
transazioni
finanziarie

In seno all’Unione Europea si è continuato a discutere l’idea di introdurre una tassa sulle transazioni finanziarie. Si tratta di un’ipotesi che circola da molto tempo e mira a ridurre l’influenza delle transazioni puramente speculative sull’economia reale. Nell’ultimo periodo Francia e Germania sono tornate ad accarezzare l’ipotesi. Recentemente l’opportunità di introdurre una tassa sulle transazioni finanziarie è stata sostenuta anche dal presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso. Da parte sua la Gran Bretagna si è sempre opposta, se non altro perché Londra è uno dei maggiori centri finanziari mondiale del mondo e la maggiore piazza finanziaria d’Europa. L’ostilità degli Usa e della Gran Bretagna riduce le possibilità che i paesi dell’eurozona adottino un provvedimento di questo tipo, poiché esso indebolirebbe il loro mercato finanziario a vantaggio di quei paesi la cui legislazione non prevede tasse sulle transazioni finanziarie. In ottobre il ministro delle finanze tedesco Schäuble ha dichiarato che, sebbene sia sicuramente preferibile raggiungere un accordo sulla tassazione delle transazioni finanziarie in seno al G20, qualora questo non fosse possibile l’Europa dovrebbe andare avanti da sola. Schäuble ha sostenuto che una misura del genere è nell’interesse dello stesso settore finanziario, che in tal modo sarebbe incentivato a operare maggiori investimenti nell’economia reale, generando una migliore allocazione dei capitali.

L'andamento del Pil negli Stati Uniti

Percentuale di crescita rispetto al quarto precedente



Fonte: Ufficio analisi economiche degli Stati Uniti

Dati scoraggianti per l'economia americana...

Nel complesso la situazione economica degli Usa e dei paesi europei non ha registrato molti segnali positivi. Secondo le stime dell'Ufficio del Bilancio del Congresso degli Stati Uniti l'economia americana nel 2011 crescerà dell'1,5%, un dato decisamente peggiore rispetto al 2,5% previsto in precedenza. Inoltre la disoccupazione si è attestata sopra il 9%, e, 46,2 milioni di cittadini americani (pari al 15,1% della popolazione totale) vivono sotto la soglia di povertà. Si tratta del dato peggiore registrato dal 1993, anno in cui sono iniziate le rilevazioni statistiche in merito. In questa difficile situazione il presidente Barack Obama ha indicato la crescita dei posti di lavoro come la priorità della sua politica, tuttavia questo compito è reso più difficile dalle drastiche riduzioni di personale previste nel settore pubblico, compreso l'esercito.

L'andamento del Pil nell'eurozona



Fonte: Eurostat

...e per quella europea

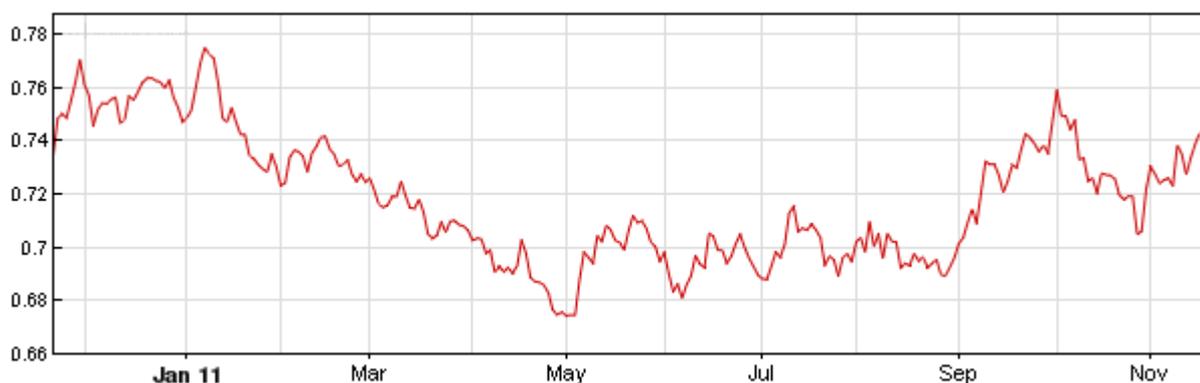
Neanche in Europa la situazione economica è incoraggiante. Secondo la Commissione europea il Pil dei paesi dell'eurozona crescerà dello 0,7% nel 2011, mentre per il 2012 si prevede una crescita dello 0,6%. Parallelamente nell'eurozona si registra una crescita dell'inflazione, che in ottobre si è attestata al 3%, il dato peggiore degli ultimi tre anni.

Inoltre la disoccupazione dell'eurozona è salita al 10,2% della forza-lavoro (pari a 16,2 milioni di disoccupati), il tasso più alto da quando sono iniziate le rilevazioni dell'Eurostat nel 1998. In alcuni paesi il tasso di disoccupazione ha raggiunto livelli allarmanti: in Spagna, in particolare, oltre il 22% della popolazione attiva è disoccupata.

Gli Usa si oppongono a un maggiore coinvolgimento dell'Fmi nel piano di salvataggio della Grecia

Le difficoltà di alcuni paesi dell'eurozona hanno indotto i paesi europei ad auspicare un maggiore coinvolgimento del Fondo monetario internazionale (Fmi), soprattutto nel piano di salvataggio della Grecia. Secondo alcune stime il debito pubblico greco a fine 2011 sarà pari al 181% del Pil. Il dato della crescita sarà certamente molto negativo non solo nel 2011 (-5,5%), ma anche, si teme, nel 2012 (-2,2%). Il direttore dell'Fmi, Christine Lagarde, ha inizialmente espresso il suo sostegno all'idea di un maggiore coinvolgimento del Fondo, ma ha anche dichiarato che finora la Grecia ha aderito solo parzialmente alle condizioni poste dall'Fmi per la concessione degli aiuti. Lagarde ha quindi ammonito che l'Fmi non erogherà i prestiti concordati con la Grecia nel caso in cui il governo di Atene non adempia agli accordi. Successivamente l'ipotesi di un maggiore coinvolgimento dell'Fmi è stata però accantonata, perché sia gli Stati Uniti che la Gran Bretagna si sono detti contrari. Anche i paesi emergenti hanno espresso parere negativo, sostenendo che un tale coinvolgimento dell'Fmi non sarebbe mai avvenuto nel caso in cui un paese emergente si fosse trovato nelle condizioni della Grecia. Russia e India si sono dichiarate disponibili ad appoggiare un maggiore coinvolgimento dell'Fmi solo in cambio di una maggiore rappresentanza dei paesi emergenti in seno agli organismi dell'Fmi.

ANDAMENTO DEL RAPPORTO DOLLARO/ EURO NEL 2011



Fonte: Bce.

La campagna di Libia

Terminata con successo la missione della Nato in Libia

Il 31 ottobre si è conclusa la missione della Nato in Libia Unified Protector, alla quale hanno partecipato anche paesi non Nato. Obiettivo della missione era la protezione dei civili libici, in conformità con la Risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu; alcuni paesi partecipanti alla missione peraltro hanno fornito un sostegno più pieno alle forze del Consiglio nazionale di transizione (Cnt), anche attraverso forniture di armi alle milizie ribelli; secondo l'opinione di molti analisti, l'operazione nel suo complesso ha di fatto contribuito ad agevolare l'avanzata dei ribelli verso Tripoli contro le forze fedeli al leader libico Muammar el Gheddafi. Alcuni paesi hanno anche inviato forze speciali sul terreno (l'invio di forze sul terreno in favore del Cnt è stato esplicitamente ammesso dal Qatar, l'unico paese arabo, assieme agli Emirati Arabi Uniti, a partecipare alla missione militare). In agosto la capitale Tripoli è caduta nelle mani dei ribelli in seguito ad un'operazione coordinata tra forze anti-Gheddafi locali e truppe provenienti dalle zone occidentali, mentre in ottobre le milizie del Cnt hanno conquistato le ultime roccaforti della resistenza lealista. Nella presa di Sirte, città natale di Gheddafi, è morto l'ex leader libico. Il convoglio su cui viaggiava è stato individuato e colpito da aerei della Nato e Gheddafi è stato in seguito raggiunto e ucciso dai ribelli. Successivamente è stato catturato anche il figlio del colonnello, Seif al Islam el Gheddafi, che secondo alcune fonti stava tentando di organizzare nel sud della Libia un movimento di opposizione armata al Cnt.

Usa e Ue scongelano i fondi libici

Dopo la conquista di Tripoli da parte degli insorti, i paesi europei e gli Stati Uniti hanno scongelato tutti i fondi libici detenuti dalle banche europee e americane. Questi fondi erano stati precedentemente bloccati per impedire al governo libico di sostenere economicamente le operazioni militari contro i ribelli. Parte dei fondi detenuti negli Usa e nei paesi europei erano già stati messi a disposizione del Cnt nei mesi precedenti, per permettere ai ribelli di finanziare lo sforzo bellico e le strutture amministrative da loro create a Bengasi e nelle aree della Libia passate sotto il loro controllo. In luglio gli Stati Uniti, subito dopo aver riconosciuto il Cnt come il legittimo governo della Libia, hanno scongelato 61 miliardi di dollari, in agosto la Francia ha messo a disposizione del Cnt 259 milioni di dollari precedentemente congelati al governo libico, mentre la Gran Bretagna aveva scongelato 91 milioni di euro appartenenti a una compagnia petrolifera libica. La conquista di Tripoli da parte del Cnt ha inoltre favorito il riconoscimento internazionale del nuovo governo libico e anche la Russia e la Cina hanno riconosciuto il Cnt come legittimo rappresentante del popolo libico.

Usa ed Ue offrono assistenza alle nuove autorità libiche

Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno espresso la loro disponibilità ad aiutare le nuove autorità della Libia. Dopo le dimissioni dell'ex premier Mahmoud Jibril, a capo del nuovo governo libico è stato nominato Abdel Rahim al-Kib, un imprenditore in possesso della doppia cittadinanza libica e americana, che ha lavorato per diversi anni negli Stati Uniti e nei paesi del Golfo Persico. In seno ai ribelli rimangono tuttavia numerose divisioni, alimentate dalle divergenti prospettive politiche ma anche dalla provenienza regionale e dall'affiliazione tribale dei dirigenti del Cnt. La vittoria dei

ribelli ha comunque prodotto un ridimensionamento del prezzo del petrolio, che era cresciuto durante la guerra. In ogni caso si stima che ci vorranno mesi, e forse anni, per riportare la produzione petrolifera libica ai livelli prebellici. Per quanto riguarda le relazioni commerciali della nuova Libia, il presidente del Cnt, Abdel Jalil, ha precisato che il nuovo governo rispetterà i contratti precedentemente stipulati dalla Libia con le imprese straniere, ma ha precisato anche che i paesi che maggiormente hanno sostenuto i ribelli avranno un "ruolo primario", in accordo con l'impegno da essi dimostrato in favore del Cnt.

I PAESI DESTINATARI DEL PETROLIO LIBICO PRIMA DELLA GUERRA



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

Gli Usa chiedono agli europei di non ridurre gli stanziamenti per la difesa

I paesi della Nato si sono felicitati della vittoria dei ribelli e, in linea generale, alla Nato si è persuasi che la missione libica sia stata un successo. Tuttavia la missione ha anche messo in evidenza significative divergenze tra i membri dell'Alleanza Atlantica. Se la Gran Bretagna e la Francia sono state in prima linea (da sole hanno condotto più della metà dei raid aerei), gli Stati Uniti hanno svolto un ruolo essenziale, fornendo armamenti e assistenza tecnica (rifornimenti aerei, sorveglianza aerea, ecc.) ai membri

europei della Nato. Secondo gli americani la campagna di Libia ha quindi una volta di più palesato il dislivello tra gli Usa e i paesi europei in materia di capacità militari. L'amministrazione Usa ha richiesto agli europei di non ridurre gli stanziamenti per la difesa, ammonendoli che gli Usa non potranno garantire il loro sostegno militare in eterno, soprattutto in un periodo in cui la crisi economica costringe a contenere le spese. Si tratta da un ammonimento che era stato espresso con decisione dall'ex segretario americano alla difesa, Robert Gates, e che recentemente è stato ribadito, con toni più moderati, dall'attuale segretario, Leon Panetta.

Il conflitto israelo-palestinese

Gli Usa si oppongono all'ingresso della Palestina nell'Onu

Gli Stati Uniti e i paesi europei continuano a seguire con preoccupazione il conflitto israelo-palestinese, apparentemente incapaci di influenzare il corso degli eventi verso una ripresa dei negoziati tra le parti. Il principale ostacolo alla ripresa delle trattative di pace è la continua costruzione di unità abitative per i coloni ebrei nei Territori occupati di Cisgiordania e Gerusalemme Est. I palestinesi considerano il congelamento degli insediamenti israeliani una condizione essenziale per la ripresa del dialogo. Disperando che l'amministrazione americana o qualcuno dei paesi europei potesse ottenere dal governo israeliano significative concessioni in merito, e sotto pressione dall'opinione pubblica interna, il presidente dell'Autorità nazionale palestinese (Anp), Mahmoud Abbas, ha deciso di forzare la situazione facendo ricorso alle Nazioni Unite. I palestinesi hanno così inoltrato al Consiglio di sicurezza dell'Onu la richiesta di ammettere come membro a pieno titolo delle Nazioni Unite lo stato di Palestina. La questione è stata da subito origine di polemiche e divisioni transatlantiche ed intereuropee. L'amministrazione Obama è nettamente contraria perché ritiene che l'iniziativa palestinese contribuirà soltanto ad irrigidire gli israeliani e ad allontanare ulteriormente la prospettiva di un accordo duraturo. Avendo tentato invano di far desistere i palestinesi, gli Usa sono ora impegnati a convincere i membri del Consiglio di sicurezza a votare contro la proposta. Se tuttavia i palestinesi ottenessero i nove voti necessari perché la richiesta di adesione sia inoltrata all'Assemblea generale dell'Onu (dove i due terzi necessari all'approvazione sono praticamente certi), gli Usa sono pronti a porre il veto.

I paesi europei divisi sulla richiesta palestinese di aderire all'Onu

In seno all'Unione Europea non è stato possibile riconciliare le posizioni degli stati membri più sensibili alle argomentazioni israeliane (come Germania e Paesi Bassi) e quelle dei paesi che sostengono la richiesta palestinese. Come gli Stati Uniti, anche gli europei hanno cercato di dissuadere i palestinesi dal chiedere l'ingresso nell'Onu. Tuttavia, a differenza dell'amministrazione Usa, l'Ue ha tentato non di bloccare del tutto l'iniziativa palestinese, ma di moderarla in modo da poter essere sostenuta da tutti i paesi membri dell'Unione stessa. In particolare, l'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Ue, Catherine Ashton, ha cercato di persuadere i palestinesi a presentare non una domanda d'adesione *tout court*, ma un testo che indicasse lo stato di Palestina sui confini del 1967 (Cisgiordania, Striscia di Gaza e Gerusalemme Est, con eventuali modifiche concordate con gli israeliani) come

esito ineluttabile del negoziato di pace. Per il momento gli sforzi di Ashton non sono serviti a far cambiare idea all'Anp. Tuttavia, dal momento che la domanda d'adesione della Palestina non passerà l'esame del Consiglio di sicurezza (o per mancata maggioranza o per veto americano), il lavoro dell'Ue potrebbe tornare utile ai palestinesi. Se questi ultimi vorranno comunque sottoporre un testo, in questo caso non vincolante, all'Assemblea generale dell'Onu, potrebbero essere persuasi a seguire i consigli europei pur di ottenere l'appoggio di tutta l'Unione.¹

La Palestina
viene
riconosciuta
dall'Unesco

I palestinesi sanno che essi non potranno ottenere il riconoscimento dell'Onu a causa del veto degli Usa. Tuttavia i palestinesi potrebbero ottenere un innalzamento del loro status giuridico, da 'entità' osservatrice (quale sono ora) a 'stato' osservatore (lo status attuale della Santa Sede). Per ottenere lo status di stato osservatore non è infatti richiesto il parere favorevole del Consiglio di sicurezza, ma solo il consenso dei due terzi dell'Assemblea generale. È possibile dunque che, messi di fronte al veto americano, i palestinesi optino per questa soluzione. Nel frattempo, stanno anche cercando di ottenere il riconoscimento della Palestina da parte di varie agenzie dell'Onu, al cui interno non esistono membri con diritto di veto. Questa ipotesi si è già concretizzata con il riconoscimento dello stato palestinese da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, Unesco). L'ingresso della Palestina nell'Unesco è stato appoggiato da una grande maggioranza di paesi (107 favorevoli contro 14 contrari e 52 astenuti). Gli Stati Uniti hanno votato contro la richiesta palestinese, mentre gli europei si sono divisi. Germania, Svezia e Paesi Bassi si sono opposti, mentre Belgio, Spagna e Francia hanno sostenuto la richiesta palestinese. Altri paesi europei si sono astenuti, tra questi Gran Bretagna e Italia.

Gli Usa
congelano i
finanziamenti
per l'Unesco

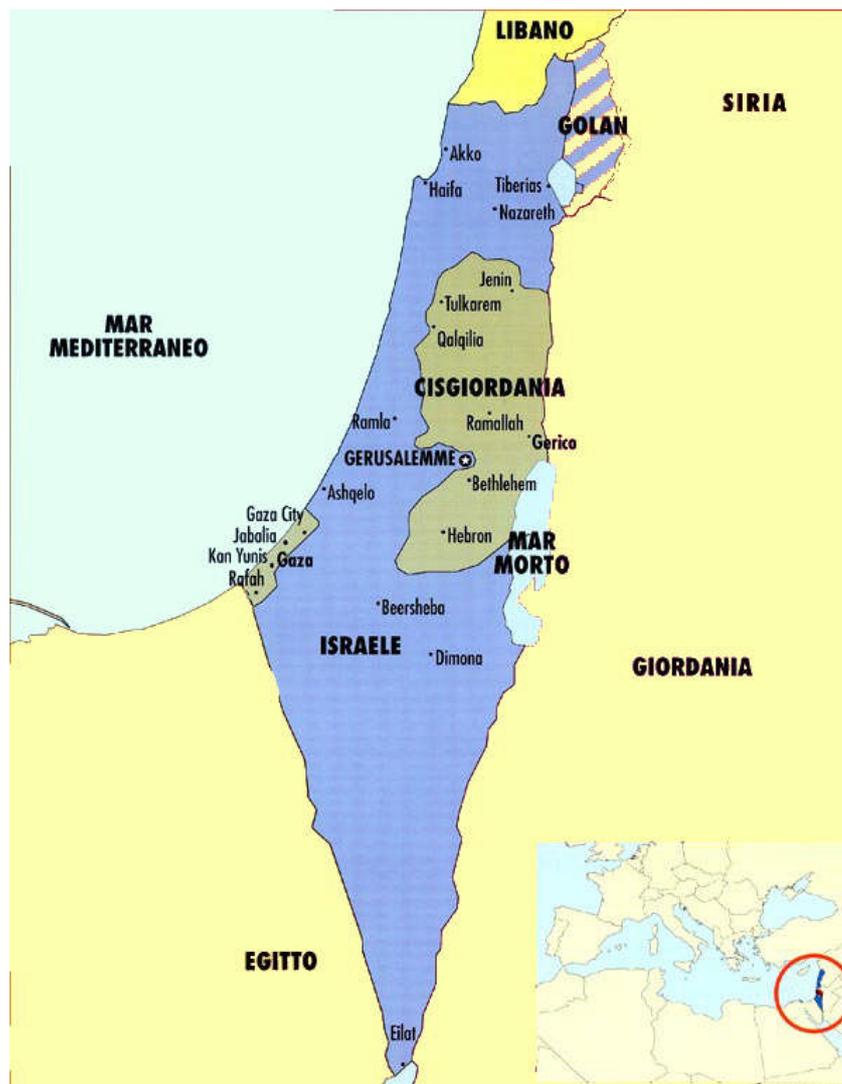
Il riconoscimento della Palestina da parte dell'Unesco è stato duramente condannato dagli Stati Uniti, che in reazione hanno sospeso i finanziamenti destinati all'agenzia dell'Onu (cfr. Parte III). L'Onu ha espresso preoccupazione, poiché gli Usa forniscono annualmente oltre il 20% del bilancio dell'Unesco. Il direttore generale dell'organizzazione, Irina Bokova, ha annunciato che l'Unesco sarà costretta ad effettuare tagli e a interrompere alcuni dei suoi programmi.

Gli europei
condannano la
reazione
israeliana
all'ingresso
della Palestina
nell'Unesco

Alcuni stati europei, tra cui la Francia, hanno criticato la sospensione dei finanziamenti all'Unesco da parte degli Usa. Israele, al contrario, ha reagito duramente all'ammissione della Palestina nell'Unesco. Come apparente misura di rappresaglia, il governo guidato da Benjamin Netanyahu ha autorizzato la costruzione di nuove abitazioni nei territori palestinesi. Nella sola Gerusalemme Est il governo israeliano ha autorizzato la costruzione in tempi rapidi di 1650 nuove unità abitative. Netanyahu ha inoltre sospeso l'erogazione all'Anp delle tasse e dei dazi commerciali raccolti dalle autorità israeliane per conto dei palestinesi. Si tratta di una misura molto dura, poiché

¹ Cfr. R. Alcaro, *Per non dividersi, l'Ue sia pronta a presentare una risoluzione alternativa al riconoscimento della Palestina*, in *Le relazioni transatlantiche. Aprile-Giugno 2011*, parte I, pp. 3-7.

queste somme equivalgono a circa il 70% delle entrate dell'Anp. L'Unione europea ha condannato la misura (che era già stata attuata subito dopo la vittoria del partito islamista Hamas alle elezioni parlamentari di gennaio 2006, anche allora suscitando le proteste europee). Gli Usa hanno, invece, preferito invitare gli israeliani a riconsiderare il blocco al trasferimento delle tasse dovute all'Anp.



Mappa di Israele e dei territori occupati nel 1967.

L'area del Golan rientra nei confini internazionalmente riconosciuti della Siria ma è occupata da Israele.

La Striscia di Gaza è stata evacuata dai coloni israeliani nel 2005, ma Israele mantiene il controllo sull'accesso aereo, marittimo e via terra.

Le violenze in Siria

Usa e Ue
invocano le
dimissioni di
Assad

Dopo alcune esitazioni iniziali, Stati Uniti ed Unione Europea si sono decisi a richiedere con forza le dimissioni del presidente siriano Bashar al-Assad, dopo che il governo di quest'ultimo ha continuato a respingere ogni richiesta internazionale di frenare la repressione delle proteste antigovernative nel suo paese. I disordini in Siria si sono intensificati al punto che molti parlano apertamente di guerra civile, in cui sono coinvolti anche reparti delle forze armate schierate contro il governo. Secondo fonti anti governative i militari disertori hanno creato un'organizzazione armata clandestina, chiamata "Esercito libero siriano", comandata da un ex colonnello dell'esercito regolare. Da un punto di vista politico, l'opposizione ha invece creato un organo denominato Consiglio nazionale siriano (Cns). Il Cns ha sede in Turchia e raccoglie formazioni di vario orientamento politico e ideologico, tra i quali i Fratelli Musulmani, tradizionalmente ostili al governo laico siriano. Secondo stime Onu, le vittime delle violenze sarebbero già oltre 3.500.

Dopo esitazioni iniziali, Usa ed Ue si preparano all'eventualità di un cambio di regime a Damasco

Le incertezze iniziali di americani ed europei derivavano dal fatto che la Siria è profondamente legata al contesto regionale, al punto da far temere gli effetti di un cambio di regime a Damasco anche ai suoi rivali, come Usa ed Israele. La Siria esercita influenza in Libano (in particolare attraverso i suoi legami col gruppo islamico armato Hezbollah); sul conflitto arabo-israeliano (di cui è parte, visto che rivendica le alture del Golan occupate da Israele nel 1967); nonché, sebbene in misura minore, sulla situazione in Iraq e Turchia (grazie ai suoi legami coi partiti curdi); infine, la Siria può anche far leva sull'alleanza con l'Iran. Tuttavia, con il perdurare delle proteste antigovernative Usa e Ue hanno aumentato le pressioni affinché Assad lasci il potere e il governo intavoli un negoziato coi ribelli. Gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno quindi duramente condannato la condotta delle autorità siriane e hanno invocato le dimissioni del presidente Assad, esprimendo contemporaneamente sostegno all'opposizione. L'ambasciatore degli Usa a Damasco e quello della Francia hanno incontrato alcuni esponenti dell'opposizione e, per esprimere la loro simpatia ai manifestanti, in luglio si sono recati nella città di Hama, uno delle località in cui è più attiva l'opposizione. Il ministro degli esteri francese, Alain Juppé, ha incontrato esponenti dell'opposizione e ha dichiarato che il Cns è un "interlocutore legittimo", senza tuttavia riconoscerlo formalmente come unico rappresentante del popolo siriano. Il ministro degli esteri britannico, William Hague, ha a sua volta invitato alcuni membri dell'opposizione a recarsi in visita a Londra. In un'occasione più recente, Juppé ha ventilato l'ipotesi della creazione di 'zone umanitarie' a ridosso del confine siriano con la Turchia, senza specificare tuttavia in che modo tali zone potrebbero essere messe in piedi senza una presenza militare straniera in loco.

Usa ed Ue impongono sanzioni contro il settore petrolifero siriano

Oltre alle critiche e alle richieste di dimissioni, europei ed americani hanno però anche preso misure punitive concrete. In particolar modo, sia gli americani che gli europei hanno approvato una serie di pesanti sanzioni nei confronti della Siria. Nella primavera scorsa gli Stati Uniti e l'Ue avevano già preso misure che proibivano l'ingresso nel territorio degli Usa e dei paesi dell'Ue ad alcuni esponenti delle autorità siriane e ne congelavano i beni. Nella lista delle persone soggette a sanzioni figuravano personalità di spicco, tra cui lo stesso presidente Assad. In seguito Ue e Usa hanno inasprito le

sanzioni, aggiungendo nuovi nomi nella lista delle persone soggette a restrizioni e prendendo di mira il settore petrolifero siriano. In agosto gli Stati Uniti hanno emanato disposizioni che vietano alle imprese americane di investire nel settore energetico siriano e proibiscono l'acquisto di petrolio siriano.

Le sanzioni Ue destinate a incidere di più di quelle Usa

I rapporti economici tra gli Usa e la Siria non erano di grande rilevanza e prevedibilmente le sanzioni americane contro il settore petrolifero siriano non andranno ad incidere considerevolmente sull'economia siriana. Al contrario molti paesi europei, tra cui Germania e Italia, sono importanti partner commerciali della Siria. In settembre l'Unione Europea ha proibito alle imprese dei paesi membri di importare petrolio siriano. Si tratta di una misura in grado di condizionare pesantemente l'economia siriana, poiché la Siria esportava circa 150 mila barili di petrolio al giorno e il petrolio era una voce importante del commercio estero siriano. Inoltre il 95% del petrolio esportato dai siriani era destinato agli stati dell'Ue. Di fronte all'inasprimento delle sanzioni, il presidente Assad ha dichiarato che le autorità siriane cercheranno di trovare altri paesi disponibili a cooperare economicamente e politicamente con Damasco.

A vuoto il tentativo di Usa e Ue di condannare la Siria in sede Onu

Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno tentato di fare approvare sanzioni contro la Siria anche da parte del Consiglio di sicurezza dell'Onu, ma si sono scontrati con la netta opposizione della Russia e della Cina. Germania, Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti hanno promosso una risoluzione che prevedeva l'embargo alla vendita di armamenti alla Siria e l'imposizione di sanzioni finanziarie. La risoluzione non contemplava l'ipotesi di un intervento armato, tuttavia prevedeva la possibilità di adottare ulteriori misure nel caso in cui le sanzioni non avessero ottenuto l'effetto desiderato. La Cina e la Russia si sono opposte sostenendo che la risoluzione avrebbe potuto dare alle potenze occidentali il pretesto per un intervento armato. Sia la Cina sia la Russia hanno menzionato il caso della risoluzione che aveva autorizzato l'uso della forza in Libia, che a loro dire la Nato ha trasformato in un mandato per un cambio di regime forzato, a cui né Mosca né Pechino avrebbero mai dato l'ok. Il governo cinese ha dichiarato in proposito che si opporrà al tentativo di trasformare in consuetudine quanto avvenuto in Libia. Stessa intenzione è stata espressa dalla Russia. Tuttavia nell'ultimo periodo tanto il governo cinese che quello russo hanno espresso alcune critiche nei confronti del governo siriano. In particolare il presidente russo Dimitri Medvedev ha chiesto a Damasco di avviare riforme politiche e il ministro degli esteri Sergei Lavrov ha incontrato a Mosca una delegazione dell'opposizione siriana.

Americani ed europei plaudono alla decisione della Lega araba di isolare la Siria

Il governo siriano ha ricevuto dure critiche anche da parte della Turchia e di alcuni paesi arabi. Gli stati arabi filo-occidentali come l'Arabia Saudita, la Giordania e le monarchie del Golfo Persico hanno condannato l'operato di Assad. Il re saudita, Abdullah bin Abdul Aziz, ha incoraggiato il governo siriano a compiere riforme politiche sostanziali, mentre il re giordano Abdullah II ha invocato le dimissioni di Assad. Successivamente, la Lega araba ha sospeso la partecipazione della Siria, una decisione che è stata accolta con soddisfazione tanto negli Stati Uniti che nell'Unione Europea, ma che ha suscitato perplessità in Russia e in Cina. A fine novembre la Lega araba ha

adottato sanzioni contro la Siria. L'emiro del Qatar, il principale 'sponsor' dell'iniziativa, ha dichiarato che l'adozione di sanzioni è anche un modo per mostrare alle potenze occidentali la credibilità della Lega e conseguentemente per prevenire eventuali piani di intervento armato. Nonostante né gli Usa né alcuno dei paesi europei si sia detto per ora disponibile a contemplare l'opzione militare in Siria, dopo le sanzioni della Lega araba la prospettiva di una qualche forma di intervento straniero in Siria è meno remota di quanto apparisse mesi fa.

Il programma nucleare iraniano

Usa ed Ue
decisi ad
aumentare le
pressioni
sull'Iran

Americani ed europei sembrano decisi ad aumentare la pressione internazionale sul governo dell'Iran perché dia garanzie verificabili della natura solo pacifica del suo programma nucleare. L'urgenza di prendere ulteriori misure è aumentata dopo che, in novembre, l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) ha pubblicato un rapporto su presunte attività nucleari militari portate avanti dall'Iran. Il rapporto è largamente basato su informazioni fornite da non identificati stati membri dell'agenzia (oltre che, naturalmente, sulle indagini dell'agenzia stessa) e non afferma in maniera netta che l'Iran sia intenzionato a dotarsi di armi nucleari. Secondo il rapporto esistono piuttosto credibili indizi che portano a ritenere che fino al 2003 l'Iran abbia sviluppato aspetti di un programma nucleare militare, o almeno attività che sono largamente compatibili con esso. Dopo il 2003 le attività dell'Iran in questo senso avrebbero invece subito un drastico ridimensionamento. Tuttavia secondo l'Aiea alcune attività minori collegate allo sviluppo di un programma militare potrebbero essere ancora in atto. L'Iran ha respinto le conclusioni dell'Aiea e il presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad ha dichiarato che l'agenzia sembra essere troppo sensibile alle pressioni degli Stati Uniti, mettendone in dubbio l'imparzialità.

Usa e Ue
sostengono
l'imposizione di
nuove sanzioni
contro l'Iran

La pubblicazione del rapporto dell'Aiea è stata accompagnata da varie ipotesi sul fatto che gli Usa o Israele potrebbero lanciare un attacco aereo contro i siti nucleari iraniani. Alcune fonti di stampa hanno ipotizzato anche un coinvolgimento della Gran Bretagna in un'eventuale operazione militare. Tuttavia sembra più realistico ritenere che il vero obiettivo degli Stati Uniti sia preparare il terreno per l'imposizione contro l'Iran di sanzioni più aspre di quelle già in vigore. In seno al Consiglio di sicurezza Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti hanno espresso la loro disponibilità ad appoggiare nuove sanzioni. Il ministro degli esteri francese Juppé ha escluso la possibilità di un attacco militare, che provocherebbe "danni irreparabili" nella regione mediorientale. Juppé ha dichiarato però che occorre rinforzare la "pressione diplomatica" sul governo iraniano e che la Francia è pronta a sostenere l'applicazione di "sanzioni senza precedenti" contro Teheran. In effetti, poco tempo dopo la Francia ha lasciato intendere che sarebbe pronta ad appoggiare anche un embargo petrolifero, una misura considerata finora tabù visto che l'Iran rifornisce di petrolio e gas diversi paesi europei, in particolare Italia e Spagna. L'imposizione di sanzioni da parte del Consiglio di sicurezza sembra per ora improbabile, poiché Russia e Cina hanno espresso la loro netta contrarietà in proposito. Il ministro degli esteri russo Lavrov ha inoltre ammonito

che un eventuale attacco degli Usa o di Israele contro l'Iran avrebbe pesanti conseguenze sulla stabilità della regione mediorientale. L'impossibilità di far approvare nuove sanzioni da parte del Consiglio di sicurezza ha indotto Stati Uniti, Gran Bretagna e Canada ad annunciare sanzioni unilaterali contro il settore finanziario iraniano, in particolare la Banca centrale. L'Ue seguirà presto con ulteriori misure. L'alto rappresentante Ashton ha nello stesso tempo ribadito l'invito al governo iraniano a riaprire i contatti col gruppo dei 5+1 – Cina, Francia, Germania, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti – per arrivare ad una soluzione concordata della vertenza.²

Gli Usa
premono per
un isolamento
internazionale
dell'Iran

Prima della pubblicazione del rapporto dell'Aiea, gli Stati Uniti hanno accusato personalità legate alle forze armate iraniane di aver pianificato un attentato a Washington. Secondo la ricostruzione della Casa Bianca, il piano, elaborato con la collaborazione di un'organizzazione criminale messicana, prevedeva l'uccisione dell'ambasciatore dell'Arabia Saudita a Washington, Adel al Jubeir, e un attacco contro l'ambasciata di Israele. Le autorità iraniane hanno respinto le accuse, sostenendo che il presunto complotto non è altro che un maldestro tentativo di demonizzare l'Iran. In realtà gli Stati Uniti non hanno accusato esplicitamente il governo iraniano di essere il mandante diretto dell'attentato, ma hanno sostenuto che nel piano sono coinvolti esponenti di alto livello degli apparati di sicurezza iraniani. Di conseguenza il presidente americano Barack Obama ha affermato che l'Iran dovrà "pagare un prezzo". Obama ha dichiarato che gli Usa aumenteranno gli sforzi per indurre un numero sempre maggiore di paesi a troncare i rapporti con Teheran.

Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu sull'Iran

Risoluzione 1696

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

chiede la sospensione delle attività legate all'arricchimento dell'uranio e separazione del plutonio

esorta l'Iran ad intensificare la cooperazione con l'Aiea

dà solenne approvazione all'offerta di cooperazione economica, dialogo politico e assistenza nucleare civile avanzata da Francia, Germania e Gran Bretagna con l'appoggio di Usa, Cina e Russia, in cambio dell'adeguamento da parte dell'Iran alle richieste dell'Onu

Risoluzione 1737

² Cfr. R. Alcaro, *La combinazione di incentivi e sanzioni resta l'opzione migliore per gestire la controversia nucleare con l'Iran*, in *Le relazioni transatlantiche, Ottobre-Dicembre 2010*, parte I, pp. 3-6.

adottata il 23 dicembre 2006 sotto l'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)

proibisce l'esportazione in Iran di materiali e tecnologie legate all'arricchimento e alla produzione di acqua pesante (un elemento funzionale alla produzione di plutonio), nonché alla costruzione di missili balistici*

richiede il congelamento dei titoli finanziari detenuti all'estero da alcune persone fisiche e giuridiche coinvolte nel programma nucleare iraniano

invita gli stati a informare uno speciale comitato del Consiglio di Sicurezza (creato dalla risoluzione stessa) dell'ingresso nei loro territori di personalità iraniane coinvolte nelle attività nucleari

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

Risoluzione 1747

adottata il 24 marzo 2007 sotto l'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)

estende la lista di persone fisiche e giuridiche soggette a sanzioni e vigilanza

interdice l'importazioni di armi dall'Iran

richiede di esercitare particolare vigilanza sul trasferimento all'Iran di armamenti pesanti

richiede di esercitare particolare vigilanza sulle attività estere di banche iraniane, in particolare la Banca Sepah e alcuni istituti gestiti dal Corpo di guardie rivoluzionarie dell'Iran (i *pasdaran*)

richiede la sospensione di nuovi crediti o altre forme di finanziamento o assistenza al governo dell'Iran (ad eccezione di misure umanitarie)

Risoluzione 1803

adottata il 3 marzo 2008 sotto l'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)

estende la lista di persone fisiche e giuridiche soggette a sanzioni e vigilanza

invita a ridurre la concessione di crediti alle esportazioni ad aziende con affari in Iran che potrebbero contribuire al finanziamento delle attività nucleari o missilistiche dell'Iran

include nella lista delle banche iraniane le cui attività estere sono sotto esame la Banca Saderot e la Banca Melli

invita a ispezionare carichi diretti in Iran sospettati di trasportare materiale o tecnologie che potrebbero essere impiegate nei programmi nucleare e missilistico dell'Iran

Risoluzione 1835

adottata il 27 settembre 2008

prende nota delle dichiarazioni dei ministri degli esteri dei paesi del P5+1 riguardo allo sforzo diplomatico sulla questione

riafferma l'impegno ad una soluzione negoziata nel quadro del P5+1

richiede all'Iran di conformarsi senza ulteriori ritardi alle risoluzioni precedenti ed alle richieste dell'Aiea

Risoluzione 1929

adottata il 9 giugno 2010 sotto l'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)

proibisce all'Iran di intraprendere ogni tipo di attività legata alla produzione di missili balistici, nonché di investire all'estero nel settore nucleare (compresa l'estrazione dell'uranio) e in quello missilistico

espande la lista di prodotti di potenziale applicazione nei settori nucleare e missilistico soggetti ad embargo (l'Iran non può ne importarli né esportarli)

impone un embargo sulla vendita all'Iran di sistemi d'arma pesante (carri armati, mezzi corazzati da combattimento, pezzi d'artiglieria di grosso calibro, aerei da combattimento, elicotteri d'assalto, navi da guerra, missili o sistemi missilistici), proibisce di fornire all'Iran assistenza per la produzione o manutenzione di tali sistemi d'arma, e richiede vigilanza sulla vendita all'Iran di altri sistemi d'arma

impone agli stati membri dell'Onu di ispezionare i carichi sospetti di trasportare materiale proibito in Iran sul loro territorio, li invita a cooperare in caso di ispezioni in acque internazionali, li a sequestrare i prodotti proibiti, e proibisce loro di fornire ogni tipo di assistenza (anche fornitura di acqua) ai carichi sospetti

richiede agli stati di esercitare vigilanza sulle attività delle compagnie iraniane preposte al trasporto merci via mare (le *Iran Shipping Lines*) e aria, e congela i titoli detenuti all'estero di tre compagnie delle *Iran Shipping Lines*

proibisce ogni servizio finanziario con l'Iran – compresi i contratti di assicurazione e contrassicurazione – che potrebbe finanziare i programmi nucleari e balistico

proibisce ogni tipo di relazione interbancaria con le banche iraniane qualora ci sia il sospetto che queste siano collegate ad attività di proliferazione

ordina di esercitare vigilanza sulle relazioni con compagnie legate al Corpo dei guardiani della rivoluzione islamica e congela i titoli di quindici di tali compagnie

espande la lista di individui e società soggetti a restrizione finanziarie e la lista di individui a cui negare il visto

istituisce un panel di membri Onu per monitorare l'attuazione delle sanzioni

La transizione in Egitto

Usa e Ue temono la destabilizzazione dell'Egitto

Americani ed europei continuano a seguire con apprensione l'evolversi della situazione in Egitto, nel timore che la fase di transizione politica possa degenerare in una nuova crisi. Per le sue dimensioni demografiche (84 milioni di abitanti), così come per la sua posizione di rilievo nella Lega araba e per il suo ruolo di mediazione tra Israele e palestinesi, l'Egitto può essere considerato il paese più importante del mondo arabo.

Per Usa ed Ue, i militari offrono la migliore garanzia che la politica di Mubarak non subisca grandi cambiamenti

All'epoca dell'ex presidente Hosni Mubarak, forzato a dimettersi lo scorso gennaio dopo trent'anni di potere dall'effetto combinato di grandi manifestazioni di protesta e dalla pressione delle forze armate, l'Egitto seguiva una linea di politica estera largamente in linea con le preferenze degli americani. Il timore a Washington e nelle capitali europee è che la caduta di Mubarak potesse dar luogo ad un periodo di destabilizzazione o che un governo rivoluzionario avrebbe potuto perseguire una politica estera meno cooperativa. Per questo gli Usa, seguiti dagli europei, hanno deciso di appoggiare una transizione graduale o, come ebbe a dire il segretario di stato Usa Hillary Clinton, 'ordinata' verso la democrazia, gestita dalle forze armate egiziane. Oltre ad essere stato il pilastro della politica egiziana, l'esercito egiziano è anche l'attore politico su cui gli Stati Uniti hanno maggiore influenza, grazie ai circa 1,1 miliardi di dollari in assistenza militare che gli forniscono annualmente.

Incerto l'impatto del probabile successo elettorale degli islamisti

Nel calcolo degli americani e degli europei, la gestione della transizione da parte dei militari avrebbe dato sufficiente tempo per sondare la disponibilità a seguire i capisaldi della politica estera di Mubarak della Fratellanza musulmana, il movimento islamista che gode del maggiore favore nell'opinione pubblica e che dispone della più avanzata macchina organizzativa di partito. Fino ad ora i Fratelli musulmani hanno mantenuto un atteggiamento prudente, come mostra anche la loro scelta di non correre da soli alle elezioni, ma di presentarsi all'interno di un cartello elettorale (Alleanza nazionale democratica per l'Egitto) che comprende il Partito della libertà e della giustizia e altre formazioni politiche, alcune delle quali di orientamento laico e liberale. Tuttavia all'interno dei Fratelli musulmani sono emerse varie voci in favore di un generale riorientamento della politica estera egiziana, soprattutto per quanto riguarda le relazioni con Israele e con i palestinesi.

Gli Usa chiedono al governo egiziano di tutelare la sicurezza di Israele

L'Egitto è, insieme alla Giordania, l'unico paese arabo che ha siglato un trattato di pace con Israele. Durante l'era di Mubarak il governo egiziano manteneva relazioni cordiali con Israele e assecondava il desiderio israeliano di isolare la striscia di Gaza, governata dal movimento islamista Hamas. Attualmente le prospettive della cooperazione israelo-egiziana appaiono incerte e difficilmente essa potrà mantenersi ai livelli precedenti. Le autorità del Cairo hanno già alleggerito l'isolamento di Gaza, permettendo il transito nel punto di frontiera di Rafah. Inoltre in agosto si sono registrati gravi episodi di tensione sulla frontiera tra Israele e l'Egitto, che hanno provocato la morte di cinque guardie di frontiera egiziane. Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno espresso grave preoccupazione per il riemergere delle tensioni tra l'Egitto e Israele, invitando le due parti alla moderazione. L'amministrazione Obama ha inoltre esortato le autorità egiziane a rispettare gli obblighi previsti dal trattato di pace e a salvaguardare la sicurezza di Israele.

Crescono i dubbi sulla volontà dei militari di gestire la transizione verso la democrazia

Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno offerto sostegno politico ed economico alla transizione egiziana verso la democrazia. Il ministro delle finanze egiziano, Hazem el Beblawi, ha dichiarato tuttavia che finora le somme promesse da Usa e Ue non sono state erogate, mentre l'Arabia Saudita e le monarchie del Golfo Persico hanno concesso solo una parte dei finanziamenti allocati. Le difficoltà finanziarie rendono più difficile per l'esecutivo egiziano gestire la delicata fase di transizione politica, anche perché l'instabilità politica ha ridotto gli investimenti esteri e l'afflusso di turisti, provocando l'aumento della disoccupazione. Inoltre negli ultimi mesi è andata aumentando l'insofferenza della piazza, che sempre più guarda alla giunta militare come alla semplice prosecuzione dell'era di Mubarak. L'odiata legislazione d'emergenza, in effetti, non è stata abolita, né si è posto fine ai processi sommari o agli arresti arbitrari e alle violenze della polizia. A peggiorare la situazione, il calendario della transizione è abbastanza vago da suscitare legittime apprensioni: le elezioni parlamentari si svolgeranno nell'arco di tre mesi fino al marzo 2012, mentre la data di quelle presidenziali non è nemmeno stata fissata. Per controllare le proteste di piazza che si susseguono nel paese, la giunta militare al potere ha addirittura esteso la legislazione d'emergenza, prevedendo sanzioni anche per chi diffonde informazioni in grado di mettere in pericolo l'ordine pubblico. Ciononostante le manifestazioni di protesta non si sono arrestate (alcune di queste manifestazioni sono state animate dalla comunità cristiana, che lamenta di non essere adeguatamente protetta dalle autorità e di essere oggetto di attacchi da parte di integralisti musulmani). Gli Usa e i paesi europei hanno fatto appello al governo affinché dia prova di moderazione e hanno inoltre invocato il rispetto dei diritti delle minoranze religiose. Americani ed europei hanno quindi condannato l'"uso eccessivo della forza" impiegato dalle autorità contro i manifestanti.

La missione in Afghanistan

Perduranti
difficoltà per la
missione Nato
in Afghanistan

Gli Stati Uniti, in accordo con gli altri paesi della Nato, hanno fissato al 2014 la scadenza per il ritiro di tutte le truppe combattenti dall'Afghanistan. Entro quest'anno verranno rimpatriati diecimila soldati americani, seguiti l'anno prossimo da circa 23 mila. I paesi europei hanno accolto con favore la scadenza per il ritiro e hanno annunciato la riduzione progressiva dei loro contingenti. La missione della Nato in Afghanistan, l'*International Security Assistance Force* (Isaf), continua del resto ad incontrare numerose difficoltà, sia da un punto di vista politico che da uno militare. Anche se gli attacchi degli insorti non sono aumentati negli ultimi mesi, la guerriglia ha mostrato di poter compiere operazioni più complesse rispetto al passato e ha preso di mira sia i militari stranieri che personaggi di primo piano della politica afgana. In luglio gli insorti hanno ucciso il fratello del presidente afgano Hamid Karzai, Ahmed Wadi Karzai, che era a capo di una milizia finanziata dagli Stati Uniti e incaricata di mantenere l'ordine in alcune delle aree più turbolente del paese. Pochi giorni dopo è stato ucciso Ghulam Haider Hamidi, sindaco di Kandahar e cittadino americano. In agosto la guerriglia ha abbattuto un elicottero da trasporto americano, uccidendo trenta soldati. L'attacco ha suscitato sgomento anche perché gli uomini coinvolti appartenevano alla stessa unità delle forze speciali americane che aveva ucciso Osama Bin Laden. In settembre gli insorti hanno invece condotto un attacco simultaneo contro il quartier generale della Nato a Kabul, l'ambasciata degli Stati Uniti e la sede dei servizi segreti afgani.

La difficoltà di sconfiggere militarmente gli insorti e la volontà di rispettare il calendario per il ritiro del contingente militare dall'Afghanistan hanno indotto la Nato a valutare la possibilità di dialogare con gli insorti e di favorire una riconciliazione tra la guerriglia e il governo di Karzai. Il governo afgano ha accolto con favore l'apertura al dialogo e ha creato un Consiglio per la pace, incaricato di facilitare gli sforzi per giungere ad una riconciliazione nazionale. Tuttavia, per il momento i colloqui di pace non hanno registrato progressi significativi, anche per la difficoltà di reperire interlocutori in grado di rappresentare il frastagliato fronte della guerriglia. Inoltre i tentativi di riconciliazione hanno subito un duro colpo in settembre con l'uccisione di Burhanuddin Rabbani, il presidente del Consiglio per la pace.

La Nato
continua ad
incontrare
grandi
difficoltà a
cooperare col
Pakistan

Americani ed europei hanno accusato il governo pachistano di essere indulgente nei confronti degli insorti afgani, che trovano rifugio e sostegno nelle aree del Pakistan situate a ridosso della frontiera afgana. Secondo i vertici militari degli Stati Uniti, l'esercito e i servizi segreti pachistani fornirebbero aperto sostegno ad alcuni gruppi di guerriglieri afgani e in particolare alla rete Haqqani, uno dei più potenti gruppi guerriglieri. Da parte sua il governo di Islamabad ha criticato le ripetute incursioni compiute dagli Usa in territorio pachistano e ha reagito riducendo il numero dei militari americani impegnati nell'addestramento dell'esercito pachistano. Contemporaneamente l'amministrazione Obama ha minacciato di ridurre di 800 milioni di dollari gli aiuti americani al Pakistan previsti per l'anno in corso (cfr. Parte III). Gli Usa hanno comunque ribadito che cooperare con i pachistani è essenziale per gestire la situazione in Afghanistan. Il segretario di stato Clinton ha ammesso che i rapporti con il Pakistan non sono sempre facili, ma ha confermato che è nell'interesse della Nato continuare a collaborare con Islamabad. Lo stesso proposito è stato espresso dal segretario della

Nato, Anders Fogh Rasmussen, che ha dichiarato che “nonostante i legami esistenti tra la rete Haqqani e le autorità pachistane” è necessario collaborare con il Pakistan.

I CADUTI DELLA MISSIONE ISAF PER ANNO		
Anno	Usa	Totale coalizione
2001	12	12
2002	49	69
2003	48	57
2004	52	60
2005	99	131
2006	98	191
2007	117	232
2008	155	295
2009	317	521
2010	499	711
2011	398	534
Totale	1844	2815

I CADUTI DELLA MISSIONE ISAF PER PAESE			
Australia	32	Norvegia	10
Belgio	1	Nuova Zelanda	4
Canada	158	Olanda	25
Repubblica Ceca	5	Polonia	30
Danimarca	42	Portogallo	2
Estonia	9	Romania	19
Finlandia	2	Spagna	34
Francia	76	Svezia	5
Georgia	10	Sud Corea	1
Germania	53	Turchia	2
Giordania	2	Regno Unito	389
Italia	42	Ungheria	7
Lettonia	3	Stati Uniti	1844
Lituania	1	Totale	2815

Fonte: *iCasualties.org*, dati aggiornati al 21 novembre 2011.

Parte III

Il dibattito di politica estera nel Congresso degli Stati Uniti

luglio-novembre 2011

Di
Stephanie Locatelli*

A cura di
Riccardo Alcaro**
Giordano Merlicco***

Negli ultimi mesi il dibattito di politica estera in seno al Congresso è stato largamente oscurato da questioni interne, in particolare quella relativa alle misure per contenere il disavanzo di bilancio e ridurre il debito pubblico. Il compromesso raggiunto sulla questione prevede di dare priorità assoluta ai tagli di bilancio, una scelta che potrebbe limitare le opzioni di politica estera degli Usa. Il dipartimento della difesa, per esempio, ha già subito tagli drastici negli stanziamenti per l'anno fiscale 2012.

Il tentativo dell'Autorità nazionale palestinese di ottenere il riconoscimento dello stato di Palestina come membro a pieno titolo delle Nazioni Unite è stata una delle questioni di politica estera più dibattute al Congresso. Sia i democratici sia i repubblicani si sono opposti con grande determinazione all'iniziativa, minacciando (e in alcuni casi attuando) tagli all'assistenza americana all'Anp e alle agenzie dell'Onu, come l'Unesco, che hanno riconosciuto la Palestina.

Il Congresso è tornato a discutere del programma nucleare iraniano e la commissione affari esteri della Camera ha approvato un disegno di legge per inasprire ulteriormente le sanzioni contro l'Iran, ma è incerto se il Senato sia pronto a fare altrettanto. Il Congresso ha continuato a dibattere sul ruolo che gli Usa devono assumere in Nord Africa e nel Medio Oriente, dove la "Primavera araba" ha portato importanti cambiamenti. Una delle questioni più rilevanti riguarda la concessione degli aiuti americani ai paesi arabi. Su un altro fronte, al Congresso continua a destare grandi preoccupazioni il Pakistan.

In ottobre il Congresso ha approvato tre accordi di libero scambio che erano rimasti in attesa di approvazione per anni. Inoltre, il Senato ha adottato provvedimenti legislativi contro la presunta manipolazione del renminbi da parte del governo cinese. Contestualmente, la commissione affari esteri della Camera ha approvato un disegno di

* Stephanie Locatelli è collaboratrice dello Iai.

** Riccardo Alcaro è ricercatore dello Iai.

*** Giordano Merlicco è collaboratore dello Iai.

legge che, se dovesse passare l'esame dell'intero Congresso, obbligherà il presidente a vendere jet F-16 da combattimento a Taiwan.

COMPOSIZIONE DEL CONGRESSO DEGLI STATI UNITI

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

* Gli indipendenti votano abitualmente con i democratici.

Camera (435 membri)	Democratici (D)	Repubblicani (R)	Seggi vacanti*
	192	242	1

*Il seggio si è reso vacante il 3 agosto 2011, quando David Wu (D-Oregon) si è dimesso a causa di uno scandalo personale. L'elezione speciale per sostituirlo si terrà il 31 gennaio 2012.

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

La richiesta di riconoscimento all'Onu della Palestina

Il Congresso
condanna la
richiesta
palestinese di
aderire all'Onu

Il tentativo dell'Autorità nazionale palestinese (Anp) di diventare membro a pieno titolo delle Nazioni Unite ha suscitato una reazione molto dura da parte del Congresso. Una maggioranza schiacciante in entrambe le camere si oppone ferocemente a questa ipotesi. Il 5 ottobre 2011, Ileana Ros-Lehtinen (R-FL), presidente della commissione affari esteri della Camera, ha promosso il congelamento degli aiuti statunitensi all'Anp, ufficialmente in attesa di accertare come sarebbero stati usati i fondi. Durante il periodo di inchiesta l'erogazione dei fondi all'Anp è stata interrotta e sono stati bloccati 200 milioni di dollari in aiuti ai palestinesi.³ Il congelamento dovrebbe interessare soltanto gli aiuti futuri, tra cui un programma per le infrastrutture del valore di 358 milioni di dollari in cinque anni. Il sostegno finanziario ai servizi di sicurezza, invece, non è stato intaccato. L'amministrazione Obama ha immediatamente espresso la sua disapprovazione per l'iniziativa della Camera e ha iniziato una campagna per sbloccare i fondi congelati.

In seguito alle pressioni dalla Casa Bianca, Ros-Lehtinen ha parzialmente modificato la sua posizione iniziale e ai primi di novembre ha informato l'amministrazione Obama che non avrebbe più bloccato 148 milioni in assistenza all'Anp. Ros-Lehtinen ha spiegato che la sua decisione si è basata sulla certificazione da parte del presidente Barack Obama che tali aiuti erano nell'interesse della sicurezza nazionale degli Stati Uniti, così come sulla rassicurazione del governo israeliano, che non si è opposto alla

³ Negli ultimi anni l'Anp ha ricevuto circa 5-600 milioni di dollari annui dagli Stati Uniti.

concessione degli aiuti. Tuttavia Ros-Lehtinen, che, in qualità di presidente della commissione affari esteri della Camera ha un ruolo chiave nell'attivare l'erogazione di fondi a paesi terzi, sta ancora bloccando circa 192 milioni di dollari in aiuti per i palestinesi, destinati alla realizzazione di infrastrutture e altri progetti.

La crisi intervenuta il 23 settembre 2011, quando il presidente dell'Anp Mahmoud Abbas ha formalmente inoltrato la richiesta di adesione all'Onu da parte della Palestina (sui confini del 1967) al segretario generale dell'Onu, Ban Ki-moon, era già stata prefigurata dall'estate. Sin dall'inizio, gli Usa si sono opposti alla richiesta dell'Anp, sostenendo che una tale mossa avrebbe messo a repentaglio i negoziati con gli israeliani. Il Congresso ha appoggiato la posizione dell'amministrazione Obama, minacciando di revocare gli aiuti americani per l'Anp se la risoluzione dovesse essere sottoposta a votazione. Già nel giugno 2011, il Senato aveva approvato con voto bipartisan una risoluzione che dichiarava che il Senato avrebbe "preso in considerazione la restrizione degli aiuti all'Autorità nazionale palestinese se essa dovesse persistere nel tentativo di aggirare i negoziati diretti rivolgendosi alle Nazioni Unite o ad altri organismi internazionali".

I repubblicani
propongono di
rivedere i
finanziamenti
americani per
l'Onu

Nel mese di agosto Ros-Lehtinen e cinquanta repubblicani hanno presentato un disegno di legge mirante a cambiare le modalità del finanziamento delle Nazioni Unite, nell'intento di indurre i membri dell'Onu a votare contro la richiesta palestinese. Il disegno di legge avrebbe tagliato i finanziamenti Usa per le Nazioni Unite, a meno che l'organizzazione non avesse assicurato che almeno l'80% dei suoi programmi sarebbero stati finanziati attraverso contributi volontari. Il disegno di legge consentirebbe agli Stati Uniti di scegliere quali programmi dell'Onu sostenere con i suoi contributi volontari, e chiede il ritiro dei finanziamenti americani da qualsiasi agenzia o programma delle Nazioni Unite che sostenga l'elevazione dello status dell'Anp a stato membro dell'Onu. Le implicazioni per le Nazioni Unite sarebbero gravi, dato che il 22% del suo bilancio deriva dai contributi Usa. Il disegno di legge "si oppone agli sforzi della leadership palestinese di evitare una soluzione negoziata con Israele e minare le opportunità di pace chiedendo il riconoscimento de facto di uno stato palestinese dalle Nazioni Unite". Mentre il disegno di legge ha qualche possibilità di successo alla Camera, dominata dai repubblicani, si prevede il suo respingimento in Senato, dove i democratici mantengono la maggioranza. Da parte sua, l'amministrazione Obama ha criticato pesantemente l'iniziativa, ammonendo che essa intaccherebbe la leadership internazionale degli Usa. Sembra dunque che il disegno di legge non abbia possibilità di diventare legge (anche se approvata dal Senato, Obama potrebbe porre il veto), ma la sua durezza contro i palestinesi mette a nudo la suscettibilità del Congresso nei confronti delle preoccupazioni israeliane.

Ros-Lehtinen
mette in
discussione
l'utilità di
finanziare l'Anp

Dopo l'introduzione del suo disegno di legge, Ros-Lehtinen ha tenuto un'audizione il 14 settembre 2011 dal titolo "Promuovere la pace? Riesaminare gli aiuti degli Stati Uniti all'Autorità nazionale palestinese". L'audizione era volta a valutare l'impatto dei circa 500 milioni di dollari in aiuti che gli Stati Uniti forniscono all'Anp annualmente. Ros-Lehtinen ha dichiarato che i 2,5 miliardi in aiuti che gli Usa hanno trasferito ai

palestinesi negli ultimi cinque anni non hanno fatto nulla per promuovere una soluzione pacifica o un governo democratico disposto a negoziare con Israele. Howard Berman (D-California) ha fatto notare che negli ultimi 15 anni gli aiuti americani ai palestinesi ammontano a quattro miliardi e su tale base ha affermato che gli Stati Uniti sono il più grande sostenitore dell'Anp (in realtà questo titolo spetta all'Unione Europea e ai suoi membri, che dal 1994 hanno fornito ogni anno più di 500 milioni di euro in assistenza ai palestinesi; gli Usa sono i primi finanziatori dei palestinesi solo se si considerano i contributi europei stato per stato e non come un insieme, come tuttavia è più corretto fare). Berman ha sottolineato che i palestinesi non dovrebbero mettere a rischio tale assistenza, ricordando come l'Anp non potrebbe sopravvivere all'interruzione degli aiuti americani. Quasi tutti i parlamentari hanno chiesto alla leadership palestinese di riprendere i negoziati con Israele. Si sono astenuti però dal lanciare lo stesso appello al governo israeliano.

Due leggi
impediscono
agli Usa di
finanziare gli
organismi che
riconoscono la
Palestina

Dopo il voto del 31 ottobre 2011 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza, e la Cultura (Unesco) che ha concesso alla Palestina l'appartenenza a pieno titolo all'organizzazione, il dipartimento di stato ha annunciato l'interruzione dei finanziamenti Usa (la *tranche* di sessanta milioni di dollari prevista per novembre non è stata versata). Le implicazioni per l'Unesco sono molto gravi, dato che circa il 22% del suo bilancio è assicurato dai contributi americani. Nel 2012 i mancati finanziamenti Usa provocheranno un deficit di 143 milioni nelle casse dell'Unesco. Il congelamento dei contributi da parte del dipartimento di stato è dovuto a una legge vecchia di decenni che impone agli Stati Uniti di ritirare gli stanziamenti a qualsiasi organizzazione internazionale che dovesse riconoscere lo stato di Palestina. La legge, approvata nel 1990, vieta di finanziare le Nazioni Unite o qualsiasi sua agenzia specializzata "che accorda all'Organizzazione per la liberazione della Palestina la stessa posizione degli stati membri." Una seconda legge, approvata nel 1994, proibisce "i contributi (...) a qualsiasi organizzazione affiliata alle Nazioni Unite che garantisca la piena adesione come stato a qualsiasi organizzazione o gruppo che non ha gli attributi di uno stato riconosciuto a livello internazionale." Il dipartimento di stato ha citato queste leggi quando ha annunciato che non avrebbe pagato le quote di novembre. L'applicazione di questa legge, tuttavia, è controversa, dato che il finanziamento degli Stati Uniti per l'Unesco comprende anche parte dei contributi degli Stati Uniti alle Nazioni Unite, e non soltanto i contributi volontari all'Unesco. Ciò significa che se il Congresso e la Casa Bianca decidono di tagliare definitivamente i finanziamenti per l'Unesco, gli Usa non sarebbero soltanto assenti da un'importante organizzazione internazionale, ma potrebbero anche violare i loro obblighi in relazione al finanziamento dell'Onu.

Il Congresso
appoggia
l'interruzione
dei
finanziamenti
per l'Unesco

Nonostante i problemi causati dal taglio dei finanziamenti e il danno provocato alla reputazione degli Stati Uniti, molti nel Congresso hanno sostenuto la cessazione degli aiuti all'Unesco. In vista del voto all'Unesco, molti parlamentari avevano scritto all'organizzazione per avvertire delle conseguenze di un voto a favore dell'adesione palestinese. Ai primi di ottobre, Kay Granger (R-Texas), presidente della sottocommissione sugli stanziamenti che approva gli aiuti esteri, ha rilasciato una

dichiarazione in cui avvertiva l'Unesco che l'aggiornamento dello status dei palestinesi avrebbe portato all'interruzione dei finanziamenti americani. Poco dopo, Nita Lowey (D-New York), capofila dei democratici nella sottocommissione, ha rilasciato una dichiarazione simile. Alla notizia che il dipartimento di stato non avrebbe pagato la quota di novembre, Ros-Lehtinen ha dichiarato: "intuendo che i suoi sforzi al Consiglio di sicurezza dell'Onu stavano per fallire, la leadership palestinese sta adesso facendo shopping in tutto il sistema delle Nazioni Unite per il riconoscimento. È profondamente deludente vedere che l'Unesco (...) è pronta a sostenere questo pericoloso progetto. Gli Stati Uniti devono opporsi fermamente a questa mossa e devono mettere in chiaro che qualsiasi decisione di elevare lo status della missione palestinese all'Unesco o in qualsiasi altro ente delle Nazioni Unite porterà ad un taglio dei fondi degli Stati Uniti a tale entità. Questo tentativo di manipolare il processo deve essere fermato immediatamente. I nostri contributi sono la nostra leva più forte presso le Nazioni Unite, e dovrebbero essere utilizzati per difendere i nostri interessi e quelli dei nostri alleati." La rappresentante Granger ha espresso il suo sostegno per la decisione del dipartimento di stato, promettendo che avrebbe difeso instancabilmente il taglio di tutti i finanziamenti alle Nazioni Unite. L'amministrazione Obama, tuttavia, non è contenta di questa situazione, e sta lavorando per ottenere il ripristino dei finanziamenti per l'Unesco.

Le sanzioni contro l'Iran

La Camera sostiene l'inasprimento delle sanzioni contro l'Iran

Dopo la pubblicazione dell'ultimo rapporto dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) sul programma nucleare iraniano, in base al quale l'Iran avrebbe in passato condotto attività nucleari di rilevanza militare, alcune delle quali potrebbero essere ancora in corso, il Congresso ha fatto pressione sull'amministrazione Obama perché inasprisca l'isolamento dell'Iran. Nel rapporto, l'Aiea ha sottolineato di non avere prove concrete che l'Iran si stia muovendo verso la costruzione di una bomba. L'agenzia ha però espresso "gravi preoccupazioni per quanto riguarda le possibili dimensioni militari del programma nucleare iraniano" poiché "le informazioni indicano che l'Iran ha svolto attività rilevanti per lo sviluppo di un ordigno esplosivo nucleare". Il rappresentante Mike Rogers (R-Michigan) ha espresso il timore che Israele possa attaccare gli impianti nucleari iraniani unilateralmente se gli Stati Uniti e i loro alleati non agiscono in fretta. Da parte sua Israele ha ripetutamente avvertito che esaminerà tutte le opzioni per affrontare la questione nucleare iraniana.

Circa una settimana prima che l'Aiea pubblicasse il suo rapporto, una misura volta a rafforzare le sanzioni contro l'Iran è stata approvata con una votazione a voce nella commissione affari esteri della Camera.⁴ La misura si basa sul regime attuale di

⁴ Durante una votazione a voce, o *voice vote*, il membro del Congresso che presiede fa la domanda, e gli altri membri votano a voce, rispondendo *yay* o *no*. I nomi e i voti dei senatori non vengono registrati. La votazione a voce è tipicamente utilizzata in due situazioni: quando una questione è di sicura approvazione, o quando è molto controversa, in quanto il voto a voce fornisce un maggiore grado di copertura politica.

sanzioni e mira ad affrontare la minaccia rappresentata dall'Iran, in particolare rispetto al programma nucleare e al settore energetico. La nuova legge servirebbe come unica fonte legislativa per le sanzioni contro l'Iran, in quanto unisce le disposizioni delle nuove misure e quelle precedentemente emanate. Questa misura espanderebbe l'elenco delle attività economiche e commerciali soggette a sanzioni, includendo alcuni accordi che riguardano il petrolio, l'acquisto di debito iraniano e il sostegno alla costruzione e gestione dei porti. Il provvedimento comporta anche sanzioni contro i presunti responsabili delle violazioni dei diritti umani commesse contro cittadini iraniani o loro familiari dopo la contestata elezione presidenziale del giugno 2009. La misura obbligherebbe la commissione per i titoli e gli scambi (*Securities and Equity Commission, Sec*), l'autorità di vigilanza del mercato azionario americano, a rivelare i legami economici con l'Iran delle società quotate nelle borse Usa. Inoltre, la legge negherebbe i visti ai funzionari governativi iraniani legati ad attività terroristiche e impedirebbe i loro contatti con i funzionari del governo americano.

Il futuro del disegno di legge è incerto, soprattutto al Senato, dove i democratici, che hanno la maggioranza, potrebbero venire incontro alle richieste dell'amministrazione Obama. Quest'ultima infatti non sembra per il momento propensa a dare sostegno ad altre sanzioni oltre quelle previste dal *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* del 2010, che ha colpito le imprese straniere che vendevano all'Iran raffinati da petrolio o attrezzature e servizi utili alla raffinazione del greggio.

Le relazioni col Pakistan

La Camera taglia i finanziamenti al Pakistan

Durante i negoziati sugli stanziamenti per gli aiuti esteri, a luglio, la Camera ha deciso di tagliare circa settecento milioni in aiuti al Pakistan e sottoporre i finanziamenti restanti ad alcune condizioni. Il Pakistan dovrebbe dimostrare di aver compiuto progressi nella lotta contro i gruppi estremisti, indagare su come Osama bin Laden sia riuscito a nascondersi nel paese senza che il governo lo sapesse, e permettere agli addestratori militari degli Stati Uniti di tornare nel paese. Questi tagli avvengono sulla scia della sospensione da parte dell'amministrazione Obama di ottocento milioni in aiuti militari al Pakistan. La sospensione è avvenuta in luglio ed è stata motivata dall'amministrazione con la mancata partecipazione di Islamabad ai programmi di formazione guidati dagli Stati Uniti, miranti all'inseguimento dei militanti nelle regioni di frontiera, dove il controllo del governo centrale è più debole.

L'ammiraglio Mullen accusa il Pakistan di complicità con la guerriglia afgana

Più in generale, il rapporto tra gli Stati Uniti e il Pakistan è stato sottoposto a forti tensioni negli ultimi mesi. Il 22 settembre 2011, Mike Mullen, capo uscente degli stati maggiori riuniti, ha testimoniato davanti alla commissione forze armate del Senato sulle guerre in Iraq e in Afghanistan. Mullen ha dichiarato che la rete Haqqani, uno dei più temibili gruppi talebani che si oppongono alla presenza internazionale in Afghanistan, agisce come un "vero e proprio braccio" dei servizi segreti pachistani e ha

accusato quel gruppo di essere responsabile dell'attacco del 13 settembre 2011 contro l'ambasciata Usa a Kabul. I pachistani hanno smentito le accuse, recriminando a loro volta contro gli Usa. Il generale Ashfaq Parvez Kayani, capo dell'esercito del Pakistan, si è detto sbalordito dei commenti di Mullen e ha rilasciato una dichiarazione in cui ha definito le accuse "infelici e non basate su fatti." Kayani ha anche smentito categoricamente l'accusa di condurre in Afghanistan una guerra per procura tramite gli Haqqani.

Alcuni deputati premono per una maggiore riduzione degli aiuti al Pakistan

Molti senatori hanno sostenuto l'opinione di Mullen sul Pakistan. In un'intervista il senatore Joseph Lieberman (I-Connecticut), presidente della commissione sicurezza interna del Senato, ha dichiarato: "Penso che l'ammiraglio Mullen abbia detto la verità, e dobbiamo affrontare quella verità". Ha inoltre detto che i commenti di Mullen sono stati particolarmente interessanti perché l'ammiraglio era stato a lungo sostenitore di una strategia di cooperazione con l'esercito e l'intelligence del Pakistan, e che quindi la sua testimonianza è stata un'ammissione del fallimento di questa strategia. Lieberman ha anche dichiarato che gli aiuti al settore della sicurezza per il Pakistan devono essere separati dall'assistenza economica, poiché "non ce l'abbiamo con il popolo pachistano, ma con i militari e l'intelligence".

La testimonianza di Mullen ha rafforzato la posizione di quanti, al Congresso, vorrebbero tagliare tutti gli aiuti al Pakistan. Molti deputati stanno preventivando per l'anno fiscale 2012 una riduzione sostanziale, se non totale, dell'assistenza militare americana al Pakistan. La maggior parte degli osservatori ritengono che i finanziamenti degli Stati Uniti all'esercito pachistano – più di 1,1 miliardi in fondi contro la guerriglia richiesti dal dipartimento di stato e 2,2 miliardi in altri fondi supervisionati dal dipartimento della difesa – saranno notevolmente ridotti. Dall'11 settembre 2001 gli Usa hanno speso più di venti miliardi in aiuti ad Islamabad, la maggior parte dei quali attraverso il dipartimento di stato e il Pentagono, in programmi di assistenza relativa alla sicurezza. Nel 2009, il Congresso ha cercato di invertire questo dato, autorizzando 7,5 miliardi in aiuti economici e di sviluppo in un periodo di cinque anni. Sulla scia dei recenti avvenimenti, tra i quali la scoperta di Osama bin Laden in Pakistan, il Congresso sembra incline a trattenere una parte significativa dei cinque miliardi di dollari in aiuti al Pakistan richiesti dall'amministrazione Obama per l'anno fiscale 2012.

Definire la rete Haqqani una organizzazione terroristica complicherebbe le trattative con la guerriglia

Recentemente alcuni parlamentari Usa hanno mostrato di voler adottare misure ancora più dure contro il Pakistan. Il presidente della commissione forze armate del Senato Carl Levin (D-Michigan) ha espresso la sua frustrazione nei confronti della consuetudine pachistana di revocare i visti per gli addestratori militari Usa, o di bloccare le rotte di approvvigionamento verso l'Afghanistan, essenziali per le forze militari impegnate nella missione Nato in Afghanistan. Levin ha minacciato ritorsioni, affermando: "abbiamo il diritto di prendere di mira non solo le forze e l'artiglieria che attaccano le nostre forze in Afghanistan da oltre il confine pachistano, ma anche coloro che controllano queste forze". In seno al Congresso l'ipotesi di designare ufficialmente la rete di Haqqani come organizzazione terroristica straniera raccoglie consensi crescenti. Levin ha sollevato il tema durante l'audizione con Mullen, sostenendo che in

questo modo gli Stati Uniti avrebbero più strumenti per punire i militanti. Il senatore Lieberman è d'accordo con questa idea e ha dichiarato che designare la rete di Haqqani come un'organizzazione terroristica è "la prima cosa che dobbiamo fare". Tuttavia questa ipotesi inasprirebbe ulteriormente i rapporti con il Pakistan, e ostacolerebbe gli sforzi degli Stati Uniti di negoziare un accordo di pace in Afghanistan. Il segretario di stato Clinton ha recentemente confermato che gli Stati Uniti hanno cominciato a dialogare con gli uomini di Haqqani, per testare il loro interesse ai negoziati di pace. Se la rete Haqqani fosse ufficialmente designata come organizzazione terroristica, ogni contatto dovrebbe cessare in base alla legislazione Usa vigente. Inoltre, qualsiasi soluzione duratura ed efficace in Afghanistan richiede la partecipazione attiva del Pakistan, una partecipazione che potrebbe essere difficile se i rapporti con gli Stati Uniti continuassero a deteriorarsi.

Nonostante le tensioni, sia negli Usa che in Pakistan si sono levate voci che ammoniscono sui rischi di una conflittualità permanente nei rapporti bilaterali. Ciò è stato sottolineato durante la visita di una delegazione di alto livello Usa in Pakistan, alla quale hanno partecipato il segretario di stato Clinton, il capo della Cia David H. Petraeus, e il nuovo presidente degli stati maggiori riuniti, il generale Martin E. Dempsey.

La campagna di Libia

Il Congresso
non sembra
incline ad
aumentare gli
aiuti alla nuova
Libia

Con la morte del leader libico Muammar Gheddafi e la vittoria del Consiglio nazionale di transizione (Cnt) un nuovo capitolo si è aperto nei rapporti tra la Libia e gli Stati Uniti. Il presidente Obama ha offerto l'assistenza degli Stati Uniti per aiutare la Libia nella transizione verso la democrazia. In un'intervista rilasciata poco dopo, però, Chris Coons (D-Delaware), presidente della sottocommissione per l'Africa della commissione relazioni estere del Senato, ha dichiarato che prima di sostenere una richiesta di aiuto per la Libia occorre valutarne con precisione i dettagli.

Dopo la caduta di Gheddafi, alcuni osservatori a Washington hanno iniziato a discutere la possibilità di una presenza militare Usa in Libia, magari in collaborazione con altre forze della Nato. Una tale presenza potrebbe essere necessaria per addestrare le forze di sicurezza libiche, o per aiutare a sequestrare le armi rubate dai depositi militari durante la guerra civile. Sembra tuttavia estremamente improbabile che l'invio di militari sul terreno raccolga sufficiente sostegno in un Congresso che non ha mai autorizzato ufficialmente l'azione in Libia. In favore di questa ipotesi si è espresso però l'ex candidato presidenziale John McCain (R-Arizona), presidente della commissione forze armate del Senato e sostenitore di una presenza militare più estesa all'estero. In una dichiarazione rilasciata dopo la morte di Gheddafi, McCain ha criticato Obama per non aver adottato una politica più decisa verso la Libia e ha esortato l'amministrazione ad aumentare la sua assistenza al paese mediterraneo.

Il senatore Jack Reed (D-Rhode Island), un altro membro influente della commissione forze armate del Senato, ha convenuto che la Libia avrà bisogno di assistenza, ma ha sottolineato che qualsiasi onere che gli Stati Uniti assumeranno dovrà essere condiviso con gli alleati della Nato. Reed ha dichiarato che ci sono molti paesi della Nato più vicini alla Libia degli Usa e che anche questi devono contribuire al futuro della Libia. L'enfasi di Reed sulla cooperazione con gli alleati della Nato è coerente con l'approccio multilaterale di Obama, un approccio che negli Usa è generalmente considerato un successo. In un suo discorso, il presidente ha celebrato il rovesciamento e l'uccisione di Gheddafi come un esempio di "ciò che l'azione collettiva può ottenere nel 21° secolo."

Gli aiuti esteri

Il Congresso è preoccupato dagli sviluppi in Nord Africa

I negoziati sul bilancio hanno messo in luce la riluttanza del Congresso a fornire assistenza a una regione scossa da diffusi movimenti di protesta antiautoritaria e pro-democratica. Durante l'estate del 2011, la commissione affari esteri della Camera e la commissione per gli stanziamenti hanno approvato diverse misure che limitano l'assistenza a questi paesi. Ad esempio, il disegno di legge che autorizza le spese per la politica estera dell'anno fiscale 2012, approvato dalla commissione affari esteri della Camera a fine luglio, bloccherebbe l'assistenza in materia di sicurezza a Egitto, Libano, Autorità nazionale palestinese e Yemen, a meno che non siano soddisfatte determinate condizioni relative alla lotta contro il terrorismo. Il disegno di legge include, tuttavia, alcune disposizioni che consentono al presidente di prescindere dal divieto, se ciò è nell'interesse della sicurezza nazionale degli Stati Uniti.

Questo disegno di legge dimostra le preoccupazioni dei membri del Congresso sulla situazione politica mutevole del Medio Oriente e del Nord Africa, e anche le perplessità sulla composizione dei nuovi governi che riceveranno gli aiuti. Ad esempio, il disegno di legge finanzierebbe interamente l'aiuto all'Egitto, ma subordinerebbe sia l'assistenza militare che quella economica alla certificazione del segretario di stato che il governo egiziano stia rispettando il trattato di pace con Israele. Da parte sua Israele ha invece ricevuto un finanziamento totale e senza condizioni. All'Egitto è inoltre vietato ricevere qualsiasi finanziamento americano nel caso in cui il paese fosse "controllato da terroristi stranieri [*sic!*]" come specificato dal disegno di legge. Alcuni osservatori hanno ipotizzato che questa clausola è stata ideata per garantire che gli Stati Uniti non saranno mai costretti da accordi preesistenti a inviare denaro a un governo che comprende i Fratelli musulmani, un movimento che peraltro non è sulla lista ufficiale delle organizzazioni terroristiche stilata dal governo degli Stati Uniti. In questo caso le relazioni tra gli Usa e l'Egitto potrebbero entrare in una fase problematica, poiché molti ritengono che i Fratelli musulmani otterranno la maggioranza dei seggi nel nuovo parlamento egiziano.

Forse il voto più ferocemente contestato del periodo estivo è stato l'approvazione, con una votazione di 22 a 18, di un emendamento di Jeff Duncan (R-South Carolina) volto a limitare l'assistenza economica Usa a qualsiasi governo che esprime più della metà

delle volte voto contrario a quello degli Usa nell'ambito delle Nazioni Unite. Tale divieto non si applica agli aiuti di sicurezza e concede al presidente degli Stati Uniti il potere di deroga nel caso in cui gli interessi nazionali siano in pericolo. In una dichiarazione dopo il voto Duncan, esponente dell'ala ultra-conservatrice del *Tea Party*, ha dichiarato: "Abbiamo 14,3 trilioni di debito. Perché dovremmo pagare paesi per odiarci quando hanno dimostrato che sono disposti a farlo gratis?" La commissione ha inoltre concordato, con una votazione di 23 a 17, di ridurre i finanziamenti per i contributi alle organizzazioni internazionali da 1,6 miliardi a 1,2 miliardi. Anche se è altamente improbabile che il disegno di legge diventerà legge, l'emendamento è stato progettato per attirare l'attenzione sul fatto che i maggiori beneficiari degli aiuti esteri americani sarebbero probabilmente esclusi se l'emendamento fosse in vigore. Infatti, dei 10 maggiori destinatari degli aiuti per l'anno fiscale 2010, solo Israele ha votato allo stesso modo degli Stati Uniti in più del 50% dei casi. Usa e Israele hanno votato allo stesso modo nel 91,8% delle votazioni. Gli altri nove maggiori beneficiari, elencati in ordine di coincidenza di voti con gli Stati Uniti, sono stati il Messico (37,5%), l'Afganistan (34,3%), il Sudafrica (33,8%), la Giordania (33,8%), la Nigeria (33,3%), l'Etiopia (32,8%), il Kenya (31,7%), l'Egitto (31,4%) e il Pakistan (21,3%).

La Camera
approva tagli al
finanziamento
degli aiuti
esteri e delle
organizzazioni
internazionali

La commissione sugli stanziamenti della Camera ha approvato una serie di tagli, stabilendo delle restrizioni significative sul finanziamento del dipartimento di stato e sugli aiuti esteri. La proposta di legge per l'anno fiscale 2012 prevede condizioni difficili in materia di assistenza ai paesi del Medio Oriente e dell'Asia meridionale e tiene a freno i fondi destinati ad una serie di istituzioni multilaterali. Il disegno di legge in totale stanziava 47,2 miliardi e include stanziamenti di 39,6 miliardi per programmi discrezionali e 7,6 miliardi per coprire i costi relativi alla guerra in Afghanistan e in Iraq. Complessivamente, il disegno di legge stanzierebbe 7,4 miliardi in meno della cifra richiesta dall'amministrazione Obama per l'anno fiscale 2012. Per le quote e le operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite vengono stanziati solo tre miliardi, cinquecento milioni in meno di quanto richiesto. Il disegno di legge vieterebbe anche i finanziamenti per il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, un organismo che gli Usa non amano perché, in effetti, comprende molti paesi noti per le violazioni dei diritti umani. Verrebbero vietati anche i finanziamenti per il Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (*UN Population Fund*, Unpf) e per una commissione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. Il disegno di legge della commissione sugli stanziamenti dovrà comunque essere armonizzato con la versione del Senato.

L'approvazione degli accordi di libero scambio

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

Il 12 ottobre 2011, il Congresso ha approvato tre accordi di libero scambio con la Colombia, Panama, e la Corea del Sud. Gli accordi erano in attesa di approvazione da oltre cinque anni e sono stati i primi accordi di libero scambio ad essere approvati dal Congresso dall'accordo con il Perù del 2007. La votazione ha visto un deciso sostegno repubblicano ai trattati in entrambe le camere del Congresso. L'approvazione di questi accordi ha consolidato i legami con i paesi interessati e va considerata più che altro in questa prospettiva piuttosto che come una misura destinata ad avere un impatto significativo sull'economia americana. I benefici economici dovrebbero essere modesti, con un impatto trascurabile sull'occupazione e sulla crescita. Non ci si aspetta infatti che gli accordi aumentino il prodotto interno lordo di più di 14,4 miliardi dollari, equivalente a circa lo 0,1% dell'economia americana.

L'accordo di libero scambio con la Colombia era considerato il più controverso dei tre, a causa delle preoccupazioni dei democratici sul trattamento dei sindacati in un paese dove numerosi leader sindacali sono vittime di omicidi. La Camera, che ha diritto di voto sugli accordi internazionali qualora essi riguardino il commercio (altrimenti esclusiva competenza del Senato), ha approvato l'accordo con una votazione di 262 a 167. L'accordo di libero scambio col Panama è stato approvato con un voto di 300 a 129, e l'accordo riguardante la Corea del Sud è passato con 278 voti favorevoli contro 151 contrari. Alla Camera i voti hanno riflesso le linee di divisione di partito. Molti democratici hanno votato contro gli accordi di libero scambio temendo che essi provochino una riduzione dei posti di lavoro per gli operai americani. Mike Michaud (D-Maine) ha espresso l'opinione di molti democratici della Camera dichiarando: "Quello che vedo in prima persona è la devastazione che questi accordi di libero scambio possono avere sulle nostre comunità". Al Senato l'accordo con la Colombia è passato con una votazione di 66 a 33, l'accordo con Panama è stato approvato con un voto di 77 a 22 e quello con la Corea del Sud è passato con un voto di 83 a 15. Il senatore Harry Reid (D-Nevada), leader della maggioranza al Senato, ha votato contro tutti e tre gli accordi di libero scambio.

I democratici temono la riduzione dei posti lavoro per gli operai americani

La Casa Bianca e alcuni democratici del Senato favorevoli agli accordi di libero scambio hanno lavorato insieme per rendere gli accordi più appetibili ai democratici della Camera e ai sindacati, tradizionali sostenitori del Partito democratico. Vista l'opposizione di questi gruppi, la Casa Bianca ha riaperto le trattative con Colombia, Panama e Corea del Sud per apportare alcune modifiche. L'accordo di libero scambio con la Corea del Sud è stato ad esempio rinegoziato per includere maggiori protezioni per il settore automobilistico americano. La Camera ha inoltre approvato, con un voto di 307 a 122, una legge per estendere un programma di ammortizzatori sociali destinato ai lavoratori che perdono il lavoro a causa della concorrenza straniera. Su insistenza dell'amministrazione Obama, il disegno di legge è stato condizionato all'approvazione degli accordi commerciali. Il programma di ammortizzatori sociali era già stato ampliato nel 2009, per includere i lavoratori dei servizi e del settore manifatturiero. Il Senato aveva già approvato il provvedimento.

La politica valutaria cinese

Il Senato
approva un
disegno di
legge contro la
politica
valutaria cinese

L'11 ottobre 2011 il Senato ha approvato, con un voto di 63 a 35, un disegno di legge che, se approvata dalla Camera, sanzionerà i paesi con tassi di cambio "mal allineati", una mossa chiaramente volta a contrastare la presunta manipolazione del renminbi da parte del governo cinese. Il progetto di legge minaccia sanzioni economiche se il dipartimento del tesoro ritiene che la valuta di un partner commerciale non sia in linea con una serie di indicatori economici. Il voto non ha seguito divisioni di partito e arriva dopo anni di frustrazione Usa per la politica valutaria cinese. I membri del Congresso hanno a lungo criticato le politiche commerciali cinesi, in particolare il rifiuto del governo cinese di lasciare che il valore della sua moneta fluttui liberamente sui mercati globali, per la perdita di posti di lavoro nel settore manifatturiero americano e per il deficit commerciale degli Usa nei confronti della Cina. Nell'attuale clima di crisi economica è cresciuta la tendenza ad affibbiare alla Cina il ruolo di capro espiatorio. Il 4 ottobre 2011 il presidente della Federal Reserve, Ben Bernanke, ha detto che "la politica monetaria cinese sta bloccando quello che potrebbe essere un processo di recupero più normale nell'economia globale." Non stupisce, quindi, che il Senato abbia scelto questo momento per dare esecuzione a rappresaglie minacciate da anni.

VOTAZIONE NEL SENATO PER IL DISEGNO DI LEGGE CONTRO I TASSI DI CAMBIO NON ALLINEATI AGLI INDICATORI ECONOMICI FONDAMENTALI

	Favorevoli	Contrari
Repubblicani	16	31
Democratici	46	5
Indipendenti	1	1

Il leader della maggioranza al Senato Harry Reid (D-Nevada) è stato un forte sostenitore del disegno di legge. I fautori del disegno di legge hanno spesso affermato che esso potrebbe creare circa due milioni di posti di lavoro entro due anni dal pieno apprezzamento della moneta cinese. In un'intervista prima del voto, Reid ha detto ai giornalisti che "è pericoloso per il nostro paese essere continuamente tiranneggiato dalla Cina" e ha definito il disegno di legge necessario per riequilibrare "l'inclinazione del campo di gioco" sfavorevole ai lavoratori Usa. Inoltre molti parlamentari ritenevano che già i tentativi di promuovere il provvedimento avevano contribuito a spingere i cinesi a consentire un aumento limitato del renminbi negli ultimi cinque anni. Come ha affermato il senatore Charles E. Schumer (D-New York), quando prenderà atto della proposta di legge del Senato, la Cina "si adegnerà e si correggerà" non solo in termini di politica valutaria, "ma in tutte le altre aree in cui non ci trattano in modo equo."

Alcuni senatori
temono una
guerra
commerciale
con la Cina

La misura approvata è piuttosto controversa, sia negli Stati Uniti che all'estero. Anche se pochi dubitano che il governo cinese interferisca nel mercato dei cambi per mantenere basso il valore del renminbi e aumentare le esportazioni, non tutti i parlamentari sono d'accordo con l'azione del Senato. Molti temono che la legge inneschi una guerra commerciale con la Cina che gli Stati Uniti non possono permettersi. Il senatore Lieberman è uno dei leader di questa scuola di pensiero e ha sostenuto che "la Cina può ... vedere in questo provvedimento un attacco diretto e potrebbe essere tentata di reagire economicamente. Naturalmente il risultato peggiore sarebbe che ne scaturisse una guerra commerciale, dannosa per tutti e due". Altri senatori hanno trovato il disegno di legge particolarmente pericoloso dato l'attuale clima economico globale. Il senatore Bob Corker (R-Tennessee) ha spiegato: "C'è un'economia lenta in Europa e vogliamo aggiungervi una guerra commerciale con la Cina?". Corker ha anche detto che il vice presidente cinese Xi Jinping, che molti credono sarà il prossimo presidente della Cina, ha in programma una visita negli Stati Uniti all'inizio del prossimo anno. "Si dovrebbe parlare con lui di cose che contano davvero", ha detto Corker, citando ad esempio l'eliminazione degli ostacoli agli investimenti americani in Cina.

La Cina
condanna il
provvedimento
del Senato

Il governo cinese non è certo contento del voto al Senato. Esso ritiene di aver fatto capire chiaramente che la politica valutaria della Repubblica popolare cambierà in modo graduale, per gestire il lento passaggio da un'economia basata sulle esportazioni a un'economia più centrata sulla domanda interna. Inoltre i cinesi sottolineano che il renminbi si è apprezzato nel corso degli anni, e che è stato il cambiamento dell'economia americana, da un sistema basato sulla produzione ad uno basato sui servizi, a generare il deficit commerciale con la Cina, non la politica valutaria cinese. La Cina lamenta inoltre che le severe politiche di controllo delle esportazioni degli Stati Uniti limitano le opportunità per le aziende americane in Cina, mentre la tendenza del Congresso a penalizzare la Cina per la sua politica valutaria frena gli investimenti cinesi negli Usa.

I repubblicani
dubitano
dell'efficacia
del
provvedimento

La leadership repubblicana della Camera ha dichiarato di non avere alcuna intenzione di votare la legge in questione e ha indicato che le misure previste non offrono soluzioni adeguate. Il presidente della Camera John A. Boehner (R-Ohio) ha dichiarato: "Penso che sia piuttosto pericoloso far discutere al Congresso degli Stati Uniti una legge che costringe qualcuno a occuparsi del valore della propria moneta. Questo è ben al di là, penso, di quello che il Congresso dovrebbe fare, e anche se ho preoccupazioni su come i cinesi hanno affrontato la questione del valore della loro moneta, non sono sicuro che questo è il modo per risolvere il problema". Il leader della maggioranza alla Camera Eric Cantor (R-Virginia) ha concordato con Boehner, e ha ammonito sulle eventuali "conseguenze indesiderate" della normativa.

Il disegno di legge, tuttavia, ha anche alcuni sostenitori alla Camera. Alla conferenza stampa tenuta poco prima che il Senato approvasse il disegno di legge, Sander M. Levin (D-Michigan), il democratico più influente della commissione affari finanziari

della Camera, ha promesso di usare la sua influenza sulla leadership repubblicana e ha ritenuto "non credibile" l'ipotesi di una guerra commerciale con la Cina. Levin ha anche detto che gli americani sono già in concorrenza con i cinesi per la produzione di beni e che le misure contro la manipolazione della moneta cinese avrebbero migliorato le condizioni per i lavoratori degli Stati Uniti. Per Levin, i lavoratori americani "vogliono (...) delle regole, e in sostanza quello che i cinesi stanno facendo è violare le regole di base della concorrenza.

Sulla scia di questo disegno di legge del Senato, Levin e altri democratici della Camera hanno tenuto una conferenza stampa per rilanciare una proposta di legge che avrebbe aumentato le tariffe sulle importazioni da paesi che sottovalutano la loro moneta. Il disegno di legge della Camera attualmente ha più di 225 sostenitori, tra cui sessanta repubblicani. 176 membri della Camera hanno firmato una petizione per costringere il Congresso a discutere il disegno di legge, anche se solo pochi repubblicani hanno firmato e ci vogliono altri 42 voti per rendere efficace la petizione.⁵ Negli ultimi mesi, il leader della minoranza democratica Nancy Pelosi (D-California) sta spingendo per l'approvazione della legge, mentre Steny Hoyer (D-Maryland) ha definito bipartisan il disegno di legge, stimolando i leader repubblicani della Camera a prenderlo in considerazione. I leader repubblicani, comunque, non sembrano inclini a discutere questo disegno di legge. Da parte loro, i democratici hanno dipinto la reticenza dei repubblicani come disinteresse per il problema del lavoro negli Stati Uniti.

Anche l'amministrazione è scettica sull'utilità del provvedimento

L'amministrazione Obama è incerta su come affrontare il disegno di legge del Senato. Nel corso di una conferenza stampa tenuta poco prima del voto al Senato, il presidente Obama ha rifiutato di indicare se avrebbe firmato il disegno di legge o meno. Obama, tuttavia, ha espresso forti perplessità, dichiarando: "Credo che sia il caso di agire, ma dobbiamo essere sicuri di farlo in un modo che si rivelerà efficace." Obama ha anche incontrato il senatore Schumer, un forte sostenitore del disegno di legge, per esprimere le sue preoccupazioni.

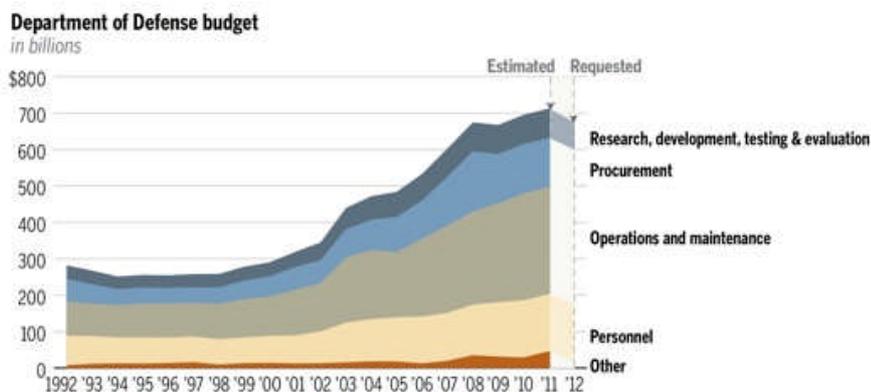
Il finanziamento del dipartimento di difesa

Il Senato si oppone all'aumento dei fondi per il dipartimento della difesa

Il 15 settembre 2011, la commissione sugli stanziamenti del Senato ha approvato all'unanimità un disegno di legge che impedirebbe ai finanziamenti per il Dipartimento di difesa per il 2012 di superare il livello attuale. Il disegno di legge stanzierebbe 513 miliardi in finanziamenti discrezionali per i programmi di base del Pentagono, 25,9 miliardi dollari meno di quanto richiesto dal presidente Obama e 18 miliardi in meno di quanto previsto dal disegno di legge approvato dalla Camera nel mese di luglio. Il disegno di legge include 117,6 miliardi per "operazioni d'emergenza all'estero", che

⁵ Se la maggioranza assoluta dei membri della Camera firma una petizione per prendere in considerazione una proposta di legge, questa legge deve essere rimossa dalla commissione e considerata dalla Camera, anche se la commissione non ha ancora pubblicato le sue conclusioni sul disegno di legge.

interessano soprattutto l'Afganistan, mentre è stata esaudita la richiesta dell'amministrazione Obama di aumentare dell'1,6% gli stipendi dei militari.



Fonte: Dipartimento della difesa Usa.

Alcuni parlamentari temono di minare le politiche estere americane

Nonostante l'approvazione unanime, molti parlamentari hanno espresso il loro disagio nei confronti dei tagli. Dopo la votazione il presidente della commissione, Daniel K. Inouye (D-Hawaii), ha avvertito che "ulteriori riduzioni al bilancio del dipartimento della difesa potrebbero essere dannosi per le nostre forze militari". Inouye ha sottolineato che la maggior parte dei tagli previsti dal Senato dipende dal fatto che molti programmi sono stati chiusi o sono in ritardo, così come dal tentativo di realizzare una migliore "disciplina fiscale". La commissione ha tagliato 695 milioni dal bilancio del programma per lo sviluppo del velivolo multiruolo F-35 *Joint Strike Fighter*, ma questa riduzione manterrebbe la produzione degli aerei al livello del 2011, pur sottraendo il finanziamento di tre nuove unità. Il disegno di legge, tuttavia, assegnerà nove miliardi per i restanti 29 F-35 richiesti dal Pentagono. La commissione ha anche approvato un taglio di cinque miliardi alla richiesta del presidente per le operazioni in Afganistan. I fondi stanziati per l'addestramento delle forze di sicurezza afgane sono stati ridotti di 1,6 miliardi. Inouye ha spiegato che il provvedimento non è in contrasto con le raccomandazioni del comandante Usa in Afganistan, incaricato di addestrare quelle forze. La versione approvata dalla Camera fornirà tredici miliardi per l'addestramento e l'equipaggiamento delle forze afgane.

La commissione sugli stanziamenti del Senato approva la continuazione del Meads

Nonostante il parere discordante della commissione forze armate del Senato e della commissione stanziamenti per la difesa della Camera, la commissione sugli stanziamenti del Senato ha approvato la richiesta dell'amministrazione Obama di continuare il programma *Medium Air Defense System* (Meads), un progetto antimissilistico realizzato congiuntamente da Usa, Germania e Italia. La commissione sugli stanziamenti del Senato è stata la prima delle quattro commissioni di difesa del Congresso ad approvare l'intero finanziamento del programma per quest'anno, fornendo i 407 milioni richiesti.⁶ Meads era uno degli obiettivi dei sostenitori dei tagli

⁶ Le quattro commissioni di difesa del Congresso sono: la commissione forze armate del Senato, la sottocommissione per la difesa della commissione sugli stanziamenti del Senato, la commissione forze

di bilancio, sia per la rapida crescita dei costi che per i ritardi subiti dal programma, oltre che per il fatto che il Pentagono non sembra intenzionato a impiegare il sistema. La ragione del voto favorevole della commissione è che il governo americano si è impegnato a pagare una penale alla Germania e all'Italia che ammonterebbe alla stessa cifra necessaria per completare il progetto nel corso dei prossimi due anni.

La Camera
approva il
disegno di
legge sugli
stanziamenti
per la difesa

Dopo l'approvazione da parte del Senato del disegno di legge per gli stanziamenti per il dipartimento della difesa per l'anno fiscale 2012, la versione del Senato dovrà essere armonizzata con la versione della Camera, approvata in luglio con una votazione di 336 a 87. La versione della Camera fornirebbe al Pentagono 530 miliardi, quasi nove miliardi in meno della richiesta del presidente, ma diciassette miliardi in più dell'anno fiscale 2011. La Camera ha inoltre stanziato 118,7 miliardi per le operazioni d'emergenza all'estero, ben ottocento milioni in più di quanto richiesto dell'amministrazione, ma quaranta miliardi in meno del finanziamento attuale. Questa riduzione è dovuta al ritiro delle forze Usa dall'Iraq. A differenza del Senato, la Camera ha approvato il finanziamento di trentadue F-35 *Joint Strike Fighters*, oltre ad altri finanziamenti richiesti. Nonostante il clima di austerità, la versione adottata dalla Camera fornirebbe 530,5 miliardi di finanziamenti discrezionali per i programmi di difesa, oltre a 118,7 miliardi previsti per le operazioni di guerra.

Durante il dibattito del disegno di legge della Camera sono stati esaminati settanta emendamenti, di cui una trentina è stata approvata. Probabilmente gli emendamenti più controversi sono stati quelli che hanno cercato di limitare il coinvolgimento degli Stati Uniti in Libia, mentre la guerra era ancora in corso. Il primo emendamento, proposto dal deputato Tom Cole (R-Michigan), avrebbe vietato l'uso dei fondi per fornire attrezzature, addestramento militare o altro genere di aiuti per le attività militari in Libia. Un altro emendamento, sponsorizzato da John Conyers (D-Michigan) e finalizzato a proibire il finanziamento per l'invio di truppe in Libia, è stato approvato. I due emendamenti sembravano ideati per provocare uno scontro con la Casa Bianca. L'ufficio di gestione e bilancio dell'amministrazione aveva già minacciato il veto presidenziale se la legge di finanziamento per il dipartimento della difesa per l'anno fiscale 2012 avesse contenuto elementi che "minano la capacità [del presidente] come comandante in capo".

I tagli al
bilancio della
difesa
impongono di
riconsiderare il
ruolo
dell'esercito

Il congelamento della spesa e i tagli imposti sia dalla Camera che dal Senato al dipartimento della difesa si inseriscono nel più ampio contesto della recente legge che limita l'indebitamento e impone ampi tagli alla spesa pubblica. L'opinione prevalente a Washington è che, nei prossimi dieci anni, i tagli previsti da questa legge ammonteranno tra i quattrocento e i quattrocentocinquanta miliardi e che altri seicento miliardi di dollari si renderanno necessari se il Congresso e il presidente non opereranno almeno 1,2 miliardi di tagli. Alla fine dell'estate il capo dell'ufficio gestione e bilancio dell'amministrazione, Jacob J. Lew, ha dichiarato che i tetti di spesa imposti

armate della Camera e la sottocommissione per la difesa della commissione sugli stanziamenti della Camera.

dalla nuova legge probabilmente ridurranno le spese per la difesa di trecentocinquanta miliardi in dieci anni. Di fronte a restrizioni fiscali senza precedenti, i parlamentari stanno ridiscutendo insieme a funzionari del Pentagono e all'amministrazione il ruolo dei militari americani. È stato messo in discussione anche il principio decennale secondo cui l'esercito americano deve essere in grado di combattere due grandi guerre contemporaneamente, un principio cui molti imputano la crescita dei costi della difesa negli ultimi anni. Adam Smith (D-Washington), influente membro democratico della commissione forze armate ha spiegato che "l'idea che dovremo combattere due grandi guerre non è probabile, è superata". I repubblicani insistono invece sull'importanza del principio delle due guerre. L'ex segretario alla difesa Robert Gates ha affermato in maggio: "Ho detto ripetutamente che avrei preferito un esercito più piccolo ma molto efficace a uno più grande e meno capace...Tuttavia, dobbiamo essere onesti con il presidente, con il Congresso, con il popolo americano, e anche con noi stessi, sulle conseguenze: un esercito più piccolo, non importa quanto efficace, potrà andare in un numero minore di luoghi e potrà fare meno cose" di un esercito più numeroso.

Gli aiuti a Taiwan

La Camera si pronuncia per la fornitura di nuovi aerei militari a Taiwan

Il 17 novembre 2011, la commissione affari esteri della Camera ha approvato un disegno di legge che imporrebbe al presidente Obama di vendere 66 nuovi jet da combattimento F-16 a Taiwan. Il disegno di legge, promosso da Kay Granger (R-TX), è stato approvato con una votazione a voce, e ciò fa ritenere che esso abbia buone possibilità di essere approvato dalla Camera. I suoi sostenitori hanno dichiarato di voler dare il segnale che il Congresso sostiene Taiwan, partner di lunga data degli Usa. Inoltre, molti parlamentari sostengono che il *Taiwan Relations Act* del 1979, la legge che regola la cooperazione militare tra Usa e Taiwan, richiede agli Stati Uniti di fornire a Taiwan le armi di cui ha bisogno per difendersi da un attacco proveniente dalla Cina.⁷

L'amministrazione Obama, preoccupata di non irritare la Cina, ha sostenuto che una nuova vendita non fosse necessaria, poiché l'ammodernamento approvato in settembre avrebbe dato agli aerei le stesse capacità del vecchio modello F-16, che il Congresso è ora desideroso di fornire a Taiwan. Il disegno di legge è stato infatti la risposta del Congresso alla decisione dell'amministrazione Obama di ammodernare la flotta di F-16 jet da combattimento di Taiwan, invece di vendere aerei nuovi al governo di Taiwan. La scelta dell'amministrazione aveva già suscitato l'opposizione della Cina.

Il recente disegno di legge ha ulteriormente irritato il governo cinese. La Cina si oppone alla vendita di armi a Taiwan, perché ciò danneggia le prospettive del ricongiungimento con quella che ritiene una provincia separatista (e che, a dire il vero, è considerata tale anche dagli Usa). L'attuale contesto complica ulteriormente la

⁷ Il 1979 Taiwan Relations Act, approvato dopo che gli Stati Uniti hanno rotto le relazioni diplomatiche ufficiali con Taiwan per riconoscere il governo della Cina continentale, richiede al governo degli Stati Uniti di fornire armi difensive a Taiwan.

questione, poiché nel corso dell'anno la Cina ha aumentato la propria presenza militare nel Mar cinese meridionale. Inoltre l'anno scorso il governo cinese aveva sospeso per mesi i legami militari con gli Stati Uniti, proprio a causa della vendita di armi americane a Taiwan. Poco prima che la norma fosse approvata dalla Camera, una proposta simile era stata respinta dal Senato. Ciò non implica però che il disegno di legge non abbia possibilità di essere adottato dal Senato. Dopo il voto, alcuni senatori hanno infatti dichiarato di essersi opposti alla misura soltanto perché non era pertinente al disegno di legge discusso in quel momento, che riguardava i privilegi commerciali da concedere ai paesi in via di sviluppo.

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

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Focus:

Flussi migratori
Mediterraneo e Medio Oriente
Relazioni Transatlantiche
Sicurezza energetica

Coordinamento redazionale a cura del:

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