

# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

## **Relazioni Transatlantiche**

n. 06 – gennaio/marzo 2011

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

**Focus**



Istituto affari internazionali

# LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE

gennaio-marzo 2011

Parte I

## In primo piano

Di  
Riccardo Alcaro

### **Negoziare, non forzare. La caduta di Gheddafi è il modo per uscire dalla palude libica**

L'Onu ha agito  
con rapidità  
quasi senza  
precedenti in  
difesa dei civili  
in Libia

Quello in Libia è un caso di intervento armato tra i più singolari degli ultimi vent'anni. Tra le novità va senz'altro menzionato il fatto che, a differenza del passato, gli Stati Uniti si sono decisi ad intervenire solo vincendo grandi esitazioni e su richiesta, pressante, di due paesi europei – le ex grandi potenze Francia e Gran Bretagna. Ma altrettanto significativo è che un altro intervento armato in un paese musulmano negli ultimi dieci anni – il terzo dopo Afghanistan e Iraq – sia stato dibattuto e approvato in tempi quasi inverosimilmente rapidi dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Inoltre, a fronte delle cinque astensioni sul voto di approvazione dell'uso della forza, tutte pesanti (Brasile, Russia, India e Cina, e cioè i quattro 'Bric', più la Germania), l'intervento ha ricevuto l'approvazione preventiva della Lega Araba (era pure stato insistentemente, anche se un po' confusamente quanto ai modi, richiesto dai libici insorti contro il governo di Muammar Gheddafi). Oltre alla rapidità con cui è stata approvata, la risoluzione 1973 del Consiglio di sicurezza colpisce anche perché risulta priva di grandi limitazioni in termini di mezzi impiegabili: a parte il dispiegamento di forze di "occupazione", infatti, "ogni [altra] misura necessaria" è consentita. Fino a un giorno prima all'ordine del giorno c'era semplicemente l'opzione di una zona di interdizione al volo (*no-fly zone*).

Ma l'obiettivo  
della missione  
è subito  
'scivolato'  
verso la  
rimozione di  
Gheddafi

La spiegazione di un così rapido iter procedurale, nonché di un mandato così ampio in termini di mezzi impiegabili, sta nella serie di improvvisi successi militari dei lealisti di Gheddafi, che in pochi giorni hanno scalzato gli insorti da quasi tutte le città 'conquistate', e la clamorosa miopia politica del regime di Gheddafi, che in mondovisione ha ammonito gli insorti che non ci sarebbe stata pietà per nessuno di loro. A quel punto anche per i paesi contrari all'intervento, Russia e Cina in testa, è diventato difficile resistere alle pressioni franco-britanniche, a cui si sono aggiunte quelle americane. L'accordo si è trovato su due condizioni: niente truppe di

occupazione e limitazione del mandato alla “protezione dei civili”. Il primo punto non è controverso, dal momento che né Francia né Gran Bretagna, e tanto meno gli Stati Uniti, hanno voglia e risorse per iniziare un’altra campagna di terra. Il secondo punto, invece, era ed è sempre più problematico. L’obiettivo di proteggere i civili là dove i civili sotto attacco fanno parte di, o sostengono, una ribellione anti-governativa può facilmente scivolare nell’obiettivo di abbattere chi guida la repressione degli insorti. In gergo militare si è a proposito parlato di *mission creep* e cioè, letteralmente, dello ‘slittamento della missione’ da protezione dei civili a cambio forzato di regime. Un obiettivo, quest’ultimo, non contemplato dalla risoluzione 1973 né appoggiato dai Bric, dall’Unione Africana (Ua) o da altri all’infuori dei paesi europei, degli Usa, e di pochi altri, tra cui il Qatar e gli Emirati Arabi Uniti (gli unici paesi arabi che hanno preso parte alle operazioni militari, anche se in forma molto modesta).

La resistenza  
dei lealisti pro-  
Gheddafi ha  
prodotto un  
pericoloso  
stallo

Sebbene il rischio di *mission creep* fosse ben presente ai fautori dell’intervento, si è scelto di procedere ugualmente per due ragioni: in primo luogo, bisognava arrestare l’avanzata delle forze governative su Bengasi, il centro della ribellione anti-Gheddafi, prima che fosse troppo tardi; in secondo luogo, c’era la malcelata speranza che l’intervento armato a “protezione dei civili” avrebbe comportato la caduta del regime, perché la distruzione delle forze lealiste avrebbe spinto Gheddafi ad arrendersi oppure permesso ai ribelli di conquistare una vittoria sul campo. Ebbene, dal momento che le forze di Gheddafi, per quanto indebolite, non hanno perso la loro potenza di fuoco, i ribelli non hanno alcuna chance di conquistare il potere con la forza delle armi, né Gheddafi sembra per il momento avere ragioni sufficienti per alzare bandiera bianca. Il che complica parecchio i piani della Nato, che nel frattempo ha preso il comando delle operazioni (dopo un pubblico bisticcio tra la Francia, che non ne voleva sapere di passare le responsabilità al quartier generale Nato, e gli altri membri dell’Alleanza, che certo non ha giovato alla credibilità della missione).

La Nato ha due strade per rompere l’impasse in cui si è arenata oggi, con i lealisti di Gheddafi che continuano ad avere l’iniziativa e i ribelli che non riescono ad uscire da posizioni puramente difensive. La prima è intensificare i bombardamenti, la seconda armare i ribelli. Sfortunatamente, nessuna delle due è senza costi e, ciò che è peggio, nessuna delle due potrebbe essere risolutiva.

Intensificare i  
bombardamenti  
mette a rischio  
coesione Nato,  
consenso popolare  
e legittimità  
internazionale

L’intensificazione dei bombardamenti presenta tre problemi di diverso ordine: coesione interna alla Nato, consenso interno e legittimità internazionale. Gli Usa, dopo le fasi iniziali dell’intervento, hanno assunto un ruolo di supporto, a testimonianza del fatto che per loro le priorità sono altre (Egitto soprattutto, ma anche il Golfo) e che sono ben contenti di lasciare l’iniziativa (finalmente) nelle mani degli europei. Francesi e britannici stanno spingendo dietro le quinte perché gli americani riprendano una posizione di primo piano nelle attività militari, ma non è detto che vi riescano. Ma se anche avessero successo, non bisogna dimenticare che la maggioranza dei paesi Nato non è affatto persuasa che aumentare le sortite, mirare su obiettivi politici oltre che militari (per esempio la tv di stato libica) e rendere il ‘cambio di regime’ l’obiettivo dichiarato delle operazioni sia la scelta più saggia. Un paese Nato chiave come la Turchia è anzi apertamente contrario. L’intensificazione dei bombardamenti comporta

il rischio di vittime civili, con pesanti conseguenze sul consenso all'intervento, peraltro già non particolarmente alto, delle opinioni pubbliche dei paesi membri dell'Alleanza. Infine c'è la questione della legittimità internazionale. Nonostante l'enfasi posta da Usa ed europei sul voto all'Onu, il mondo non occidentale vede l'intervento in Libia essenzialmente in termini imperialisti (basta uscire dai circuiti tradizionali dei media occidentali e dare uno sguardo a testate rispettabili come *al-Jazira* o *Asia Times* per rendersi conto dell'intensità dello scetticismo, quando non proprio dell'avversione, che circonda l'intervento armato in Libia). Il sostegno alle operazioni non va molto al di là dei governi che vi partecipano. Intensificare le attività militari e fare del 'cambio di regime' l'obiettivo dichiarato dell'intervento confermerebbe la percezione, molto più diffusa di quanto si avverta qui in Occidente, che la guerra di Libia non è diversa da quella d'Iraq, e che sia cioè un nascosto tentativo da parte occidentale di accaparrarsi risorse energetiche di altri paesi.

Armare i ribelli  
potrebbe  
portare ad un  
conflitto civile  
prolungato

Data la difficoltà di abbattere il regime di Gheddafi a forza di bombe, armare i ribelli sembra un'opzione più ragionevole. Anche qui però esistono diversi tipi di problemi, uno di legalità e l'altro di efficacia di lungo periodo. Legalmente, armare i ribelli potrebbe non essere consentito, dal momento che una risoluzione del Consiglio di sicurezza precedente alla 1973 (la ris. 1970) ha imposto un embargo sulla vendita di armi alla Libia. Anche se alcuni esperti di diritto internazionale<sup>1</sup>, nonché il segretario di Stato Usa Hillary Clinton, la pensano diversamente, è pacifico aspettarsi che la decisione di armare i ribelli verrebbe largamente interpretata come l'ennesimo tentativo occidentale di piegare il diritto ai propri interessi. Ma i problemi, come si diceva, non finiscono qui.

Gli stessi alti papaveri del Pentagono hanno dovuto ricordare al Congresso l'ovvietà che armare qualcuno non equivale a trasformarlo in un soldato. Oltre alle armi serve addestramento, e per l'addestramento serve tempo. Perché i ribelli sviluppino reali capacità militari, dunque, serve un investimento di più lungo periodo di quanto probabilmente molti stati della coalizione sembrano disposti a sopportare. Ma soprattutto fornire i ribelli di capacità militari superiori alle attuali vorrebbe dire correre il rischio che la guerra civile, invece di concludersi in fretta, si inasprisca e incancrenisca (per quanto nel lungo periodo l'esito sarebbe probabilmente sfavorevole a Gheddafi a causa dell'appoggio Nato ai ribelli). Anche qui i costi sarebbero considerevoli: prendere apertamente le parti di una fazione in lotta non solo farebbe perdere alla coalizione un'ulteriore fetta di consenso internazionale, ma esporrebbe i ribelli all'accusa (già in verità diffusa) di 'collaborazionisti' al soldo degli Usa. In più, una guerra civile prolungata produrrebbe tutti gli effetti che gli occidentali con il loro intervento hanno tentato di evitare: più morti civili, separazione di fatto della Tripolitania dalla Cirenaica, collasso delle strutture statali e conseguente aumento di attività illecite, aumento dei flussi migratori incontrollati, sotto-utilizzo delle risorse energetiche, ecc. Infine, una guerra civile ad intensità ben maggiore di quanto sia il

---

<sup>1</sup> Natalino Ronzitti, "È lecito armare i ribelli libici?", *Affarinternazionali*, 1 aprile 2011, [http://www.washingtonpost.com/politics/most-support-budget-deal-but-oppose-cuts-to-major-programs/2011/04/19/AFK5077D\\_graphic.html](http://www.washingtonpost.com/politics/most-support-budget-deal-but-oppose-cuts-to-major-programs/2011/04/19/AFK5077D_graphic.html).

caso oggi minerebbe la possibilità di una rapida pacificazione post-conflitto in una società fortemente contrassegnata da logiche tribali come quella libica.

Meglio cambiare obiettivi che tattiche: serve una mediazione

Né intensificare gli attacchi né armare i ribelli sono pertanto opzioni particolarmente attraenti. Il problema è che in entrambi i casi la *mission creep* da ‘protezione dei civili’ a ‘cambio di regime forzato’ produce una serie di complicazioni forse irrisolvibili. Tuttavia non è detto che non possano avere una loro utilità, se applicate con misura e soprattutto se presentate come strumentali ad un obiettivo largamente condivisibile a livello internazionale: forzare una mediazione tra le parti in lotta.

La mediazione, affidata ad Onu ed Ua avrebbe l’obiettivo di una riconciliazione nazionale

L’idea di una mediazione non è da trascurare. Il regime di Gheddafi, forse strumentalmente, non sembra contrario. L’Unione Africana (Ua), per mezzo del presidente sudafricano Zuma, ha già preparato una proposta, in base alla quale ad un immediato cessate il fuoco seguirebbe l’apertura di corridoi umanitari e l’avvio di un negoziato di pace. Infine, la mediazione è di gran lunga l’opzione che raccoglie il più ampio consenso internazionale, sia all’interno del mondo arabo sia al di fuori di esso, e potrebbe essere ufficialmente sanzionata dall’Onu. Il maggiore ostacolo all’ipotesi di una mediazione è l’indisponibilità dei ribelli a trattare con Gheddafi, e l’altrettanto forte volontà da parte di Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti di non concludere le operazioni prima che Gheddafi abbia lasciato il potere.

La buonuscita di Gheddafi va negoziata, non forzata

La via d’uscita, se esiste, è pertanto puntare ad una mediazione tra le forze pro e anti-Gheddafi a condizione che Gheddafi si tolga di mezzo. È in quest’ottica che un’intensificazione mirata e graduale, o l’assistenza militare ai ribelli, possono avere senso: convincere Gheddafi che la coalizione ha un piano per il futuro e che questo le dà tempo e risorse di consenso sufficienti a continuare le operazioni fino a fiaccare la volontà delle forze a lui leali. Allo stesso tempo, bisognerebbe incoraggiare più defezioni possibili nel regime, garantendo trattamenti di favore (scongiorando incriminazioni da parte della Corte penale internazionale, per esempio) e prospettando un’amnistia generale (tranne che per i fedelissimi), ma bisognerebbe anche, come si sta già facendo, preparare un esilio per il dittatore e la sua famiglia in qualche paese dove la Corte penale internazionale non può raggiungerli<sup>2</sup>.

A questo scopo tuttavia la coalizione deve abbracciare pubblicamente e con decisione una strategia di mediazione lungo le linee definite dalla proposta dell’Ua, da affidare all’Onu e all’Ua stessa, e promettere ingenti aiuti umanitari e assistenza economica e tecnica, anche sul piano militare, ad un governo libico post-Gheddafi che dia garanzie di pluralismo. Qualora lo stallo si prolungasse, deve anche prendere in considerazione l’ipotesi di raggiungere un cessate il fuoco e negoziare successivamente la buonuscita di Gheddafi nel più ampio quadro diplomatico di riconciliazione nazionale.

---

<sup>2</sup> Sul problema, cfr. Marina Mancino, “Impunità per Gheddafi?”, *Affarinternazionali*, 7 aprile 2011, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1720>.

**Parte II**  
**L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa**  
**gennaio-marzo 2011**

Di  
Giordano Merlicco

A cura di  
Riccardo Alcaro

*L'ondata rivoluzionaria che ha investito quasi tutti i paesi del Nord Africa e Medio Oriente ha concentrato sulla regione le attenzioni dei governi di Usa ed Ue. L'intervento armato in Libia da parte della Nato è stato preceduto da un'intensa opera diplomatica volta a ottenere il consenso delle Nazioni Unite e dei paesi arabi in particolare. Nonostante l'approvazione del Consiglio di sicurezza dell'Onu, l'intervento è stato criticato da Russia, Cina e Turchia che hanno espresso forti critiche. In sede transatlantica si sono registrate divergenze in merito al comando delle operazioni militari, che la Francia non avrebbe voluto cedere alla Nato, e in merito all'idea di armare i ribelli libici, con Francia e Gran Bretagna favorevoli e altri paesi, tra cui gli Usa, più prudenti.*

*Nell'immediato, l'apertura di un nuovo fronte in un paese musulmano ha spostato l'attenzione sulla Libia. Tuttavia il cambiamento di maggiore portata nel lungo periodo è senz'altro, almeno potenzialmente, quello occorso in Egitto, dove le proteste popolari hanno persuaso le forze armate a porre fine al trentennale governo di Hosni Mubarak. Americani ed europei hanno chiesto con forza all'esercito egiziano di gestire la transizione 'ordinatamente' in vista delle prossime elezioni politiche e presidenziali.*

*La rivolta popolare che ha posto fine al più che ventennale governo del presidente tunisino Ben Ali, la prima in ordine di tempo a scuotere gli equilibri politici del Nord Africa e Medio Oriente, ha colto di sorpresa sia gli Usa sia gli europei. Dopo qualche esitazione iniziale, in particolare da parte della Francia, Ue ed Usa hanno dato appoggio politico al processo di transizione.*

*Nonostante le incertezze e le ambiguità, Stati Uniti e Unione Europea hanno deciso di sostenere il cambiamento politico in Nord Africa. Ben diverso, invece, è il caso dei paesi del Golfo scossi da proteste antigovernative, Yemen e Bahrein, dove gli Usa temono di perdere preziosi alleati nella lotta al terrorismo e nel contenimento dell'influenza iraniana.*

*In America ed Europa diversi osservatori sono persuasi che le rivolte nel mondo arabo favoriranno l'Iran, dal momento che molti dei governi caduti o in difficoltà erano ostili*

*al regime clericale al potere a Teheran. Tuttavia le manifestazioni nei paesi arabi non sono state animate da seguaci dell'Islam politico e non ci sono segnali incontrovertibili che suffraghino la tesi di un'effettiva maggiore influenza iraniana. È probabile comunque che il clima di incertezza causato dalla 'primavera araba' renda ancor più difficile arrivare ad una soluzione concertata della disputa sul programma nucleare iraniano. Un incontro tra Iran e potenze occidentali (più Russia e Cina), tenutosi a Istanbul a fine gennaio, non ha prodotto alcunché.*

*È generale opinione che il cambiamento politico in corso in Nord Africa (in particolare in Egitto) avrà importanti ripercussioni sul conflitto israelo-palestinese, sebbene al momento nessuno sembri in grado di stabilire come. In ogni caso le rivolte arabe hanno persuaso gli europei dell'urgenza di una ripresa del negoziato tra le parti in lotta. Anche se l'amministrazione Obama condivide l'obiettivo, i partner transatlantici sono in disaccordo circa le modalità d'azione. Gli Usa hanno posto il veto su una risoluzione di condanna delle colonie israeliane del Consiglio di sicurezza dell'Onu, appoggiata invece in blocco dai paesi Ue.*

## **Il conflitto in Libia**

Usa e Ue  
mostrano  
prudenza  
all'inizio della  
crisi

L'atteggiamento di europei e americani di fronte alla crisi libica è andato evolvendosi a fronte del rapido incalzare degli eventi. Inizialmente europei ed americani si sono limitati a biasimare le autorità libiche per la repressione delle proteste, concentrate soprattutto in Cirenaica, contro l'autorità del colonnello Muammar Gheddafi, da oltre quarant'anni al potere. In questa fase Stati Uniti ed Europa erano peraltro impegnati a rimpatriare i loro concittadini residenti in Libia. Si stima che circa 10.000 cittadini dell'Unione Europea vivessero e lavorassero nel paese africano. La posizione degli Usa e dei governi europei è cambiata quando le iniziali proteste si sono trasformate in una vera e propria ribellione contro il governo di Tripoli. La ribellione ha raccolto il sostegno di alcuni settori delle forze armate libiche e di alcuni membri del governo, tra cui il ministro degli interni e capo dei reparti speciali, generale Abdul Fatah Younis, e del ministro della giustizia, Mustafa Abdul Jalil. Jalil è divenuto il portavoce del Consiglio nazionale di transizione, l'organo di governo creato dai ribelli nella città di Bengasi, epicentro della ribellione. In questa seconda fase sia da parte americana che da parte europea (con significative differenze interne all'Ue, tuttavia), si è cominciato a parlare apertamente della necessità che Gheddafi lasciasse le redini del potere. Tuttavia, soprattutto a causa della difficoltà di comprendere la consistenza e gli obiettivi politici dei ribelli, americani ed europei hanno mantenuto una certa cautela. Tale difficoltà è complicata dalle strutture tribali che compongono la società libica e che sembrano un elemento essenziale per comprendere la dinamica degli eventi e l'adesione alla rivolta delle singole regioni del paese africano.

L'Ue divisa  
sull'atteggiamento  
da assumere nei  
confronti della Libia

In seno all'Unione Europea si sono verificate significative divergenze. Francia e Gran Bretagna hanno assunto un atteggiamento molto duro nei confronti del governo di Tripoli, mentre Germania, Italia, Repubblica Ceca, Cipro e Malta hanno invitato alla



prudenza. I paesi membri dell'Europa meridionale hanno espresso preoccupazione soprattutto per le conseguenze che l'acuirsi della crisi libica avrebbe avuto sui flussi migratori. Questi timori erano motivati anche dall'instabilità politica della Tunisia, da cui erano già aumentati i flussi verso l'Europa e verso l'Italia in particolare. In proposito il ministro degli esteri italiano, Franco Frattini, ha dichiarato che il peggioramento della situazione libica avrebbe potuto produrre un "esodo di dimensioni bibliche" verso l'Europa. In risposta, la Commissione europea ha stanziato fondi per la creazione di campi profughi in Tunisia e in Egitto, in prossimità delle rispettive frontiere con la Libia.

La risoluzione 1970 impone sanzioni contro la Libia e chiama in causa la Cpi

Americani ed europei hanno continuato ad invitare Gheddafi a lasciare il potere e hanno cercato di instaurare contatti diretti con i ribelli. Il 26 febbraio il Consiglio di sicurezza dell'Onu ha approvato la risoluzione 1970. La risoluzione impone l'embargo alla vendita di armamenti alla Libia, il congelamento dei titoli detenuti da Gheddafi e dai suoi familiari all'estero e vieta agli esponenti del governo libico di recarsi all'estero. La risoluzione conferisce inoltre alla Corte penale internazionale (Cpi) il compito di indagare sugli eventi accaduti in Libia dall'inizio delle proteste contro il governo, per verificare eventuali crimini commessi dalle autorità libiche.

Usa e Ue congelano titoli libici per miliardi di dollari

Gli Stati Uniti hanno unilateralmente varato sanzioni più restrittive contro il governo libico. Washington ha congelato i beni della famiglia di Gheddafi, dei membri dell'esecutivo di Tripoli e perfino dei fondi di investimento libici. Secondo le cifre fornite dal dipartimento di stato americano, negli Usa sarebbero stati congelati fondi riconducibili al governo libico per un valore di circa 32 miliardi di dollari. In seno all'Unione Europea l'introduzione delle sanzioni contro la Libia è stato argomento di dibattito tra i paesi membri. Mentre Francia e Gran Bretagna sostenevano con decisione l'imposizione di sanzioni contro Tripoli, i paesi affacciati sul Mediterraneo erano più cauti. La reticenza di diversi paesi europei trovava spiegazione anche nei rapporti economici e commerciali da essi intrattenuti con la Libia. In particolare l'Italia ha siglato un trattato di amicizia e cooperazione con Tripoli nel 2008 e importa dal paese arabo il 25% del suo fabbisogno di petrolio e il 10% del gas. I fondi di investimento libici detengono inoltre importanti quote di partecipazione in numerose imprese italiane, tra cui Eni e Finmeccanica, e in Unicredit, la principale banca italiana. La risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Onu ha tuttavia appianato i dissidi e, alla fine di febbraio, l'Ue ha imposto il divieto di viaggio per i dirigenti libici e il congelamento dei fondi a loro riconducibili. A differenza delle sanzioni americane, le sanzioni dell'Unione Europea non comprendevano, inizialmente, il congelamento dei fondi detenuti dalla Libyan Investment Authority (Lia), il fondo sovrano libico, e da altri enti statali, che sono state sanzionate in un secondo momento, verso la metà di marzo. L'Ue ha inoltre imposto contro Tripoli l'embargo sulla vendita degli armamenti e dei materiali utilizzabili per fini militari.

L'idea di una no-fly zone alimenta il dibattito interno alla Nato

Parallelamente all'imposizione delle sanzioni, gli Usa e i paesi europei hanno iniziato a discutere di un possibile intervento militare contro Tripoli. In un primo tempo Francia e Gran Bretagna hanno proposto con forza l'imposizione sullo spazio aereo libico di una zona d'interdizione al volo, per impedire all'esercito libico di utilizzare l'aviazione nelle operazioni militari contro gli insorti. Diversi paesi europei hanno inizialmente reagito

con freddezza alla proposta franco-britannica. Contrari si sono detti anche la Turchia e la Russia. I paesi favorevoli all'intervento hanno comunque manifestato il bisogno di ottenere preventivamente un vasto consenso nella regione, temendo che altrimenti l'intervento avrebbe provocato gravi dissensi nel mondo arabo e una situazione di conflitto prolungato sul territorio. Il segretario generale della Nato, Anders Fogh Rasmussen, si è dichiarato favorevole all'intervento, ma ha specificato che a tal fine sarebbe stato necessario ottenere "un deciso sostegno" da parte dei paesi della regione e una "solida base legale". A Washington l'opportunità della *no-fly zone* è stata oggetto di dibattito tra i più scettici, in cui spicca il segretario della difesa Robert Gates, e i più possibilisti come il Segretario di Stato Hillary Clinton. Gli Usa hanno comunque iniziato a mobilitare il proprio arsenale militare, schierando portaerei di fronte alle coste libiche.

La Francia e l'Italia riconoscono gli insorti

Di fronte all'avanzata dell'esercito governativo libico, che riconquistava gradualmente le città controllate dai ribelli, Usa e Ue hanno tuttavia cambiato atteggiamento, orientandosi più decisamente per un intervento. In questa fase la Francia si è distinta per attivismo. Il presidente francese, Nicolas Sarkozy, ha ricevuto una delegazione degli insorti e ha riconosciuto ufficialmente il Consiglio nazionale di transizione come unico "legittimo rappresentante del popolo libico". Sarkozy ha inoltre dichiarato la disponibilità della Francia a compiere attacchi aerei contro le forze militari di Tripoli. L'interventismo francese ha suscitato diversi malumori tra i paesi europei, poiché Sarkozy non si era preventivamente consultato con i partner dell'Ue e il suo riconoscimento degli insorti è avvenuto prima del Consiglio europeo e della riunione dei ministri della difesa dei paesi della Nato, una tempistica che a molti è sembrata un tentativo, da parte di Parigi, di esercitare pressioni sui suoi alleati. Al momento di scrivere, solo l'Italia ha seguito l'esempio della Francia.

La Lega araba appoggia la creazione di una *no-fly zone*

Nel frattempo l'ipotesi di creare una zona d'interdizione al volo ha suscitato il consenso di numerosi paesi arabi. I paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo (Ccg) si sono dichiarati favorevoli, mentre anche il segretario della Lega Araba, l'egiziano Amr Moussa, ha espresso il suo sostegno. Infine la Lega araba ha invocato la creazione di una zona d'interdizione al volo e solo alcuni paesi, come Algeria e Siria, hanno mostrato netta contrarietà. Minore disponibilità è stata espressa dai paesi africani. L'Unione Africana ha cercato di aprire un negoziato tra il governo di Tripoli e gli insorti, respingendo l'idea che la crisi libica potesse essere risolta con un intervento straniero. Russia e Cina hanno mostrato perplessità sull'ipotesi di un intervento dei paesi Nato in Libia, mentre una netta contrarietà è stata espressa dalla Turchia. Il premier turco, Recep Tayyip Erdogan, ha dichiarato che "gli interventi stranieri, specialmente gli interventi militari, non fanno che complicare i problemi", alludendo agli interventi in Afghanistan e Iraq. Pur essendo favorevoli all'intervento, gli Stati Uniti hanno cercato di assumere un atteggiamento discreto; il Segretario di Stato Clinton ha ribadito che "un intervento unilaterale avrebbe conseguenze indesiderate", ma ha dichiarato la disponibilità degli Stati Uniti ad intervenire, nel caso in cui il Consiglio di sicurezza dell'Onu si fosse pronunciato in tal senso. Da parte sua, invece, la Germania ha mantenuto una posizione contraria. La cancelliera Angela Merkel ha espresso il timore

che un attacco contro Tripoli avrebbe potuto generare un conflitto prolungato e aumentare le vittime civili della guerra civile libica.

La risoluzione 1973 autorizza l'uso della forza contro la Libia dal mare e dal cielo

Il consenso della Lega Araba ha incoraggiato i sostenitori dell'intervento e il 17 marzo il Consiglio di sicurezza dell'Onu ha approvato la risoluzione 1973, su proposta di Francia, Gran Bretagna e Libano. Nessun paese ha espresso voto contrario, ma Brasile, Cina, Germania, India e Russia si sono astenuti. La risoluzione 1973 chiede un cessate il fuoco immediato e autorizza i paesi membri dell'Onu a "intraprendere tutte le misure necessarie (...) per proteggere i civili", escludendo tuttavia "ogni sorta di forza d'occupazione straniera" sul territorio libico. La risoluzione impone una zona di esclusione aerea sul territorio della Libia, autorizzando gli stati membri, individualmente o per il tramite di organizzazioni regionali, a intraprendere "tutte le misure necessarie per far rispettare il divieto di sorvolo". La risoluzione rinforza l'embargo alla vendita di armi e il congelamento dei fondi già stabilito precedentemente. A differenza della risoluzione 1970, il congelamento dei fondi previsto dalla risoluzione 1973 comprende anche i fondi della Libya Investment Authority e dell'ente statale per il petrolio.

### I PAESI DESTINATARI DEL PETROLIO LIBICO



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

La Russia  
critica  
l'intervento  
armato

L'intervento contro il governo libico è iniziato il 19 marzo. Il primo paese a condurre raid in territorio libico è stata la Francia. Ben presto però Gran Bretagna e Stati Uniti hanno offerto il loro importante contributo militare all'operazione, nota come *Odyssey Dawn*. La portata dell'attacco ha suscitato perplessità e talvolta netta contrarietà nella comunità internazionale. Il premier russo Vladimir Putin ha criticato la risoluzione 1973, comparandola a un "medievale appello alla crociata", incorrendo però nella reprimenda del suo stesso presidente, Dimitri Medvedev, che ha definito le parole di Putin "inaccettabili" perché il riferimento alle crociate potrebbe essere interpretato come un incitamento allo scontro di civiltà (si è trattato, per inciso, del maggiore diverbio pubblico tra il presidente e il primo ministro russi, che potrebbero trovarsi come rivali alle presidenziali del 2012). Nonostante le divergenze nei toni, la Russia ha confermato la sua contrarietà all'intervento della Nato in Libia e il ministro degli esteri di Mosca, Sergei Lavrov, ha dichiarato che l'intervento è andato oltre il mandato dell'Onu. Secondo Lavrov "l'intervento della coalizione in quella che è essenzialmente una guerra civile interna non è stato autorizzato dalla Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Onu", che autorizza solo le azioni miranti alla protezione dei civili. Anche la Cina ha biasimato l'intervento dei paesi della Nato in Libia, sottolineando che essi hanno dato un'interpretazione troppo estesa alla risoluzione 1973.

Anche la  
Turchia  
contraria  
all'uso della  
forza

La Turchia ha ribadito la sua contrarietà e il ministro degli esteri Ahmet Davutoglu ha criticato l'atteggiamento francese, affermando che l'intervento di Parigi è andato ben oltre il mandato conferito dall'Onu. La Turchia ha inoltre criticato il governo francese per la volontà di tenere la pianificazione e il comando delle operazioni fuori dalla cornice della Nato. Il premier turco Erdogan si è offerto di mediare tra il governo libico e gli insorti, affermando che "è in corso una guerra civile in Libia e noi dobbiamo porvi fine". La Lega Araba ha mantenuto un atteggiamento ambivalente e dopo l'iniziale sostegno all'azione contro Tripoli, ha considerato eccessivo l'uso della forza da parte della Nato. Il segretario Moussa ha dichiarato che l'obiettivo dovrebbe essere "la protezione dei civili e non il bombardamento di altri civili". Tra i paesi arabi occorre tuttavia segnalare il netto sostegno all'intervento militare da parte di Qatar, Emirati Arabi Uniti e Bahrein. Il Qatar e gli Emirati Arabi partecipano anche militarmente all'intervento e il Qatar ha ufficialmente riconosciuto il Consiglio nazionale di transizione come legittimo rappresentante del popolo libico. Da parte sua, l'Unione Africana ha invece ribadito la sua posizione, contraria a "ogni tipo di intervento militare straniero".

La Nato litiga  
sul comando  
delle  
operazioni

La volontà della Francia di mantenere il comando delle operazioni esterno alle strutture di comando della Nato ha suscitato l'irritazione degli Usa e di diversi paesi europei. In attesa di chiarimenti la Norvegia ha sospeso la sua partecipazione alle operazioni militari. L'Italia ha perfino minacciato di negare l'uso delle proprie basi, qualora l'operazione non avvenisse all'interno delle strutture di comando della Nato. La Francia ha sostenuto che fosse inopportuno affidare il comando alla Nato, poiché l'Alleanza Atlantica è in discredito presso l'opinione pubblica islamica a causa della missione in Afghanistan. Il ministro degli esteri francese, Alain Juppé, ha proposto alla

coalizione di utilizzare le capacità della Nato, mantenendo però un comando esterno, anche perché ciò avrebbe incoraggiato la partecipazione di paesi esterni alla Nato. Il segretario generale della Nato Rasmussen ha affermato di contro che il modello dell'Isaf, la missione della Nato in Afghanistan, rappresenta un ottimo esempio di come coordinare i membri della Nato con paesi ad essa esterni, in un'unica struttura di comando. Con varie sfumature anche Usa, Gran Bretagna e Turchia hanno biasimato la posizione di Parigi. Le pressioni degli altri paesi della Nato hanno infine indotto la Francia a cedere e il 25 marzo il Comando alleato forze congiunte, di stanza a Napoli, ha assunto il comando delle operazioni. La Germania ha invece dichiarato di non voler partecipare alla missione, neanche nell'ambito della Nato. Il ministro degli esteri tedesco, Guido Westerwelle, ha sostenuto che "la situazione della Libia non può essere risolta con mezzi militari", ma solo con mezzi politici. Il ministro della difesa, Thomas de Maizière, ha inoltre annunciato il ritiro di quattro imbarcazioni militari tedesche dal Mediterraneo, ribadendo il rifiuto della Germania di lasciarsi coinvolgere nel conflitto.

Anche da un punto di vista politico si sono registrate delle divergenze tra i membri della coalizione che è intervenuta militarmente in Libia. Francia e Gran Bretagna hanno dichiarato che la finalità dell'intervento dovrebbe comprendere l'esautorazione di Gheddafi. Il ministro della difesa britannico, Liam Fox, ha perfino dichiarato che eliminare fisicamente Gheddafi sarebbe "legittimo". Diversamente, gli altri paesi della coalizione hanno mostrato maggiore cautela e, pur dichiarandosi favorevoli all'allontanamento di Gheddafi dal potere, hanno sostenuto che tale esito andrebbe perseguito attraverso i negoziati, non con l'eliminazione fisica del leader libico.

Gli Usa cercano un ruolo discreto nella gestione della crisi libica

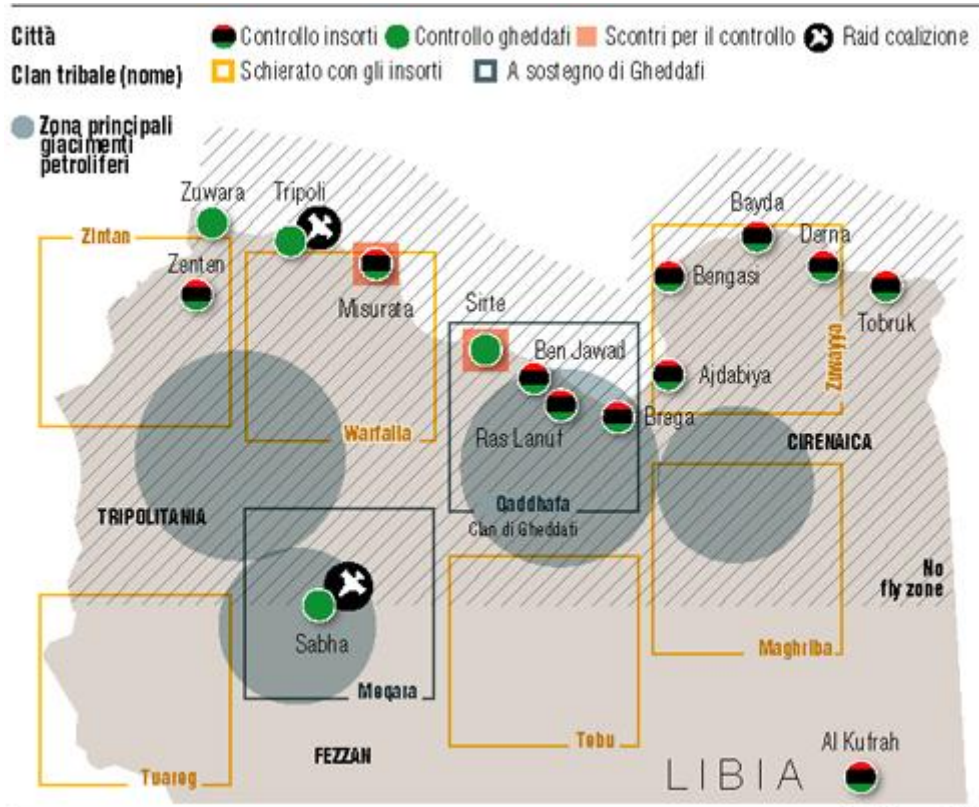
Gli Stati Uniti hanno svolto un importante ruolo militare nei primi giorni dell'intervento, ma hanno espresso l'intenzione di limitarsi a compiti di supporto nel seguito dell'operazione. Anche in ragione dello scetticismo dell'opinione pubblica americana, il presidente Barack Obama ha più volte ripetuto la sua volontà di non ripetere gli errori commessi in Iraq e ha espresso l'intenzione di svolgere un ruolo di supporto ai membri europei della Nato. Obama ha dichiarato che "gli Stati Uniti faranno la loro parte per fornire il loro aiuto", ma gestire la fase future della crisi "è un compito che toccherà all'intera comunità internazionale".

L'ipotesi di armare gli insorti divide la coalizione

Un'altra questione che divide gli alleati è se sia opportuno armare gli insorti. Ufficialmente gli Stati Uniti stanno prendendo in considerazione tale ipotesi, ma il Segretario di Stato Clinton ha dichiarato che gli Usa non hanno ancora preso una decisione in tal senso. Diversi esponenti dell'amministrazione Obama hanno espresso preoccupazione per la possibilità che tra i ribelli si trovino elementi integralisti. Secondo uno studio dell'esercito americano, infatti, la maggior parte dei jihadisti stranieri che hanno combattuto in Iraq erano originari della Cirenaica, la regione al centro della rivolta contro Gheddafi. Il comandante in capo delle forze Nato, l'Ammiraglio James Stavridis, ha riconosciuto che non tutti gli esponenti dell'opposizione libica "sono amici degli Stati Uniti" e non ha escluso che al loro interno si celino personalità legate ad al-Qaeda. Secondo fonti di stampa, il presidente americano Obama avrebbe tuttavia autorizzato la Cia a compiere operazioni sotto copertura per fornire appoggio ai ribelli. In Europa l'ipotesi di armare i ribelli è stata

sostenuta con vigore da Francia e Gran Bretagna. L'idea ha però raccolto scarsi consensi tra gli altri paesi. Il ministro degli esteri italiano Frattini non ha escluso che si possa armare i ribelli, ma solo come *"extrema ratio"*, invitando gli altri paesi della coalizione ad adottare maggiore prudenza in proposito.

### MAPPA DELLA LIBIA CON LE REGIONI CONTROLLATE DAL GOVERNO E QUELLE CONTROLLATE DAGLI INSORTI.



Fonte: Ansa, aggiornata al 31 marzo 2011.

### Egitto

Gli Usa inizialmente riluttanti a 'mollare' Mubarak

Quando in Egitto sono iniziate le proteste contro il presidente Hosni Mubarak e il suo governo, sia gli Usa che i governi europei hanno assunto un atteggiamento cauto. Americani ed europei in questa fase hanno evitato di criticare in maniera troppo netta l'operato del presidente egiziano. Il Segretario di Stato americano Clinton ha invitato governo e opposizione alla moderazione e ha dichiarato che l'esecutivo del Cairo era "stabile" e intento a cercare "le modalità con cui rispondere ai bisogni e agli interessi legittimi del popolo egiziano". Tuttavia Clinton ha chiesto con forza alle autorità egiziane di non bloccare i mezzi di comunicazione come internet e le reti telefoniche. Contemporaneamente, il vice presidente americano, Joe Biden, ha definito Mubarak un "alleato". Anche Obama all'inizio della crisi ha evitato di prendere apertamente le

distanze da Mubarak. Nel suo discorso sullo stato dell'unione, il presidente americano ha elogiato il popolo tunisino e ha dichiarato che gli Usa sostengono le aspirazioni dei popoli alla democrazia, tuttavia Obama ha evitato di citare l'Egitto.

Mubarak appoggiava le politiche Usa in cambio di ingenti aiuti

La ritrosia americana ed europea a prendere le distanze da Mubarak è dovuta all'importanza che l'Egitto riveste nelle dinamiche politiche del Medio Oriente. Per storia, rilevanza demografica (con oltre 84 milioni di abitanti, è di gran lunga il più popoloso stato arabo) e per posizione geografica, l'Egitto è considerato il paese strategicamente più importante del mondo arabo. Il Canale di Suez è fondamentale per il commercio internazionale e per il transito del petrolio destinato ai paesi occidentali. L'Egitto è inoltre, insieme alla Giordania, l'unico paese arabo ad aver siglato un trattato di pace con Israele, ed è un interlocutore imprescindibile nel negoziato di pace (nonché, sotto Mubarak, un implacabile nemico di Hamas, il gruppo islamista palestinese che Usa ed Ue considerano un'organizzazione terroristica). Durante l'epoca di Mubarak, l'Egitto si è abitualmente schierato in favore delle politiche degli Usa nella regione, ha mantenuto rapporti discreti ma buoni con Israele e ha contribuito ad isolare il Hamas, che controlla la Striscia di Gaza. In cambio di queste politiche, americani ed europei hanno incentivato la cooperazione politica ed economica con l'Egitto. In particolare, per trent'anni, gli Usa hanno fornito ingenti aiuti all'Egitto, soprattutto di natura militare: negli ultimi anni, dell'1,5 miliardi di dollari in assistenza che gli Usa hanno fornito all'Egitto, 1,2 miliardi era destinato alle forze armate e di sicurezza egiziane.

L'incapacità del governo egiziano di contenere le proteste ha indotto Usa e Ue a cambiare atteggiamento nei confronti di Mubarak. Inizialmente americani ed europei temevano che la dipartita di Mubarak potesse destabilizzare la regione e favorire l'ascesa al potere degli islamisti, ma tale preoccupazione è stata ridimensionata quando è apparso chiaro che le dimostrazioni di piazza non erano animate dai seguaci dell'integralismo islamico, ma avevano un netto carattere secolare. In questa fase ci sono stati frequenti contatti tra il segretario della difesa Usa Gates e Mohammed Tantawi, comandante delle forze armate egiziane. Gli egiziani hanno rassicurato gli Usa che le forze armate avrebbero potuto gestire la fase di transizione, evitando l'instabilità e assicurando la continuità della politica estera egiziana.

Gradualmente, Usa ed Ue cambiano linea, distaccandosi da Mubarak

Col perdurare delle proteste, Clinton ha chiesto al Cairo di permettere lo svolgimento delle manifestazioni pacifiche e di ripristinare le telecomunicazioni, dichiarando che le proteste evidenziavano "i profondi malumori presenti nella società egiziana". Nel corso di una telefonata con il suo omologo egiziano, Obama ha invocato l'apertura immediata di una fase di "transizione ordinata", mentre i responsabili europei hanno minacciato di ritirare gli aiuti economici forniti all'Egitto. Germania, Francia e Gran Bretagna hanno inoltre siglato un comunicato congiunto, in cui invocavano "un processo di trasformazione", che avrebbe dovuto condurre alla formazione di un esecutivo di larghi consensi. Il comunicato, che ha in seguito raccolto il sostegno dell'Italia e della Spagna, evitava tuttavia di invitare Mubarak alle dimissioni.

Usa e Ue  
invocano una  
transizione  
ordinata

Quando le pressioni esterne e la perdita dell'appoggio dell'esercito hanno spinto Mubarak alle dimissioni, il mantenimento della stabilità è stata la principale preoccupazione di Usa ed Europa. Il governo è stato assunto dal comandante dell'esercito, Tantawi, mentre le funzioni del capo dello stato sono attualmente svolte dal capo dei servizi segreti, Omar Suleiman. Il vice presidente americano Biden ha invocato un "cammino negoziato verso la democrazia" e "transizione ordinata" è divenuto il *leitmotiv* delle dichiarazioni americane ed europee sull'Egitto. La costituzione egiziana prevedeva che in caso di dimissioni del presidente le elezioni presidenziali si dovessero svolgere entro sessanta giorni, tuttavia l'ipotesi ha suscitato la netta contrarietà di americani ed europei, che temevano che tale tempistica non avrebbe favorito la stabilità. Il Segretario di Stato Clinton ha dichiarato che, nonostante il dettato costituzionale, l'Egitto non era in grado di organizzare elezioni ordinate in un lasso di tempo così breve. La stessa posizione è stata assunta dalla Gran Bretagna e dalla Germania. La cancelliera tedesca Merkel ha inoltre rivolto un appello al consiglio militare che governa temporaneamente il paese, affinché non venga rimesso in discussione il trattato di pace con Israele. Usa e Ue hanno assicurato il loro sostegno politico ed economico all'Egitto. In particolare il rappresentante per la politica estera europea Ashton ha sostenuto la necessità che la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo conceda un finanziamento annuale di un miliardo di euro all'Egitto, per aiutare il Cairo durante il periodo di transizione

Stati Uniti ed Europa hanno accolto con favore l'esito del referendum costituzionale che si è svolto il 19 marzo. La consultazione è stata una tappa importante per predisporre il quadro politico e legale per lo svolgimento delle elezioni legislative e presidenziali egiziane. Le modifiche alla legge fondamentale sono state predisposte dal consiglio militare che governa il paese e hanno ottenuto un netto consenso; in loro favore si è pronunciato il 77% dei votanti. In base agli standard occidentali (non però arabi), l'affluenza al voto non è stata elevata: solo il 41% dei 45 milioni di aventi diritto si è recata ai seggi. Ad ogni modo gli Stati Uniti hanno interpretato la consultazione popolare come un passo importante in direzione dell'organizzazione di elezioni libere e democratiche. La riforma prevede il limite massimo di due mandati di quattro anni per il presidente della Repubblica; la procedura necessaria per candidarsi alle elezioni viene semplificata, al fine di facilitare la partecipazione di diversi candidati; viene inoltre rafforzato il controllo del potere giudiziario sullo svolgimento delle elezioni e sulla verifica dei risultati. Si tratta di modifiche parziali e temporanee alla costituzione, dato che il prossimo parlamento avrà il compito di redigere *ex novo* la legge fondamentale dello stato. Le elezioni parlamentari potrebbero svolgersi già in estate, mentre si prevede che le presidenziali non si svolgeranno prima dell'autunno. Questa tempistica non ha mancato di suscitare la perplessità di europei e americani, che temono che in tempi così brevi diversi gruppi della società civile, in particolare quelli di nuova formazione e che esprimono le fasce più dinamiche della società, non abbiano la possibilità di dotarsi delle strutture organizzative necessarie per affrontare la competizione elettorale. Quest'eventualità favorirebbe il successo del Partito nazional-democratico, la formazione un tempo guidata da Mubarak, e della Fratellanza mussulmana, il movimento islamico che ha espresso l'intenzione di presentarsi alle elezioni come partito politico (ma ha precisato che non intende presentare un



candidato alle presidenziali, forse come risultato di un tacito accordo con i nazional-democratici). L'ipotesi di una netta affermazione dei Fratelli musulmani ha provocato diversi timori in Europa e negli Stati Uniti, anche per l'impatto che tale eventualità potrebbe avere sui rapporti tra l'Egitto e Israele. Tuttavia, prendendo atto della loro influenza sulla società egiziana, gli Usa hanno concesso che nel nuovo Egitto ci si dovrà confrontare anche con il movimento islamico. Il convincimento di Washington, così come di molti altri, è che consentire il loro inserimento all'interno di un sistema politico democratico scoraggerà le tendenze radicali.

## Tunisia

Usa e Ue  
sorprese dalla  
crisi in Tunisia

L'esplosione della crisi politica in Tunisia, che ha dato il via all'ondata rivoluzionaria che ha investito Nord Africa e Medio Oriente, ha preso europei e americani di sorpresa. La crisi è iniziata con delle proteste spontanee a causa dell'alto livello di disoccupazione e del peggioramento del tenore di vita della popolazione. Dopo il tentativo di repressione violenta da parte delle autorità tunisine le manifestazioni hanno assunto una dimensione politica e i manifestanti hanno iniziato a chiedere le dimissioni del governo e del presidente Zine el Abidine Ben Ali, al potere da ventitre anni. In questa fase né gli Usa né l'Europa hanno apparentemente ritenuto verosimile che il malcontento popolare potesse portare alla caduta di Ben Ali. Il che invece è accaduto il 14 gennaio 2011.

Prima che Ben Ali lasciasse il paese per trovare rifugio in Arabia Saudita, gli Stati Uniti si sono limitati a criticare "l'uso eccessivo della forza" da parte del governo tunisino. Simile cautela hanno mostrato i governi europei e i responsabili dell'Unione Europea, mentre al contrario la Francia, che ha intensi rapporti con Tunisi, ha offerto appoggio a Ben Ali. Tre giorni prima della partenza di Ben Ali, il ministro degli esteri francese, Michèle Alliot-Marie, ha offerto a Tunisi il "*savoir faire*" delle forze di sicurezza francesi, per aiutare Ben Ali a contenere le proteste di piazza. Solo dopo la fuga di Ben Ali, il presidente francese Sarkozy ha rettificato la posizione del suo paese, esprimendo sostegno alla rivolta popolare. Sarkozy ha inoltre motivato il sostegno offerto a Ben Ali e Mubarak, dichiarando che "nonostante il loro carattere autoritario" essi rappresentavano "un argine contro l'estremismo religioso, il fondamentalismo e il terrorismo". Ciò non è però bastato a dissipare l'imbarazzo di Parigi, soprattutto perché la stampa ha rivelato che tra Ben Ali e i membri dell'esecutivo francese esistevano ottime relazioni personali oltre che politiche. Durante le proteste, il ministro Alliot-Marie si trovava addirittura in villeggiatura in Tunisia, a spese dello stato tunisino, ed aveva inoltre avviato affari insieme a delle personalità legate a Ben Ali. Per ridimensionare l'imbarazzo ed evitare di compromettere i rapporti della Francia con il nuovo esecutivo tunisino, Alliot-Marie ha infine rassegnato le dimissioni.

L'Ue tenta di  
riformulare la  
propria politica nei  
confronti del  
Mediterraneo

Dopo la caduta di Ben Ali, Stati Uniti ed Europa hanno espresso il loro sostegno al nuovo corso tunisino. Durante il discorso sullo stato dell'unione, tenuto il 25 gennaio, il presidente americano Obama ha dichiarato che il suo paese "è al fianco del popolo tunisino e sostiene le aspirazioni democratiche di tutti i paesi". I paesi dell'Ue hanno

prospettato la possibilità di aiutare la crescita economica della Tunisia e degli altri paesi dell'Africa settentrionale, riducendo i dazi per le importazioni dalla regione. Germania, Gran Bretagna e la Commissione europea hanno anche avanzato l'ipotesi di aprire il mercato comunitario ai prodotti nordafricani, ma la questione ha suscitato la forte perplessità di alcuni paesi membri dell'Ue, come Francia, Spagna e Italia, che temono che l'eventuale abolizione dei dazi sui prodotti agricoli possa mettere a repentaglio la salute dei rispettivi settori agricoli. Il commissario europeo per il commercio, Karel de Gucht, ha dichiarato che, per instaurare una solida relazione economica e politica tra l'Ue e i paesi nordafricani, bisogna adottare una prospettiva di lungo periodo, anche perché la debolezza degli attuali governi di Egitto e Tunisia rende difficile progressi immediati. L'Unione Europea si è inoltre detta disponibile a facilitare la concessione dei visti per i cittadini tunisini, soprattutto per alcune categorie come gli studenti o i giovani professionisti. L'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Ue, Lady Catherine Ashton, ha proposto di aumentare di un miliardo di euro la somma di denaro che la Banca europea di investimento potrà prestare ai paesi della sponda meridionale del Mediterraneo.

Le rivolte nel mondo arabo hanno indotto l'Ue a una revisione della Politica europea di vicinato (Pev). Il Consiglio europeo si è trovato d'accordo sul fatto che l'Ue debba applicare con maggiore rigore il principio della condizionalità, legando la concessione degli aiuti alla realizzazione di riforme economiche e politiche da parte dei paesi beneficiari, e creando un sistema di incentivi che premi gli stati più 'virtuosi' sul piano delle riforme politiche. I paesi membri che si affacciano sul Mediterraneo hanno inoltre sostenuto l'ipotesi di concedere ai paesi nordafricani una parte dei fondi destinati all'area orientale del vicinato. Tuttavia questa idea non ha incontrato un consenso unanime e si è scontrata con l'opposizione della Germania e di altri paesi, che hanno interesse a consolidare i rapporti dell'Ue con i suoi vicini orientali.

## Golfo

Usa e Ue  
invitano lo  
yemenita Saleh  
al dialogo ma  
evitano di  
invocarne le  
dimissioni

In merito alle proteste in corso nella regione del Golfo Persico, gli Usa e gli europei si sono mossi con maggiore cautela rispetto ai paesi del Nord Africa. Nello Yemen le manifestazioni di protesta contro il presidente Ali Abdullah Saleh si susseguono quotidianamente e la repressione condotta dalle autorità ha provocato decine di morti. Saleh ha respinto la richiesta dell'opposizione di dimettersi e ha dichiarato che il prolungarsi delle proteste potrebbe portare ad una "sanguinosa guerra civile". La fermezza di Saleh ha provocato disappunto tra diversi membri degli apparati dello stato e perfino alcuni alti ufficiali dell'esercito si sono espressi contro il presidente yemenita. Gli Usa e l'Ue hanno più volte invitato le parti alla moderazione e hanno chiesto a Saleh di iniziare un dialogo con gli esponenti dell'opposizione. Tuttavia né gli Usa né l'Ue hanno richiesto esplicitamente al presidente yemenita di rassegnare le dimissioni. Per gli occidentali lo Yemen riveste un'importanza centrale nella lotta contro il terrorismo e per il controllo del golfo di Aden. Sul territorio yemenita opera "al-Qaeda nella Penisola arabica", un movimento nato dalla fusione tra il braccio yemenita e quello saudita di al-Qaeda. Saleh ha sostenuto la lotta contro il terrorismo

condotta dagli Usa e ha permesso a Washington di effettuare raid e operazioni coperte per colpire gli accoliti di al-Qaeda in territorio yemenita. Solo nel 2010 gli Usa hanno concesso 300 milioni di dollari di aiuti allo Yemen e la Casa Bianca ha quindi evitato di prendere apertamente le distanze da Saleh. Il segretario alla difesa americano Gates ha dichiarato che la stabilità del paese arabo rimane la principale preoccupazione degli Usa ed egli ha rifiutato di commentare la crisi in atto, definendola “una questione interna yemenita”.

Usa preoccupati  
dalla possibile  
destabilizzazione  
del Bahrein

In Arabia Saudita la monarchia dei Saud è riuscita a contenere le proteste, anche grazie allo stanziamento di 36 miliardi di dollari per finanziare ingenti incrementi nei programmi sociali e di assistenza. In Bahrein, al contrario, le proteste contro la dinastia dei Khalifa sono state più vigorose, alimentate anche da ragioni di ordine confessionale: la dinastia regnante è sunnita, così come prevalentemente sunnita è l'establishment politico, economico e militare del paese, a fronte di una maggioranza di confessione sciita. Anche l'Iran segue la variante sciita dell'Islam – ne è anzi la ‘culla’ – e alcuni osservatori hanno paventato che l'eventuale caduta della dinastia dei Khalifa potrebbe rafforzare la posizione di Teheran nella regione. Questo timore è stato espresso con vigore dall'Arabia Saudita, che guarda con trepidazione alla possibilità che la protesta si estenda alla popolazione sciita che abita in territorio saudita. Gli Usa hanno invitato il governo del Bahrein a dialogare con l'opposizione, ma hanno evitato dichiarazioni troppo critiche. Per Washington il Bahrein è di grande importanza, soprattutto perché ospita il quartier generale della quinta flotta della marina militare americana, che dal Bahrein mantiene il controllo sul Golfo Persico. Washington fornisce inoltre alle autorità di Manama 19 milioni di dollari annui di aiuti.

Di fronte all'impossibilità di reprimere le proteste, le autorità del Bahrein hanno accusato l'Iran di complottare contro la stabilità del paese e hanno chiesto l'intervento del Consiglio di cooperazione del Golfo. L'Arabia Saudita ha inviato un migliaio di militari nel Bahrein, mentre gli Emirati Arabi Uniti hanno inviato centinaia di poliziotti. Di fronte all'intervento saudita gli Usa si sono detti preoccupati, ma non hanno preso nettamente le distanze. Al contrario, l'Iran ha vivacemente protestato e Ali Akbar Salehi, ministro degli esteri del governo di Teheran, ha dichiarato che l'ingerenza dell'Arabia Saudita rischia di trasformare un problema interno del Bahrein in una crisi regionale.

## Iran

Timori sulla  
possibile  
estensione  
dell'influenza  
iraniana nella  
regione

Diversi osservatori europei e americani hanno espresso il timore che, in seguito alla destabilizzazione del mondo arabo, l'Iran possa estendere la sua influenza sulla regione. Apparentemente, il governo iraniano ha accolto con favore le rivolte del mondo arabo. Gli iraniani hanno avanzato una – piuttosto tendenziosa, a dir la verità – interpretazione delle manifestazioni popolari come il risveglio della coscienza islamica delle masse arabe e come una sconfitta dei governi arabi alleati degli Usa e di Israele. Questa chiave di lettura è stata sostenuta con forza soprattutto nei confronti dell'Egitto, che sotto Mubarak è stato a lungo un grande rivale dell'Iran. Durante tutto

il periodo in cui Mubarak ha guidato l'Egitto, Teheran e il Cairo hanno interrotto le relazioni diplomatiche e i due paesi si sono spesso trovati su fronti opposti in occasione dell'emergere delle crisi regionali. Usa ed Europa hanno nettamente respinto l'interpretazione iraniana delle proteste nel mondo arabo, insistendo come la dimensione religiosa, e tanto più fondamentalista, sia stata quasi del tutto assente dalle rivendicazioni delle masse. Inoltre fino ad oggi non ci sono segnali evidenti che confermino l'ipotesi che l'Iran possa valersi del mutamento in atto. L'unico dato che sembra andare in questa direzione è stato il permesso di attraversare il Canale di Suez che il governo militare egiziano ha concesso a due navi militari iraniane. In precedenza, l'Egitto aveva sempre rifiutato alle imbarcazioni iraniane la possibilità di transitare attraverso il canale per raggiungere il Mediterraneo. Un'altra tesi, minoritaria ma comunque con un certo seguito, sostiene invece che le proteste nel mondo arabo, in buona parte fondate su rivendicazioni del tutto simili a quelle dei manifestanti anti-governativi che hanno dimostrato nelle strade di Teheran e altre città nel 2009, siano per il regime clericale iraniano più una minaccia che un'opportunità.

Senza esito i colloqui sul programma nucleare iraniano

Stati Uniti ed Europa continuano ad essere preoccupati dal programma nucleare iraniano. La leadership iraniana ha ribadito che è diritto dell'Iran dotarsi dell'energia nucleare a scopi pacifici (l'Iran ha sempre respinto come politicamente motivate le accuse di volere costruire un arsenale nucleare). Americani ed europei diffidano delle intenzioni del governo iraniano, e insistono perché l'Iran arresti le attività più sensibili, in particolare l'arricchimento dell'uranio, un procedimento necessario alla produzione di energia elettrica che può essere agevolmente convertito a obiettivi militari.

Il 21 e 22 gennaio negoziatori iraniani si sono incontrati ad Istanbul con i rappresentanti del gruppo 5+1, di cui fanno parte i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'Onu (Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Usa), più la Germania. I colloqui rientrano all'interno dello sforzo dei 5+1 di persuadere l'Iran a fornire garanzie verificabili della natura solo pacifica del suo programma nucleare. I colloqui non hanno però sortito risultati concreti e le parti coinvolte non hanno nemmeno stabilito una futura sessione di dialogo. Americani ed europei hanno accusato l'Iran di porre condizioni "inaccettabili" per continuare le trattative. Dal canto suo, il presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, ha chiesto la rimozione delle sanzioni imposte dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea contro il suo paese. In febbraio, il rappresentante dell'Ue per la politica estera Ashton ha incontrato a Ginevra il ministro degli esteri iraniano, Ali Akbar Salehi. In questa occasione Ashton ha dichiarato che l'Ue è pronta a "preparare il terreno" per riprendere il filo del negoziato, a patto però che l'Iran dia prova di buona volontà. Le due parti non hanno però fissato nessuna data per un'ulteriore tornata di negoziati.

## **Il conflitto israelo-palestinese**

Ue e Usa premono per la ripresa dei negoziati di pace

Europa e Stati Uniti sono preoccupati dalla difficoltà di indurre israeliani e palestinesi a riprendere i negoziati di pace. Sia per gli europei che per gli americani, infatti, le rivolte nel mondo arabo rendono la necessità di raggiungere un accordo di pace, o almeno di

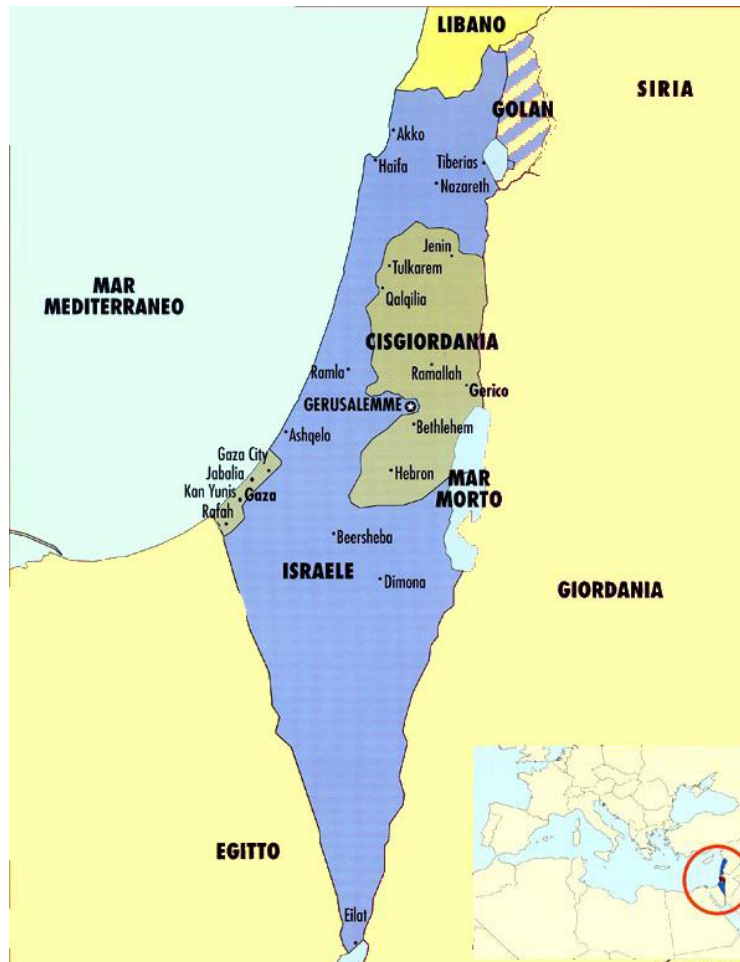
riprendere il processo negoziale, ancora più urgente. Del resto la preoccupazione per la sicurezza dello stato ebraico è una delle componenti essenziali che hanno influenzato l'atteggiamento di Usa e Ue nei confronti delle proteste nel mondo arabo. L'Egitto è, insieme alla Giordania, l'unico paese arabo che ha siglato un trattato di pace con Israele e il governo israeliano ha mostrato perplessità di fronte all'esautoramento di Mubarak, temendo che i futuri governi egiziani potrebbero rimettere in discussione le relazioni tra il Cairo e Tel Aviv. Nel campo palestinese, invece, l'Autorità nazionale palestinese (Anp) guidata da Mahmoud Abbas è rimasta prudente sui cambiamenti in atto nel mondo arabo, mentre il movimento islamico Hamas, che controlla la Striscia di Gaza, ha accolto con soddisfazione la caduta di Mubarak.

Gli Usa pongono il veto alla risoluzione di condanna delle colonie israeliane

Il maggiore ostacolo per la ripresa dei negoziati è la volontà israeliana di continuare la costruzione di colonie ebraiche in Cisgiordania e nella parte araba di Gerusalemme. Sia gli europei che gli Usa hanno biasimato Israele al riguardo, tuttavia di fronte all'ostinazione del premier israeliano, Benjamin Netanyahu, Washington ha fatto un passo indietro. Gli europei continuano invece a considerare il congelamento degli insediamenti essenziale per riannodare il filo del negoziato. La divergenza tra Europa e Usa è emersa chiaramente in occasione del voto, nel Consiglio di Sicurezza dell'Onu, di una risoluzione di condanna degli insediamenti israeliani nei territori palestinesi. Gli Usa hanno dapprima cercato di scoraggiare la presentazione della risoluzione. Obama ha chiesto ad Abbas più tempo per cercare di ottenere concessioni da Israele e aveva promesso, in cambio, maggiore sostegno diplomatico da parte degli Usa alle esigenze dei palestinesi. Tuttavia quando, in febbraio, la risoluzione è stata messa ai voti nel Consiglio di Sicurezza, gli Usa hanno votato contro, valendosi del potere di veto concesso ai cinque membri permanenti del consiglio. Gli europei hanno invece sostenuto la risoluzione, che, con la sola eccezione degli Usa, ha ottenuto consenso unanime. Obama ha difeso il veto americano sostenendo che la risoluzione avrebbe complicato la ripresa dei negoziati e ha ammonito che "solo gli Usa possono condurre Israele a un accordo negoziato" con i palestinesi.

I paesi europei cercano un ruolo maggiore nel conflitto israelo-palestinese

Nell'ultimo periodo i paesi europei hanno mostrato maggiore attivismo in merito al conflitto. Germania, Francia e Gran Bretagna si sono dichiarate disposte ad aumentare le pressioni sulle parti in conflitto e sulla comunità internazionale, per favorire la ripresa dei negoziati. Il ministro degli esteri britannico, William Hague, ha sostenuto che i negoziati dovrebbero essere basati su principi chiari e che il Quartetto (composto da Onu, Russia, Ue e Usa) incaricato di mediare tra israeliani e palestinesi dovrebbe fissare dei parametri, cui il futuro accordo di pace dovrà conformarsi. Il governo israeliano si è detto contrario a tale ipotesi, mentre Washington l'ha accolta con freddezza. La Gran Bretagna ha inoltre innalzato lo status giuridico della rappresentanza diplomatica palestinese a Londra da delegazione generale a missione diplomatica, un gesto che alla fine del 2010 era stato compiuto da altri paesi europei, tra i quali Francia e Spagna.



**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.

## Afghanistan

Cauto ottimismo di Petraeus sulla situazione dell'Afghanistan

Americani ed europei continuano ad incontrare grandi difficoltà in Afghanistan. Il generale David Petraeus, comandante delle forze degli Usa e dell'International Security Assistance Force (Isaf), la missione a guida Nato, ha mostrato un moderato ottimismo sull'evolversi della situazione. Petraeus ha evidenziato che gli attacchi degli insorti nella capitale Kabul sono diminuiti e gli eserciti della Nato hanno intensificato il loro controllo nei distretti di Helmand e Kandahar, tradizionali roccaforti della guerriglia afgana. Tuttavia le attività degli insorti sono aumentate nelle aree settentrionali e nord-orientali dell'Afghanistan, dove opera un numero inferiore di militari stranieri. Secondo Petraeus la maggiore presenza sul territorio dell'Isaf ha inoltre provocato accese divergenze tra i dirigenti della guerriglia. Il comandante americano ha inoltre affermato che il conferimento alle autorità dei villaggi afgani di compiti di sorveglianza e pattugliamento è stato essenziale per diminuire la presa dei talebani sul territorio. Finora l'Isaf ha reclutato circa tremila afgani per controllare i rispettivi villaggi e, in vista del probabile aumento delle ostilità in primavera ed estate, il loro numero potrebbe aumentare.

Il presidente afgano Hamid Karzai ha mostrato scetticismo di fronte al coinvolgimento delle comunità locali, paventando il rafforzamento di poteri locali in grado di mettere in discussione l'autorità del governo nazionale. Karzai è inoltre tornato a criticare gli Usa e la Nato per le crescenti vittime civili dovute alle operazioni dei militari stranieri e delle compagnie di sicurezza privata ingaggiate dagli Usa. Il presidente americano Obama ha espresso "profondo rincrescimento" per le vittime civili e perfino il generale Petraeus ha offerto le sue scuse al governo afgano. Ciò non è tuttavia bastato a placare il malcontento di Kabul.

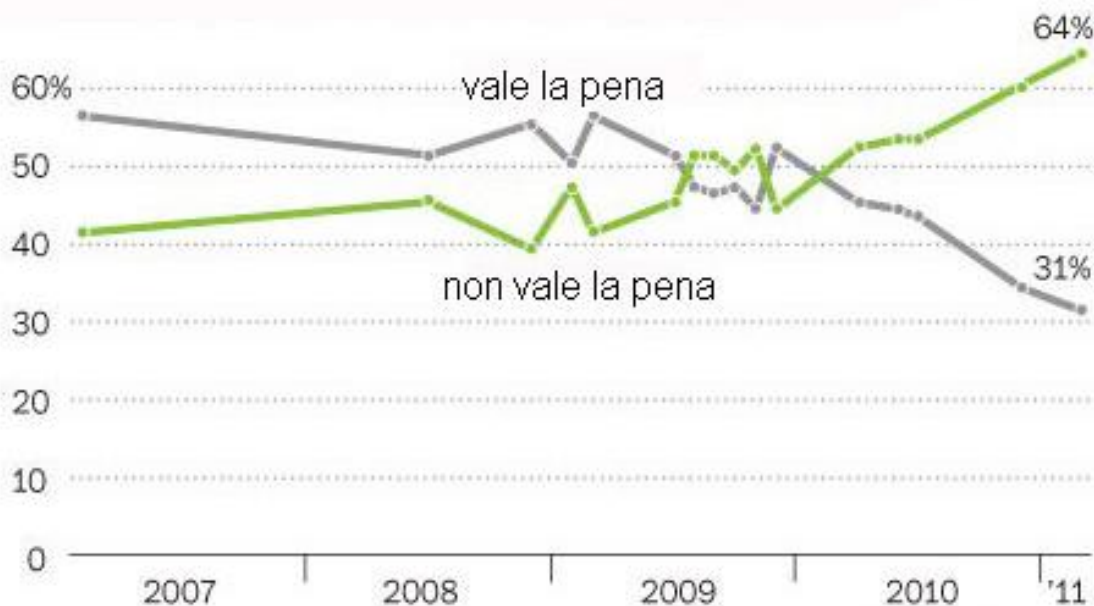
Confermata la data del luglio 2011 per la riduzione del contingente militare

Inizialmente Obama aveva fissato al luglio del 2011 la scadenza per iniziare il graduale ritiro dell'esercito americano dal paese asiatico, ma il perdurare delle difficoltà ha poi indotto Washington a posticipare la data al 2014. Ciononostante, anche in ragione della crescente impopolarità della missione in Afghanistan presso l'opinione pubblica americana, è probabile che, a partire da luglio, gli Usa effettueranno una riduzione delle truppe combattenti. Secondo un sondaggio realizzato in marzo dal *Washington Post* e da *Abc*, la maggioranza dei cittadini degli Usa ha perso fiducia nella missione in Afghanistan e il 73% degli intervistati si è detto favorevole a ritirare il contingente militare nell'estate del 2011. La volontà di iniziare il ritiro è stata confermata dal segretario della difesa Gates, che ha dichiarato che i progressi ottenuti nel controllo del territorio permetterebbero una riduzione del contingente militare. Gates ha comunque tenuto a precisare che i numeri della riduzione saranno molto contenuti, ribadendo che la scadenza per il ritiro è fissata al 2014. Una condizione essenziale per favorire la riduzione dei militari americani è costituita dalla graduale assunzione del controllo del territorio da parte delle forze di sicurezza afgane. In marzo Karzai ha annunciato che il governo afgano assumerà la responsabilità della sicurezza in sette province afgane, nelle quali le attività degli insorti sono contenute. Si tratta di un evento a lungo atteso, che potrebbe contribuire a ridurre le tensioni tra Kabul e i responsabili politici e militari americani.

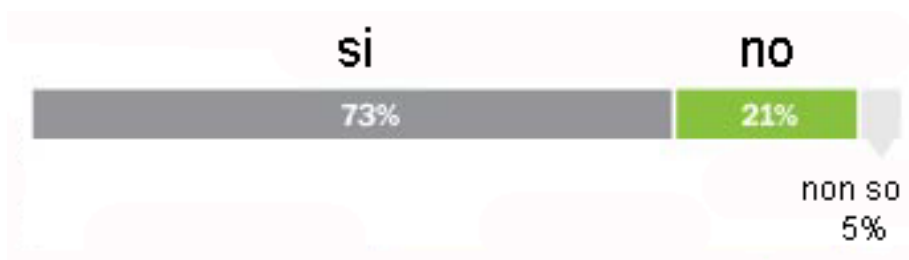
## L'OPINIONE PUBBLICA AMERICANA E LA GUERRA IN AFGHANISTAN

Un sondaggio congiunto *Washington Post-Abc* ha posto le seguenti domande:

- a) *Considerando costi e benefici per gli Stati Uniti, ritieni che valga la pena combattere in Afghanistan?*



- b) *Pensi che gli Stati Uniti dovrebbero ritirare le truppe combattenti dall'Afghanistan nell'estate del 2011?*



**Fonte:** The Washington Post-Abc Poll News, 15 marzo.

Gli Usa criticano la volontà europea di ritirarsi in tempi rapidi

Gli europei hanno offerto un importante contributo in termini di uomini e di risorse alla missione in Afghanistan, tuttavia non sono riusciti ad assumere un ruolo significativo nella direzione politica e militare della missione. Inoltre l'opinione pubblica europea non registra grandi consensi per la missione afgana e ciò spinge molti paesi europei a muoversi con cautela. Questa tendenza è stata criticata dal segretario americano Gates, che, in occasione di un incontro tra i ministri della difesa della Nato, ha dichiarato che in Europa si dedica "troppa attenzione a come e quando le truppe potranno essere ritirate e troppo poca attenzione a ciò che bisogna ottenere prima del



ritiro". Le divergenze tra americani ed europei non sembrano tuttavia destinate ad esaurirsi in breve tempo e gli Usa hanno espresso disappunto anche nei confronti del Canada, che ha fissato alla prossima estate il ritiro delle proprie truppe combattenti.

Del resto le divergenze tra Usa ed Europa riguardano anche le mosse da compiere per porre fine al conflitto. In Europa c'è maggiore apertura nei confronti di un negoziato tra il governo e gli insorti, che numerosi osservatori considerano ormai inevitabile. Recentemente questo parere è stato espresso anche dal parlamento britannico. La commissione affari esteri della Camera dei comuni britannica ha infatti pubblicato un rapporto che sottopone a dure critiche la conduzione delle operazioni in Afghanistan. Secondo il rapporto la missione manca di una strategia precisa e l'obiettivo di dare stabilità al paese appare ancora distante; contemporaneamente viene dato risalto alla possibilità di aprire un negoziato con i ribelli. Il governo britannico ha almeno in parte attenuato le critiche contenute nel rapporto, tuttavia in risposta alle pressioni il premier David Cameron ha indicato nel 2015 la data entro la quale ultimare il ritiro del contingente britannico dall'Afghanistan.

<b>I CADUTI DELLA MISSIONE INTERNAZIONALE PER ANNO</b>		
<b>Anno</b>	<b>Usa</b>	<b>Totale coalizione</b>
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	75	107
<b>Totale</b>	<b>1521</b>	<b>2388</b>

<b>I CADUTI DELLA COALIZIONE INTERNAZIONALE PER PAESE</b>			
<b>Australia</b>	23	Norvegia	9
<b>Belgio</b>	1	<b>Nuova Zelanda</b>	2
<b>Canada</b>	155	<b>Olanda</b>	25
<b>Repubblica Ceca</b>	3	<b>Polonia</b>	24
<b>Danimarca</b>	40	<b>Portogallo</b>	2
<b>Estonia</b>	8	Romania	17
<b>Finlandia</b>	2	<b>Spagna</b>	30
<b>Francia</b>	55	<b>Svezia</b>	5
<b>Georgia</b>	7	<b>Sud Corea</b>	1
<b>Germania</b>	49	<b>Turchia</b>	2
<b>Giordania</b>	1	<b>UK</b>	362
<b>Italia</b>	36	<b>Ungheria</b>	4
<b>Lettonia</b>	3	<b>Usa</b>	1521
<b>Lituania</b>	1	<b>Totale</b>	<b>2388</b>

Fonte: iCasualties.org, dati aggiornati al 2 aprile 2011.

## **Economia**

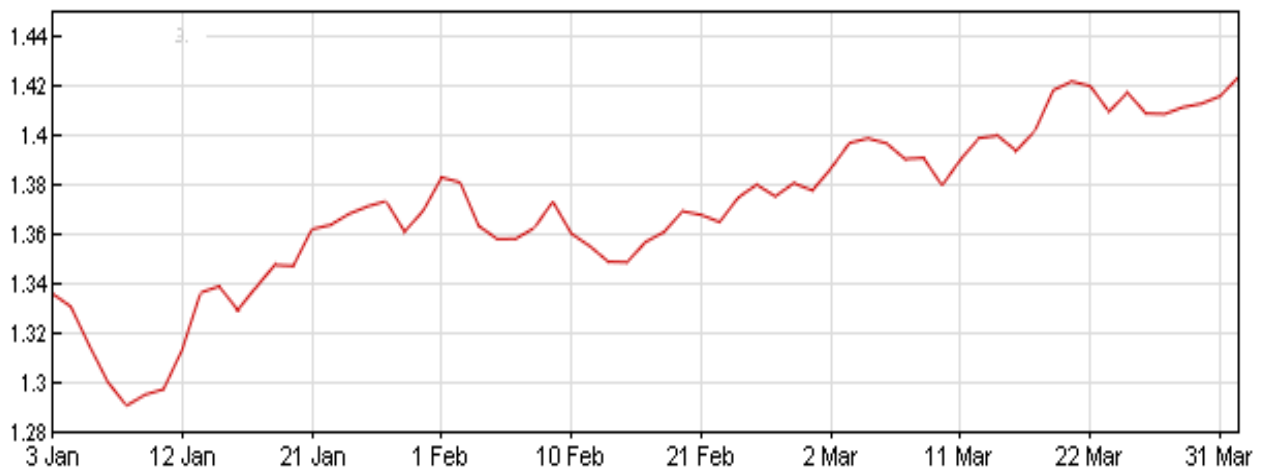
Gli europei respingono la proposta Usa di istituire parametri quantitativi per livellare gli squilibri commerciali

Nel primo trimestre del 2011, americani ed europei hanno discusso le misure da intraprendere per superare la crisi economica e attuare le politiche concordate in occasione del G20 di Seul del novembre 2010. La presidenza del G20 è attualmente detenuta dalla Francia, che ha posto al centro dell'agenda questioni come gli squilibri nel commercio internazionale e la volatilità dei flussi finanziari. A Seul i paesi del G20 avevano concordato che fosse necessario aggiustare gli squilibri economici internazionali, cercando di evitare che si formassero eccessivi deficit o surplus nella bilancia dei pagamenti dei singoli paesi. Questa posizione è sostenuta con vigore dagli Stati Uniti, un paese che continua a registrare un forte deficit commerciale. Gli Usa ritengono che l'aggravarsi degli squilibri commerciali rappresenti una minaccia per la ripresa dell'economia internazionale e vorrebbero spingere i paesi in surplus, come la Cina, a stimolare la domanda interna. In linea di principio, i paesi del G20 hanno acconsentito alla richiesta americana e in seguito alle pressioni di Washington hanno concordato sull'esigenza di stilare degli indicatori, per spingere i paesi a maggiori controlli sulle proprie scelte di politica economica. Tuttavia non è stato possibile trovare l'accordo su quali debbano essere tali indicatori, né sul tipo di vincolo che tali indicatori dovrebbero esercitare sugli stati del G20. Gli Usa vorrebbero fissare degli indicatori quantitativi e vorrebbero che essi risultino vincolanti per i paesi coinvolti. Ma la Germania, che è il maggiore esportatore mondiale dopo la Cina, ha idee ben diverse. Berlino ha scartato con decisione la proposta di istituire parametri quantitativi, e ha affermato che in ogni caso i parametri non dovrebbero rappresentare un limite cui i governi debbano attenersi, ma piuttosto fornire una griglia di valutazione per comprendere le cause degli squilibri commerciali. Altri paesi europei, come la Francia,

hanno assunto posizioni più possibiliste nei confronti delle richieste americane, cercando tuttavia di ridimensionarne la portata.

Americani ed europei si sono divisi anche in merito alla questione della volatilità dei flussi finanziari e al valore del dollaro. La Francia ha appoggiato la richiesta dei paesi emergenti di limitare la volatilità dei flussi finanziari. Tale questione era stata dibattuta già in occasione del vertice del G20 e nell'ultimo periodo è rimasta al centro del dibattito sull'economia internazionale, ma si è scontrata con l'aperta reticenza da parte degli Usa. Diversi paesi emergenti hanno criticato l'eccessiva disinvoltura della politica monetaria americana, volta a mantenere basso il valore del dollaro, anche attraverso l'immissione di liquidità da parte della Federal Reserve (Fed), la banca centrale americana. Il ministro dell'economia brasiliano, Guido Mantega, ha dichiarato che il suo paese è "altrettanto preoccupato per la svalutazione del dollaro quanto lo è per la svalutazione della moneta cinese". Alcuni paesi europei, come la Germania, hanno a loro volta criticato il deprezzamento del dollaro sull'euro, ma negli ultimi tre mesi il tenore di tali critiche si è notevolmente attenuato.

#### ANDAMENTO DEL RAPPORTO EURO/DOLLARO NEI PRIMI TRE MESI DEL 2011



Fonte: Bce.

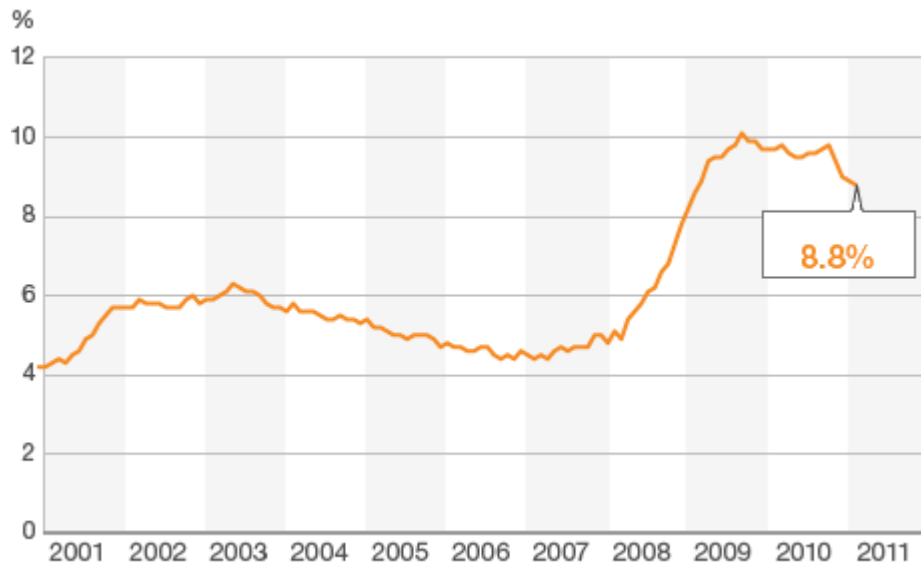
Un'altra questione al centro del dibattito è stata la proposta di introdurre una tassa sulle transazioni finanziarie. Il presidente francese Sarkozy, è tornato a promuovere l'idea durante la presidenza francese del G20, ottenendo il sostegno della Germania. Sarkozy ha dichiarato che la tassa sulle transazioni finanziarie permetterebbe di limitare le speculazioni e i proventi che ne deriverebbero potrebbero essere usati per finanziare lo sviluppo e i programmi per la salvaguardia dell'ambiente. Gli Stati Uniti sono decisamente contrari, così come la Gran Bretagna, che è la principale piazza finanziaria d'Europa. Sarkozy si è detto disposto a impegnarsi per l'introduzione di una tassa sulle transazioni anche senza il raggiungimento di un accordo preventivo con Washington, ma ha dichiarato che a tal fine sarebbe fondamentale ottenere un ampio consenso a livello internazionale. Il ministro dell'economia tedesco, Wolfgang

Schäuble, ha invocato una rapida introduzione della tassa sulle transazioni finanziarie, biasimando l'esitazione di Sarkozy e dichiarando che "il bisogno di raggiungere accordi globali" sta diventando "un pretesto per non fare niente". Da parte sua, il commissario europeo per il fisco e l'unione doganale, Algirdas Semeta, ha sostenuto che non sarebbe opportuno introdurre la tassa all'interno dell'Ue senza prima trovare un accordo con i paesi del G20.

Moderato  
ottimismo sulle  
prospettive  
della ripresa  
economica

Nell'ultimo periodo americani ed europei si sono mostrati moderatamente ottimisti sulle prospettive di crescita dell'economia mondiale. Il presidente della Fed, Ben Bernanke, ha dichiarato che le maggiori minacce per la ripresa sembrano superate e il rischio di entrare in una fase di deflazione sembra contenuto. I responsabili degli Stati Uniti rimangono tuttavia preoccupati per l'alto livello di disoccupazione e Bernanke ha precisato che "fino a quando non inizierà una duratura fase di creazione di posti di lavoro, non possiamo ritenere che la ripresa abbia solide basi". Anche da questo punto di vista si registrano segnali incoraggianti nell'ultimo periodo. Secondo i dati forniti dal dipartimento per il lavoro americano, nel mese di marzo sono stati creati più di 200.000 posti di lavoro negli Usa. La disoccupazione negli Stati Uniti è quindi scesa all'8,8%, il valore più basso degli ultimi due anni. Anche in Europa le prospettive dell'economia sembrano incoraggianti, tuttavia c'è viva preoccupazione per il crescente divario tra l'economia dei paesi più avanzati e quella della periferia dell'eurozona. Il presidente della Banca centrale europea (Bce), Jean Claude Trichet, ha dichiarato che "il divario nella competitività dei vari paesi dell'eurozona si è allargato", minacciando la coesione dell'unione monetaria. I paesi europei, dopo essere intervenuti in favore della Grecia e dell'Irlanda, interverranno con ogni probabilità anche in favore del Portogallo per evitare l'acuirsi di una crisi finanziaria che avrebbe ricadute pesantissime sulla tenuta della moneta comune. L'Unione Europea ha nel frattempo creato un "meccanismo europeo di stabilità finanziaria" (*European Financial Stability Facility*, Efsf), che entrerà in vigore nel 2013. L'Efsf, che disporrà di un capitale di 700 miliardi di euro, è stato fortemente voluto dalla Germania. La cancelliera Merkel ha più volte ribadito che il suo paese considera essenziale salvaguardare la stabilità dell'euro, poiché, a suo dire, "se fallirà l'euro fallirà anche l'Europa".

### ANDAMENTO DELLA DISOCCUPAZIONE NEGLI STATI UNITI



Fonte: dipartimento del lavoro degli Stati Uniti.

Preoccupazione per  
la crescita del  
prezzo del petrolio

Le rivolte in atto nei paesi arabi potrebbero avere conseguenze di rilievo sull'economia internazionale; in particolare lo scoppio delle ostilità in Libia ha ridimensionato la produzione di greggio del paese africano, provocando un immediato rialzo del prezzo del petrolio. Prima dell'insorgere della crisi, la Libia produceva 1,6 milioni di barili di petrolio al giorno, ma attualmente la produzione è stata quasi interamente interrotta. Secondo il presidente del Fondo monetario internazionale, Dominique Strauss-Kahn, la possibilità che il prezzo del petrolio si mantenga elevato per un lungo periodo potrebbe rallentare la ripresa economica. Per scongiurare questa ipotesi, l'Arabia Saudita, il Kuwait e altri importanti paesi produttori si sono impegnati ad aumentare la loro produzione.

### COSTO IN DOLLARI DEI *FUTURES* SUL BARILE DI BRENT



### Parte III

## Il dibattito di politica estera nel Congresso degli Stati Uniti

gennaio-marzo 2011

Di  
Stephanie Locatelli

A cura di  
Riccardo Alcaro  
Giordano Merlicco

*Nel trimestre gennaio-marzo 2011 il Congresso ha dovuto affrontare in rapida successione una serie di difficili questioni. Per quanto riguarda la politica interna, il Congresso ha dedicato i suoi sforzi al raggiungimento di un compromesso sul bilancio federale e sul debito pubblico per evitare la chiusura di alcuni enti governativi. Per quanto riguarda la politica internazionale, il Congresso ha dibattuto le modalità con cui rispondere all'ondata rivoluzionaria in Medio Oriente e Nord Africa che ha portato alla caduta dei governi di Egitto e Tunisia e all'intervento militare in Libia.*

*Il Congresso ha discusso della legalità del coinvolgimento americano nell'operazione in Libia Odyssey Dawn, dato che il presidente non si è consultato con le camere prima di impegnare le forze americane. Più in generale, molti legislatori sono preoccupati dalla prospettiva di dover finanziare un'altra operazione militare dalla durata indeterminata, in un momento in cui gli Usa devono già finanziare le guerre in Afghanistan e Iraq.*

*Il Congresso è particolarmente preoccupato per la situazione in Egitto, un alleato chiave degli Stati Uniti. Il Congresso ha oscillato tra il desiderio di sostenere i movimenti democratici e la paura per le possibili implicazioni nella regione della destabilizzazione del paese africano. La Camera dei rappresentanti ha dedicato numerosi dibattiti agli eventi in Egitto, per analizzare gli interessi degli Usa nella regione e la prospettiva di una transizione democratica.*

*Contemporaneamente è continuato il dibattito sull'Iraq e l'Afghanistan. La Camera dei rappresentanti ha respinto un disegno di legge che chiedeva al presidente di ritirare, entro trenta giorni, le truppe da combattimento dall'Afghanistan. Mentre sta diminuendo la componente militare della missione degli Usa in Iraq, il Congresso ha incontrato difficoltà nello stanziamento dei fondi per il dipartimento di stato e per gli aiuti esteri, a causa dell'opposizione repubblicana. L'esiguità dei fondi rappresenta una dura sfida per il raggiungimento degli obiettivi americani in Iraq.*

*Il referendum per l'autodeterminazione svoltosi nella regione meridionale del Sudan e la futura proclamazione dell'indipendenza, programmata per il mese di luglio, hanno*

*indotto il Congresso a riflettere su come modificare il regime delle sanzioni precedentemente imposto contro Khartoum.*

*Un'altra questione importante riguarda la ratifica dei trattati. Data l'esigua maggioranza di cui godono i democratici al Senato, cui spetta costituzionalmente il compito di approvare i trattati, e il clima politico estremamente polarizzato, l'amministrazione Obama e alcuni senatori democratici temono che la ratifica dei trattati incontrerà gravi difficoltà nei prossimi due anni. Infine, la Camera dei rappresentanti ha respinto una legge che avrebbe interrotto i contributi degli Stati Uniti alle Nazioni Unite, fino a quando l'Onu non avesse rimborsato agli Stati Uniti tutti i pagamenti in eccesso precedentemente stanziati.*

### COMPOSIZIONE DEL CONGRESSO AMERICANO

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	241	2

\*Il 9 febbraio 2011, il rappresentante Christopher Lee (R-New York) si è dimesso a causa di uno scandalo personale; per sostituirlo si svolgerà un'elezione speciale il 24 maggio 2011. Il secondo seggio si è reso vacante il 28 febbraio 2011, quando Jane Harman (D-California) si è dimessa per diventare capo del Woodrow Wilson Center. Per sostituirla si svolgerà un'elezione speciale il 12 luglio 2011.

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

### Intervento in Libia

L'intervento in Libia accolto con perplessità da diversi membri del Congresso

Mentre gli aerei da guerra americani e le navi della marina militare sono impegnati nelle operazioni contro le forze del leader libico Muammar Gheddafi, il presidente Barack Obama ha dovuto affrontare importanti questioni sia di diritto sia di merito sollevate da Camera e Senato. Alcuni parlamentari, sia tra i democratici che tra i repubblicani, hanno espresso irritazione per non essere stati consultati da Obama prima che l'amministrazione decidesse di dare inizio alle ostilità. Anche gli obiettivi della missione sono stati messi in discussione. Alcuni parlamentari hanno denunciato la mancanza di una strategia di uscita e l'assenza di intese per finanziare l'operazione. Altri hanno invece sostenuto che Obama avesse violato la Costituzione, ordinando di

attaccare la Libia senza la previa autorizzazione del Congresso. Altri ancora hanno messo in dubbio l'opportunità del coinvolgimento americano in quella che è essenzialmente una guerra civile.

Per i  
repubblicani,  
l'intervento  
deve  
rimuovere  
Gheddafi

Il nuovo presidente della Camera, John A. Boehner (R-Ohio), è stato particolarmente critico, e in una lettera al presidente ha espresso preoccupazione in merito alla strategia, agli obiettivi e ai costi della missione. Anche tra i sostenitori dell'intervento sono emerse varie perplessità. Alcuni, tra cui Lindsey Graham (R-South Carolina), influente membro della commissione forze armate del Senato, hanno sostenuto che dopo l'imposizione della *no-fly zone* il presidente avrebbe dovuto dichiarare apertamente che il suo obiettivo è la rimozione di Gheddafi dal potere. Nel suo discorso alla nazione, pronunciato il 28 marzo, Obama ha escluso l'ipotesi di cacciare Gheddafi *manu militari*, ammonendo che tale eventualità si rivelerebbe un errore molto grave. Il presidente ha annunciato che la Nato avrebbe assunto il comando delle operazioni, ma Obama non ha specificato né i costi né la durata della missione. Rispondendo a coloro che criticavano la mancanza di consultazioni con il Congresso prima di dare inizio alle operazioni, il presidente ha spiegato che attendere per conferire con il Congresso avrebbe potuto comportare la perdita di migliaia di vite umane.

Preoccupano  
soprattutto i  
costi della  
missione

Forse la cosa più preoccupante per molti membri del Congresso è costituita dai limiti dell'influenza americana, limiti che sono stati resi evidenti dalla crisi in Libia e, più in generale, dalle rivolte in atto in Medio Oriente e Nord Africa. Gli Stati Uniti sembrano avere limitati strumenti di pressione diplomatica sulle nuove forze politiche della regione, anche a causa del precedente sostegno offerto ai dittatori alleati degli Usa, nonché della perdita di prestigio seguita all'invasione dell'Iraq. Dal punto di vista militare invece, gli anni di guerra in Iraq e in Afghanistan hanno messo a dura prova le risorse americane, e per gli Usa è ora più difficile rispondere ad altre crisi, anche se ciò non ha impedito al presidente Obama di ordinare attacchi aerei sulla Libia.

Il controllo operativo sulla *no-fly zone* in vigore sui cieli libici è stato assunto dalla Nato, ma l'alleanza deve far i conti con la mancanza di un forte consenso sulla gestione delle operazioni e sugli obiettivi finali della missione. Queste divisioni hanno aumentato le preoccupazioni di molti esponenti del Congresso, che temono l'aumentare dei costi necessari al finanziamento dell'ennesima operazione militare americana in Medio Oriente, dalla durata imprecisata. Tali timori sono rafforzati anche dai tagli effettuati a tanti programmi interni. Gli aiuti esteri e i fondi del Dipartimento di Stato verranno ridotti; probabilmente anche il bilancio del Pentagono sarà ridimensionato e sarà quindi più difficile per gli Stati Uniti sostenere ulteriori missioni. I vincoli imposti dalla crisi economica renderanno difficile, in futuro, stanziare i miliardi di dollari necessari per ulteriori operazioni militari e per missioni di *nation-building*, tanto più che abbattere il deficit federale è l'obiettivo dichiarato del partito repubblicano, che ha colto un grande successo alle elezioni di metà mandato di novembre 2010.

È precisamente il costo della missione che preoccupa molti parlamentari. Uno studio realizzato all'inizio di marzo dal Center for Strategic and Budgetary Assessments, un



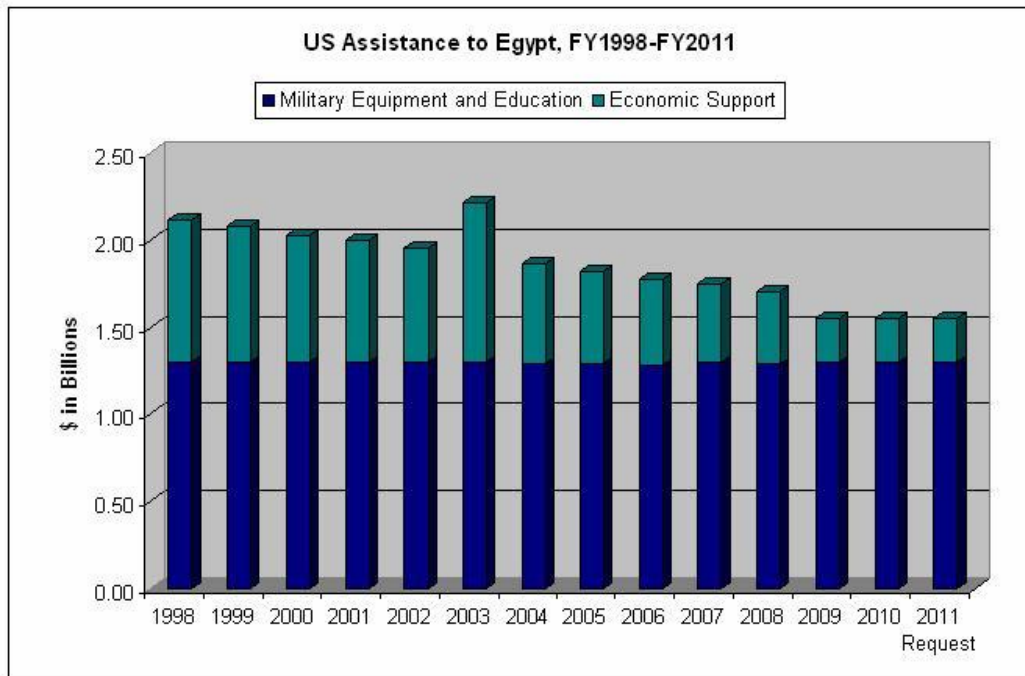
gruppo di ricerca di Washington, ha stimato che la campagna per distruggere le difese aeree della Libia, in preparazione di una *no-fly zone* sopra le parti settentrionali e più densamente popolate del paese, costerà fino a 800 milioni di dollari. Secondo lo studio il mantenimento della *no-fly zone* potrebbe in seguito costare fino a 100 milioni di dollari alla settimana. Per coprire tali costi, i membri del Congresso hanno avanzato diverse ipotesi, come per esempio vincolare il governo a incamerare nuove entrate per coprire le spese, o convincere i paesi ricchi della Lega Araba a pagare l'intervento in Libia. I funzionari del Pentagono sostengono che attualmente i costi delle operazioni in Libia sono coperti. In considerazione delle perplessità del Congresso, sembra probabile che qualsiasi richiesta da parte di Obama di stanziamenti supplementari per la missione in Libia troverebbe un'accoglienza ostile.

Il 31 marzo 2011 si è svolta un'audizione davanti alla commissione per gli affari esteri della Camera, dal titolo "La Libia: definizione degli interessi della sicurezza nazionale degli Stati Uniti". Il presidente della commissione, Ileana Ros-Lehtinen (R-Florida), ha presieduto l'audizione. La segretaria di Stato, Hillary Rodham Clinton, era stata invitata a testimoniare, ma il suo posto è stato preso dal vice segretario di stato James Steinberg. Hanno testimoniato anche il segretario della difesa, Robert Gates, e il presidente degli stati maggiori riuniti, ammiraglio Michael Mullen. Molti senatori, tra cui il presidente della commissione forze armate del Senato Carl Levin (D-Michigan), si sono detti favorevoli all'assunzione del comando delle operazioni da parte della Nato, dato che gli Stati Uniti sono già impegnati in altre due guerre. Il senatore John McCain (R-Arizona) si era invece opposto a tale ipotesi. Durante l'audizione, il segretario Gates ha assicurato che gli Stati Uniti non invieranno forze di terra in Libia e ha sostenuto che gli Stati Uniti non dovrebbero armare i ribelli libici.

## **Il Congresso e l'Egitto**

Il Congresso  
restio ad  
abbandonare  
Mubarak

Mentre le proteste si intensificavano in Egitto, Patrick J. Leahy (D-Vermont), presidente del gruppo del Senato che controlla gli aiuti esteri, ha dichiarato che avrebbe congelato l'assistenza degli Stati Uniti al Cairo. Trattenendo la concessione di circa 1,5 miliardi di dollari annui di aiuti, si intendeva indurre il presidente egiziano, Hosni Mubarak, a rassegnare le dimissioni. La proposta non è stata accolta, ma è servita a mettere in luce l'entità davvero ingente degli aiuti americani al regime di Mubarak. Nel corso degli ultimi tre decenni (Mubarak era al potere dal 1981) l'Egitto ha ricevuto quasi 66 miliardi di dollari in aiuti dagli Stati Uniti, una cifra che ne fa il principale fruitore degli aiuti americani dopo Israele.



Fonte: Congressional Quarterly, 7 febbraio 2011.

Inizialmente, solo Kerry e McCain hanno chiesto le dimissioni di Mubarak

Ma le reazioni del Congresso agli eventi egiziani sono state tutt'altro che univoche. Molti hanno approvato le proteste, ma altri hanno espresso preoccupazione per gli interessi americani: la sicurezza di Israele, la guerra contro il terrorismo e il prezzo del petrolio. Grazie alla mediazione dell'amministrazione Carter, l'Egitto ha siglato un trattato di pace con Israele nel 1979 ed è un partner importante nel processo di pace israelo-palestinese. Il Cairo ha inoltre contrastato il gruppo armato palestinese Hamas, che gli Stati Uniti considerano un'organizzazione terroristica. Molti parlamentari hanno ammonito che se i Fratelli musulmani – dalla cui branca palestinese è sorto Hamas – prenderanno il potere in Egitto, il trattato di pace con Israele potrebbe essere denunciato. Nonostante queste preoccupazioni, fra i membri del Congresso il consenso alla caduta di Mubarak è andato crescendo via via che le proteste si intensificavano. Un coro crescente di voci, tra cui quella dei senatori John Kerry (D-Massachusetts), presidente della commissione relazioni estere, e John McCain (R-Arizona), hanno chiesto a Mubarak di dimettersi immediatamente. Pochi, tuttavia, hanno sostenuto un taglio degli aiuti all'Egitto, soprattutto perché ciò intaccherebbe il rapporto con le forze armate egiziane, considerate dagli Stati Uniti l'unica istituzione capace di garantire la stabilità della transizione.

Molti repubblicani contrari ad un ruolo politico dei Fratelli musulmani

Dopo le dimissioni di Mubarak, il presidente Obama ha dichiarato che la transizione politica nel paese arabo "deve portare tutti le voci dell'Egitto al tavolo" del negoziato, un'espressione in cui molti hanno letto un riferimento ai Fratelli musulmani. Ileana Ros-Lehtinen (R-Florida), presidente della commissione affari esteri della Camera, ha invitato l'amministrazione a rifiutare in modo inequivocabile "qualsiasi coinvolgimento dei Fratelli musulmani e degli altri estremisti che potrebbero cercare di sfruttare e di strumentalizzare gli eventi per guadagnare influenza, opprimere il popolo egiziano, e danneggiare i rapporti dell'Egitto con gli Stati Uniti, Israele e le altre nazioni libere". La situazione in Egitto è stata dibattuta dalla commissione presieduta da Ros-Lehtinen a

metà febbraio nel corso di una serie di audizioni in cui si è parlato anche di Libano. Ros-Lehtinen, aveva indicato che la discussione si sarebbe concentrata sulla stabilità dell'Egitto e sul ruolo dell'esercito egiziano, ma l'attenzione si è spostata ben presto altrove. Sia i democratici che i repubblicani erano preoccupati per il ruolo dei Fratelli musulmani e per il corso che la rivoluzione egiziana potrebbe assumere. Il principale timore era che gli eventi potessero seguire il corso della rivoluzione iraniana, che ha condotto all'ascesa del regime clericale avverso agli Usa.

Il direttore dell'intelligence nazionale, James R. Clapper Jr., è intervenuto all'audizione e ha distinto i Fratelli musulmani egiziani dai rami più violenti dell'organizzazione, attivi in altri paesi del Medio Oriente. Ciò non è servito tuttavia a placare le preoccupazioni del Congresso, notoriamente molto sensibile alle questioni che riguardano la sicurezza di Israele. Il rappresentante Howard Berman (D-California) ha espresso preoccupazione per la possibilità che alla transizione democratica partecipino anche i Fratelli Musulmani. Berman ha suggerito di utilizzare gli aiuti degli Usa come una leva sui militari per promuovere gli interessi e i valori degli Usa nella regione. Il rappresentante Ed Royce (R-California) ha dichiarato che l'amministrazione dovrebbe garantire che le disposizioni costituzionali che vietano la partecipazione alla politica egiziana di gruppi religiosi non saranno abrogate dal nuovo governo. Nonostante le sue critiche al modo in cui l'amministrazione ha gestito la crisi in Egitto, Gary L. Ackerman (D-New York) ha espresso maggiore ottimismo sul ruolo dei Fratelli musulmani, sottolineando il ruolo di leadership svolto nel periodo di transizione dall'esercito egiziano, equipaggiato e addestrato dagli Stati Uniti.

Nel corso della stessa udienza, il rappresentante Berman ha anche annunciato che avrebbe presto presentato l'*Hezbollah Anti-Terrorism Act*, che limiterebbe gli aiuti degli Stati Uniti al Libano fino a quando Obama non sia in grado di certificare che i fondi americani non finiscano ad enti controllati da Hezbollah, il gruppo armato sciita che gli Usa considerano un'organizzazione terroristica, e che il governo libanese stia smantellando l'infrastruttura militare dell'organizzazione.

Il Congresso ha dedicato scarsa attenzione a Tunisia e Golfo

Il Congresso ha dedicato minore attenzione alle altre proteste in atto in Nord Africa e Golfo. Per quanto riguarda la Tunisia, va ricordata la proposta, avanzata dai senatori Kerry, McCain e dal presidente della commissione per la sicurezza nazionale, Joseph I. Lieberman (I-Connecticut), di istituire dei fondi ad hoc per favorire investimenti esteri in Egitto e Tunisia. Questo disegno di legge, tuttavia, deve ancora essere formalmente proposto al Senato.

La repressione delle proteste nello Yemen hanno provocato la condanna verbale dell'amministrazione e niente di ufficiale da parte del Congresso. La segretaria di stato Hillary Clinton ha deliberato di aggiungere "al-Qaeda nella Penisola Arabica" alla lista delle organizzazioni terroristiche straniere, i cui membri e fiancheggiatori sono soggetti ad una serie di sanzioni da parte delle autorità Usa. Due giorni dopo, la Commissione del Senato per le Relazioni Estere ha tenuto un'audizione su al-Qaeda nello Yemen. Il segretario per la sicurezza nazionale Janet Napolitano, il direttore dell'FBI Robert Mueller, e il direttore del centro nazionale per l'antiterrorismo, Michael E. Leiter,

hanno testimoniato dinanzi alle commissioni di Camera e Senato, richiamando l'attenzione alla minaccia del terrorismo di matrice qaedista interno agli Usa e ammonendo sul crescente numero di americani in qualche modo legati da al-Qaeda.

I disordini in Bahrain, sede della quinta flotta della marina americana (e quindi alleato fondamentale in chiave anti-Iran), sembrano non aver interessato granché il Congresso, se si esclude la condanna, da parte del rappresentante Berman e del senatore Kerry, della repressione violenta delle manifestazioni antigovernative.

### **Iraq e Afghanistan**

Con un'esigua maggioranza democratica al Senato e una netta maggioranza repubblicana alla Camera, non è improbabile che l'amministrazione democratica di Obama incontrerà diversi ostacoli nell'attuazione della sua strategia per l'Afghanistan e l'Iraq. I repubblicani potrebbero opporsi in particolare alle scadenze per il ritiro delle truppe e agli stanziamenti destinati a finanziare le operazioni civili nei teatri di guerra, come i programmi di ricostruzione. A norma della legge americana, infatti, le guerre vengono gestite dalla Casa Bianca, ma il Congresso ha un ruolo decisivo in tutte le decisioni che contemplino l'esborso di denaro pubblico.

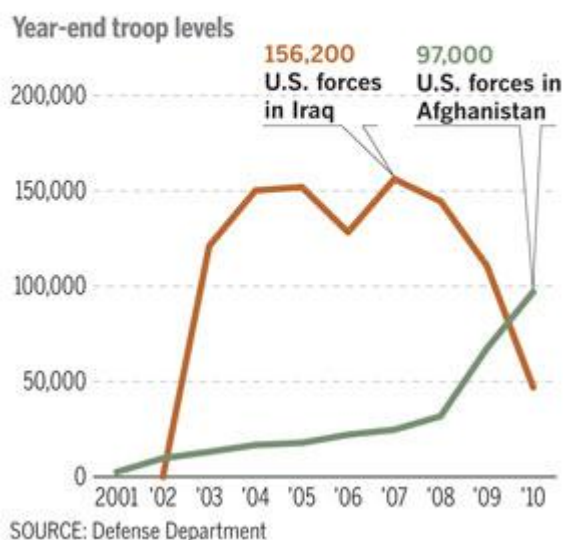
Obama si è impegnato a iniziare il ritiro delle truppe dall'Afghanistan per il prossimo mese di luglio, mentre un trattato siglato dagli Stati Uniti e dal governo iracheno prevede che gli Usa completino il ritiro completo delle truppe combattenti presenti in Iraq entro la fine del 2011. Ciononostante, Obama ha dichiarato che entità e tempi del ritiro saranno determinati dalle condizioni sul terreno.

I repubblicani si oppongono al ritiro dall'Afghanistan nei tempi stabiliti da Obama

Il ritmo del ritiro dall'Afghanistan potrebbe causare malumori sia tra i democratici che tra i repubblicani. È probabile infatti che esso sia molto più di quanto spera la sinistra del partito democratico, già irritata dalla scelta di Obama di posticipare al 2014 la scadenza prefissata per il rimpatrio delle truppe combattenti. Da parte loro, molti repubblicani sono contrariati dall'idea stessa del ritiro, oltre che dalla sua tempistica. Dopo essersi recato in visita in Afghanistan, a capodanno, il senatore James M. Inhofe (R-Oklahoma) ha avvertito che "forzare una rapida transizione" della responsabilità alle forze di sicurezza afgane, nell'intento di "adempiere una scadenza arbitraria, sarebbe disastroso per [le forze afgane], per la coalizione e per la sicurezza a lungo termine dell'Afghanistan e della regione."

## On Two Fronts

The number of U.S. troops in Afghanistan surpassed the Iraq contingent last year.



**Il livello di truppe Usa in Iraq e Afghanistan.** Il grafico mostra come, alla graduale riduzione del contingente Usa in Iraq abbia fatto da contrappasso l'aumento delle truppe in Afghanistan.

Tra i democratici cresce il consenso al ritiro delle truppe

Al congresso si è già tentato di cambiare la scadenza per il ritiro. Il 17 marzo 2011 la Camera ha sconfitto – con un voto di 321 a 93 – una risoluzione che chiedeva al presidente di "rimuovere le forze armate degli Stati Uniti dall'Afghanistan" entro 30 giorni, anche se una clausola della risoluzione specificava che se questa tempistica avesse messo in pericolo i soldati, il presidente avrebbe dovuto ritirare le truppe entro e non oltre il 31 dicembre. Dei novantatré rappresentanti che hanno votato a favore, ottantacinque sono democratici, mentre solo otto repubblicani. La risoluzione è stata l'ultima di una serie di iniziative promosse dal deputato Dennis Kucinich (D-Ohio) per accelerare il ritiro delle truppe. Nessuna delle sue iniziative è stata coronata da successo. Nonostante la risoluzione sia stata nuovamente respinta, sembra interessante sottolineare che il numero di parlamentari che l'hanno sostenuta è cresciuto rispetto a un anno fa. Allora solo sessantacinque membri della Camera l'avevano approvata. Mentre i piani per il ritiro sono confermati, i legislatori stanno discutendo sul numero di truppe americane che dovranno restare in Iraq dopo la scadenza del dicembre 2011, con l'obiettivo di proteggere l'ambasciata e i consolati americani e di continuare a lavorare in missioni di formazione delle forze irachene.

Come verificatosi durante la precedente legislatura, probabilmente i membri del Congresso concentreranno una considerevole parte delle loro discussioni in materia di Afghanistan sulla corruzione del governo afgano e del personale a contratto con le autorità Usa. Darrell Issa (R-California), presidente della commissione per la supervisione e riforma del governo della Camera, ha dichiarato che la corruzione in Afghanistan sarà oggetto di una delle sei importanti indagini che ha intenzione di condurre nel corso di quest'anno. I timori sullo spreco e la gestione indebita dei soldi pubblici dovrebbe costituire un potente argomento per contrastare l'aumento dei

finanziamenti destinati all'Iraq e all'Afghanistan, soprattutto nel caso in cui si tratta di finanziare operazioni civili. Data la maggioranza repubblicana alla Camera, diventerà sempre più difficile per Obama ottenere gli stanziamenti richiesti per finanziare programmi civili in Afghanistan e Iraq.

Il Congresso deve ancora approvare il bilancio per il dipartimento di stato

Il Dipartimento di stato è stato incaricato di un numero crescente di responsabilità per far fronte al compito senza precedenti di sostenere la stabilizzazione e normalizzazione dell'Iraq. Tuttavia l'obiettivo dichiarato della nuova maggioranza repubblicana alla Camera è la riduzione della spesa. Attualmente, il dipartimento di stato attinge dai fondi stanziati da una *continuing resolution*<sup>3</sup> approvata a luglio, che ha allocato un miliardo di dollari per sostenere la transizione in Iraq, una cifra inferiore di 500 milioni di dollari a quella richiesta dal presidente Obama. Il vice segretario alla difesa, William J. Lynn III, ha espresso preoccupazione per la pratica di continuare a stanziare fondi attraverso queste *continuing resolutions* o provvedimenti di finanziamento a breve termine, piuttosto che con un disegno di legge generale per il 2011, che sarebbe in grado di adeguare i finanziamenti ai cambiamenti in atto in Iraq. Il senatore Lindsey Graham (R-South Carolina), membro di spicco del panel che stanziava i fondi per il dipartimento di stato, ha assicurato che avrebbe messo da parte i fondi per finanziare le operazioni civili in Afghanistan, Pakistan e Iraq, come se si trattasse di operazioni militari.

Possibili ripercussioni sugli aiuti al Pakistan

L'opposizione contro il bilancio per gli aiuti esteri, guidata dal presidente della commissione degli affari esteri della Camera Ros-Lehtinen, probabilmente avrà delle ripercussioni sulle relazioni tra gli Stati Uniti e il Pakistan. Alla fine del 2010, la Casa Bianca ha annunciato un piano per richiedere ulteriori due miliardi di dollari di aiuti militari per il Pakistan, che si aggiungerebbero al pacchetto di 7,5 miliardi di dollari di aiuti economici nell'arco di cinque anni che gli Stati Uniti stanno già fornendo. Questo programma deve ancora essere discusso, ma non è probabile che i repubblicani acconsentiranno alle richieste di Obama.

## Il Sudan e le sanzioni

Il referendum per l'indipendenza del Sud Sudan spinge il Congresso a rivedere le sanzioni contro Karthoum

Il 7 febbraio 2010, la regione meridionale del Sudan si è pronunciata tramite referendum per l'indipendenza dal Nord e per la creazione di uno stato indipendente. Il referendum è l'esito di un lungo processo di pace in cui gli Usa si sono impegnati in un ruolo di mediazione. La proclamazione della Repubblica del Sudan del Sud è ufficialmente prevista per il 9 luglio 2011, il che obbliga il Congresso ad aggiornare la sua politica nei confronti di un paese che sarà presto diviso in due. L'amministrazione Obama ha chiesto al Congresso di svolgere un ruolo attivo, finanziando l'assistenza americana al nuovo stato. Il Congresso dovrà anche porre le basi dei rapporti tra gli

---

<sup>3</sup> Una *continuing resolution* è un provvedimento legislativo utilizzato dal Congresso degli Stati Uniti per finanziare le agenzie del governo. Essa viene impiegata nel caso in cui un disegno di legge formale per lo stanziamento dei fondi non è stata approvata entro la fine dell'anno fiscale dal Congresso. La normativa prende la forma di una risoluzione comune e prevede il finanziamento di programmi federali già esistenti, per un ammontare pari o inferiore a quello dell'anno precedente

Usa e i due Sudan. La situazione sul territorio rimane complessa e molte questioni restano da risolvere. In particolare, il tracciato della frontiera tra Nord e Sud deve ancora essere delineato. Tra le autorità del Sud e del Nord sono inoltre in corso negoziati per la spartizione dei proventi derivanti dal petrolio, una risorsa chiave per il futuro di entrambi i paesi. La maggior parte del petrolio si trova a sud, ma gli impianti di produzione sono a nord, così come verso nord puntano gli oleodotti, un dato che complica la creazione di un'economia indipendente per il Sudan del Sud.

L'interdipendenza economica tra nord e sud è pertanto diventata una questione di rilievo per il Congresso. In seguito alle violenze commesse contro il Sud dal governo centrale di Khartoum (che resterà, ovviamente, sede del governo del Sudan del Nord), gli Stati Uniti nel 1997 hanno imposto sanzioni economiche, commerciali e finanziarie nei confronti del Sudan. Le sanzioni sono state successivamente inasprite dal *Sudan Peace Act*, approvato nel 2002 e aggiornato nel 2004, e dal *Darfur Peace and Accountability Act* del 2006, che tra l'altro ha imposto sanzioni nei confronti dei responsabili delle violenze in Darfur e perfino contro il settore petrolifero del paese. Le leggi che impongono le sanzioni attualmente necessitano una revisione per adeguarsi alla nuova situazione sul terreno. Il Congresso e l'amministrazione dovranno lavorare insieme per modificare – se non abrogare – le sanzioni. Tuttavia molti parlamentari rimangono convinti dell'esigenza di isolare il Sudan del Nord, che a loro giudizio è guidato da un governo criminale che intrattiene legami con il terrorismo.

Il presidente della commissione relazioni estere del Senato Kerry ha detto di star già lavorando a possibili provvedimenti legislativi atti a risolvere la questione delle sanzioni, collaborando con i colleghi della Camera per trovare un approccio comune. Il Segretario di Stato Clinton ha dichiarato che avrebbe preso in considerazione l'idea di rimuovere il Sudan dalla lista dei paesi che sostengono il terrorismo. Queste modifiche potrebbero tuttavia incontrare l'opposizione dei difensori dei diritti umani in entrambi i partiti. Anche le violenze in Darfur, che secondo gli Stati Uniti ammonterebbero a un genocidio, complicano la questione delle sanzioni. Il senatore Kerry ha dichiarato che se Khartoum mantiene i suoi impegni di rispettare i termini del referendum e di sostenere il nuovo stato del Sudan del Sud, la revoca delle sanzioni diventerà essenziale per mantenere la credibilità degli Stati Uniti, una posizione che dovrebbe rendere più spediti i negoziati in seno al Congresso.

### **Difficoltà nella ratifica dei trattati**

La ratifica dei trattati complicata dall'esiguità della maggioranza democratica in Senato...

Data l'esigua maggioranza democratica al Senato, l'amministrazione e alcuni parlamentari democratici temono di non essere in grado di raggiungere il quorum per la ratifica dei numerosi trattati in attesa di ratifica. La costituzione degli Stati Uniti richiede infatti che i trattati internazionali vengano ratificati da due terzi dei membri del Senato, una percentuale pari oggi a 67 senatori.

In primavera, Obama dovrebbe presentare al Congresso le priorità per quanto riguarda i trattati da ratificare nei prossimi due anni. Tuttavia, è improbabile che si facciano

grandi progressi nei due anni scorsi che mancano alle prossime presidenziali. Molti dei trattati che per l'amministrazione Obama vorrebbe veder ratificati attendono da decenni l'approvazione del Senato.

<b>TRATTATI IN ATTESA DI RATIFICA DA PARTE DEL SENATO</b>	
<b>Diritti del lavoro (1949)</b>	L'accordo garantisce i diritti delle organizzazioni dei lavoratori; non è mai stato ratificato perché richiederebbe grandi cambiamenti nella legislazione federale e statale.
<b>Discriminazione contro le donne (1980)</b>	I critici del trattato mirante a eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne sostengono che esso potrebbe costringere gli Stati Uniti a inviare le donne in guerra e a garantire la parità salariale con gli uomini.
<b>Diversità Biologica (1993)</b>	Mirante alla protezione della diversità delle specie vegetali e animali, il trattato è stato approvato dal Comitato per le relazioni estere, ma non è stato ratificato per l'opposizione delle imprese agricole.
<b>Legge del mare (1994)</b>	Il trattato definisce diritti e doveri degli Stati nell'utilizzo delle risorse del mare. I conservatori si oppongono alla ratifica, temendo che il trattato limiti la sovranità degli Stati Uniti e danneggi la Marina e lo sviluppo delle risorse oceaniche.

Fonte: *Congressional Quarterly*, 3 gennaio 2011.

... e dal clima di forte  
contrapposizione  
politica

Il principale ostacolo alla ratifica dei trattati è la forte polarizzazione che caratterizza il dibattito politico negli Usa, emersa con chiarezza in occasione del dibattito sul nuovo trattato Start, l'accordo tra gli Stati Uniti e la Russia per la diminuzione degli armamenti nucleari strategici (approvato soltanto a fine anno e dopo un'intensissima campagna di *lobbying* da parte della Casa Bianca, del dipartimento di stato e del Pentagono). I democratici del Senato potrebbero fallire nell'intento di convincere un numero di repubblicani sufficiente alla ratifica dei trattati. Il senatore Jon Kyl (R-Arizona) ha già avvertito che, dopo aver le pressioni per la ratifica del Nuovo Start, l'amministrazione avrà maggiori difficoltà ad ottenere l'assenso del Senato su altri accordi di controllo degli armamenti, in particolare il Trattato per il bando dei test nucleari, firmato dall'allora presidente Bill Clinton nel 1996. Lo stesso Kyl contrastò già nel 1999 quel trattato, riuscendo a determinarne il rigetto da parte del Senato.

Molti conservatori tendono ad essere scettici nei confronti dei trattati multilaterali in generale. Essi temono soprattutto le limitazioni che ne deriverebbero alla sovranità nazionale degli Usa. È su questa base, ad esempio, che un piccolo gruppo di senatori conservatori, guidato da James M. Inhofe (R-Oklahoma), si oppone alla ratifica della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (il presidente Obama, invece, appoggia la ratifica di questo accordo). I repubblicani si oppongono anche alla ratifica del trattato contro le discriminazioni contro le donne, del 1980, poiché secondo loro esso potrebbe costringere il governo federale a inviare le donne in guerra e a garantire loro la parità salariale con gli uomini.



Nonostante l'ex presidente George W. Bush fosse noto per la sua opposizione agli accordi internazionali, la sua amministrazione ha ottenuto l'approvazione di venti trattati nei suoi primi due anni di mandato. Nel medesimo lasso di tempo, l'amministrazione Obama è riuscita a farne ratificare solo sette. Data la polarizzazione del clima politico, l'amministrazione dovrà scegliere con cura le sue priorità, poiché non ci sarà molto tempo per ottenere l'approvazione di molti trattati prima delle elezioni.

### **I fondi degli Stati Uniti alle Nazioni Unite**

La proposta di sospendere i finanziamenti all'Onu non raggiunge il quorum

Il 9 febbraio 2011, alla Camera, 259 deputati (contro 169) hanno appoggiato una proposta di legge che avrebbe negato lo stanziamento di fondi alle Nazioni Unite fino a quando l'Onu non avesse restituito agli Usa i circa 179 milioni di dollari di pagamenti in eccesso. Tuttavia, per essere approvato, il disegno di legge doveva ottenere la maggioranza dei due terzi. Tale quorum è necessario per approvare provvedimenti del genere con un procedimento abbreviato, che limita la discussione e la proposta di emendamenti. Occorre tuttavia segnalare che soli 27 voti sono mancati per il raggiungimento del quorum.

Il provvedimento è stato proposto dal presidente della commissione affari esteri Ros-Lehtinen con l'obiettivo di garantire la restituzione del denaro in eccesso dato dagli Stati Uniti allo *UN Tax Equalization Fund*, un fondo usato per rimborsare gli impiegati delle Nazioni Unite sottoposti alla tasse sul reddito negli Stati Uniti. I funzionari delle Nazioni Unite e i loro dipendenti sono esenti dalla tassazione sui loro stipendi, ma gli Stati Uniti si riservano il diritto di tassare i redditi dei cittadini americani che lavorano per le Nazioni Unite. Il fondo è stato dunque creato per pareggiare le rendite dei funzionari americani. Il dibattito sul disegno di legge si è concentrato sull'uso dei pagamenti in eccesso. I repubblicani hanno presentato il disegno di legge come un tentativo di ottenere i soldi dovuti agli Stati Uniti. Essi hanno sostenuto che l'Onu non ha ancora restituito i fondi perché non ha ricevuto istruzioni dall'amministrazione Obama su come disporre del denaro. I democratici hanno replicato che i fondi non spesi sono già stati destinati al miglioramento della sicurezza del complesso dell'Onu a New York, così come richiesto dall'amministrazione. La cifra ammonterebbe a 100 milioni di dollari. Secondo i democratici, il dipartimento di stato intende usare il denaro restante per coprire i finanziamenti futuri alle Nazioni Unite.

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