

I rapporti transatlantici e la sicurezza europea dopo l'undici settembre

Oswaldo Croci
Associate Professor
Department of political science
Memorial University of Newfoundland

Comunicazione preparata per il Seminario Internazionale di Studi: "Il terrorismo internazionale e la sicurezza globale", Trieste, Sala Convegni del Civico Museo Revoltella, 15 Novembre 2002.

Introduzione

Dopo l'attacco terroristico dell'undici settembre 2001, gli alleati atlantici sembravano essersi sintonizzati sulla stessa lunghezza d'onda. Tale 'comune sentire' però, è durato solo il tempo della veglia funebre delle vittime delle torri gemelle. Subito dopo, i rapporti tra gli Stati Uniti (USA) e l'Unione europea (Ue) sono tornati ad essere caratterizzati dalle abituali differenze di vedute. A metà febbraio, per esempio, il Commissario europeo per le relazioni esterne Chris Patten e il vice-presidente americano Dick Cheney hanno avuto uno scambio piuttosto duro a proposito della strategia da adottare per combattere il terrorismo internazionale.¹ I commenti di Patten, tra l'altro, seguivano critiche, più misurate nel tono ma simili nel contenuto, espresse da altri leaders politici europei, canadesi, e persino giapponesi.² Tali scambi sono continuati durante tutto il 2002, intensificandosi quando gli USA hanno manifestato l'intenzione di intervenire in Iraq.

Tali dissensi tra gli USA e i paesi dell'Ue traggono origine dalle diverse concezioni che i due partners atlantici hanno del loro ruolo nell'Alleanza, e dalle attese che queste diverse concezioni generano a proposito del comportamento che ciascun partner si attende dall'altro. Gli

¹ Si veda a questo proposito: "Jaw-jaw, not war-war," *Financial Times*, 14 febbraio 2002, e "Remarks by Vice President Dick Cheney Before the Council on Foreign Relations," *New York Times*, 15 febbraio 2002. Si veda anche: "Breaking the silence" e "Patten lashes into Bush's America," *The Guardian*, 9 febbraio 2002; "Cheney rejects criticism by Allies over stand on Iraq," *New York Times*, 16 febbraio 2002, e "Allies hear sour notes in 'axis of evil' chorus," *ibid.*, 17 febbraio 2002.

² Si veda, ad esempio: "Europeans reject Bush 'axis of evil' on Iran," *Financial Times*, 4 febbraio 2002; "Japan joins critics of 'axis of evil' speech," *ibid.*, 15 febbraio 2002, e "PM rejects US attack on Saddam," *National Post*, 15 febbraio 2002.

europei vorrebbero essere considerati partner paritario, e dunque non amano quelle che essi percepiscono come ‘tentazioni unilaterali’ da parte degli americani e lo dicono apertamente, e spesso anche senza molto tatto. Il Commissario Patten lo ha chiaramente sottolineato lo scorso febbraio: "Gulliver non può fare tutto da solo e non penso sia una buona idea per noi europei considerarci dei lillipuziani ed essere riluttanti a dirlo apertamente." Gli americani, da parte loro, ritengono di avere la responsabilità di essere lo stato guida nella difesa degli ideali, dei valori, e degli interessi occidentali. Il Vice-presidente Cheney lo ha ripetuto a proposito della guerra al terrorismo: "L'America ha amici e alleati in questa missione, ma solo essa può essere lo stato guida ... Gli Stati Uniti, e solo gli Stati Uniti, possono assicurare la vittoria finale." In genere quindi, i politici americani considerano le critiche provenienti dagli alleati europei piuttosto irritanti e talvolta anche controproducenti.

Il problema causato dalle diverse concezioni che i due partners hanno del loro ruolo è aggravato da differenze culturali e comportamentali di vecchia data. Gli europei, soprattutto quando parlano con un forte ‘accento francese’ vedono gli USA come un gigante goffo, animato nel migliore dei casi da buone intenzioni ma dotato di poco ‘savoir-faire’ e bisognoso quindi di farsi guidare da partners più esperti e raffinati. Gli americani da parte loro, non sopportano il quasi costante, e spesso cacofono, coro di critiche proveniente da partners che si ritengono moralmente superiori e sostengono di avere a disposizione la soluzione migliore per qualsiasi problema, ma che, quando i nodi vengono al pettine, hanno relativamente poco da contribuire per scioglierli.³ Il caso della disintegrazione della federazione iugoslava ne è forse l'esempio più lampante.

³ In questa comunicazione non mi occupo del partner canadese. I canadesi comunque, sia detto per inciso, sono spesso dimenticati quando si parla di relazioni atlantiche: gli europei tendono a non distinguerli dagli americani mentre questi ultimi li considerano ancora più irritanti degli europei.

Questa comunicazione analizza la natura delle tensioni transatlantiche nel campo della sicurezza e della difesa e offre alcuni suggerimenti su come alleviarle. Una sana e vigorosa Alleanza atlantica, infatti, è necessaria non solo per la sicurezza occidentale (europea e nord-americana) ma anche per il futuro di quel processo che viene chiamato ‘international governance’.

Natura e cause delle tensioni transatlantiche

Durante i suoi primi quaranta anni di esistenza, l’Alleanza atlantica ha permesso ai paesi europei di concentrarsi sulla ricostruzione prima, e il processo d’integrazione e lo sviluppo economico poi, grazie al ‘mantello di sicurezza’ messo a disposizione dagli USA. Gli americani hanno accettato questo stato di cose e hanno persino incoraggiato il processo d’integrazione convinti che comuni imperativi strategici lo richiedevano. Essi s’attendevano però, dagli europei un contributo maggiore alla realizzazione di una politica di sicurezza comune. Dopo il fallimento del progetto di Comunità europea di difesa (CED)⁴, i membri della Comunità europea abbandonarono ogni ambizione integrativa nel campo della sicurezza e, a partire dal 1969, si limitarono a consultarsi periodicamente in materia di politica estera attraverso il meccanismo intergovernativo della Cooperazione politica europea (CPE) che, a partire dal 1981, venne ad includere tra le sue competenze gli aspetti ‘politici’ della sicurezza. L’articolo 30 dell’Atto Unico Europeo (AUE) diede agli stati membri i compiti di “lavorare insieme per formulare e mettere in atto una politica estera europea” e di sviluppare “una identità europea nel campo della politica estera.”⁵ Il trattato di

⁴ La CED – concepita nel 1950 e abbandonata nel 1954 in seguito alla mancata ratificazione del trattato da parte dell’Assemblea Nazionale francese – prevedeva l’integrazione delle forze armate, una struttura di comando a livello comunitario, un bilancio comune, come pure programmi di armamento comuni e una politica estera da elaborarsi all’interno di una parallela Comunità Politica Europea. L’impeto per la formazione della CED venne dagli USA il cui obiettivo era quello di riarmare la Germania senza allarmare troppo i suoi vicini, e la Francia in particolare.

⁵ L’AUE è stato il primo documento legale della Comunità a menzionare la CPE. Lo stesso articolo prevedeva la costituzione di una piccola unità amministrativa all’interno della Segreteria Generale del Consiglio europeo il cui compito era di assistere la Presidenza nella gestione della CPE. I documenti chiave del processo d’integrazione nel campo della sicurezza sono raccolti in Hill and Smith (2000).

Maastricht (o TEU) ha poi trasformato la CPE in Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e ne ha fatto la seconda colonna della nuova struttura chiamata Ue, mentre quello di Amsterdam, oltre a creare la figura dell'Alto rappresentante della PESC, ne ha ampliato la sfera di competenza attraverso la creazione dei cosiddetti 'compiti di Petersberg' vale a dire che l'Ue si è vista attribuire la competenza di organizzare missioni militari per la prevenzione di conflitti e la gestione di crisi internazionali. Al vertice franco-britannico di St. Malo nel 1998, il Primo Ministro britannico Tony Blair, invertendo la tradizionale politica britannica su questa questione, annunciò che ormai il suo governo vedeva con favore l'assegnazione di un ruolo autonomo alla Ue nel campo della sicurezza e della difesa (Howorth 2000). Il Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999 ha disegnato i contorni istituzionali di una Politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa (PECS), mentre quello di Helsinki del dicembre successivo ha stabilito il cosiddetto 'obiettivo primario (o 'headline goal') vale a dire l'approntamento di una 'Forza di reazione rapida' costituita da almeno 60.000 uomini schierabili nell'arco di 60 giorni, per almeno un anno di missione. Il trattato di Nizza ha dotato la PECS di nuove strutture politico-militari e non v'è dubbio che essa uscirà ulteriormente rafforzata dai lavori della Convenzione Europea e dalla prossima Conferenza Intergovernamentale.⁶

⁶ Sull'evoluzione della PECS tra St. Malo and Nice, si veda Rutten (2001). Sul modello della PECS che si sta delineando all'interno della Convenzione Europea, si veda Dassù e Missiroli (2002). Attualmente la politica estera europea è formulata e messa in atto da diverse istituzioni che seguono differenti procedure. La politica commerciale (forse la fetta più importante delle relazioni atlantiche), la politica degli aiuti allo sviluppo e degli aiuti umanitari, come pure quella dell'allargamento sono formulate attraverso il 'metodo comunitario' (Colonna I dell'Ue). Alcune questioni concernenti l'immigrazione, i rifugiati politici e la sicurezza interna sono nella Colonna III dell'Ue, quella intergovernamentale. Tutte le altre questioni di politica estera sono nella Colonna II, e in uno stato di fluidità istituzionale. La PESC/PECS quindi, è un progetto che sebbene molto più avanzato della CPE, manca ancora di 'coerenza istituzionale' (Missiroli 2001) e capacità operative. La PECS, per esempio non comprende la difesa collettiva che rimane di competenza della NATO. Se i paesi membri della Ue decidono di intervenire militarmente, da soli, in una crisi internazionale essi debbono 'prendere a prestito' i necessari mezzi militari dalla NATO. Gli stati membri sono responsabili per la dimensione finanziaria della PECS. Solo gli USA e due stati membri hanno capacità nucleari. Le relazioni con gli USA nel campo della sicurezza inoltre, sono sia dirette che multilaterali e in questo caso esistono all'interno di varie organizzazioni: le Nazioni Unite, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, il vertice annuale tra USA e Ue, il Gruppo dei 7, tanto per menzionare solo le principali.

Le iniziative dell'Ue nel campo della sicurezza e della difesa hanno dapprima creato una serie di apprensioni a Washington. I timori principali erano che la PECSO potesse influire negativamente sulla coesione politica e militare della NATO, e che una Ue con una PESC funzionante e una PECSO dotata di adeguate risorse militari, potesse diventare tanto assertiva nel campo della sicurezza quanto lo è già nel campo delle relazioni commerciali (vale a dire in un campo in cui la relazione transatlantica è più bilanciata ed è gestita centralmente dalla Commissione). Durante l'amministrazione Clinton, gli americani rilasciarono una serie di ammonimenti, conosciuti come 'le tre D': non *dividere* la sicurezza dei paesi dell'Ue da quella degli altri membri della NATO; non *duplicare* le capacità militari della NATO; e non *discriminare* i membri della NATO che non sono membri dell'Ue.⁷ L'amministrazione Bush, invece, ha apertamente abbracciato l'idea della PECSO, sebbene sembri intenderla soprattutto come lo strumento attraverso cui l'Ue organizza missioni di pace, di 'peace-enforcement', o di ricostruzione, in casi in cui gli USA preferiscono non coinvolgere la NATO (Schake 2002: 6).

Nonostante l'approccio più positivo adottato dall'amministrazione Bush, gli americani mantengono comunque certe apprensioni che riguardano la differenza di vedute degli alleati europei su varie questioni internazionali.⁸ Tale differenza trova origine nelle diverse concezioni che americani ed europei hanno a proposito della natura e del funzionamento delle relazioni internazionali. All'inizio del ventesimo secolo, gli europei praticavano la 'Realpolitik' mentre gli Americani si avvicinavano alla politica internazionale da una prospettiva 'liberale'. Alla Conferenza di Parigi del 1919, i diplomatici europei rimasero stupiti dalla politica del Presidente

⁷ *Financial Times*, 7 dicembre 1998. Il Segretario Generale della NATO, George Robertson ha in seguito riformulato 'le tre D' in tre, più positive, 'I' affermando che la PECSO dovrebbe mirare all'*irrobustimento* del potenziale militare europeo, l'*inclusione* di tutti gli alleati, e l'*indivisibilità* della sicurezza atlantica (Sloan 2000: 18).

⁸ Per una rassegna di tali differenze, si veda Everts (2001).

Wilson. Essi conclusero che Wilson era un “incorreggibile utopista” e i suoi famosi quattordici punti “principi nobili ma irrealizzabili.” Il declino degli stati europei dalla loro posizione di ‘potenze globali’, la contemporanea ascesa degli USA a tale status, come pure il fatto che la ‘Politica Internazionale’ come disciplina accademica negli USA sia stata influenzata da espatriati europei, specialmente tedeschi, hanno lentamente invertito tali differenze. Oggi gli USA, in quanto potenza globale, pratica principalmente la ‘Realpolitik’ (alla cui base v’è la ‘politica di potenza’) mentre i paesi dell’Ue preferiscono delle politiche ‘liberal-internazionaliste’ (basate soprattutto sullo sviluppo del diritto e di norme e pratiche di cooperazione in varie aree funzionali conosciute che sono state definite ‘regimi internazionali’.⁹

Gli USA e l’Ue hanno anche due diverse concezioni della sicurezza. Mentre i primi guardano alla sicurezza come un fatto globale, la seconda la concepisce in termini regionali, vale a dire limitatamente al continente europeo e alle aree limitrofe. Gli americani ritengono inoltre, che le minacce principali provengano dalla proliferazione delle armi nucleari, chimiche e batteriologiche, dai cosiddetti ‘stati canaglia’, e dal terrorismo internazionale. Gli europei invece, considerano che le minacce (essi in realtà preferiscono il termine ‘sfida’ a quello di minaccia) derivino dai conflitti etnici e dall’instabilità politico-economica nei paesi dell’Europa centrale ed orientale, la Russia, e i paesi della costa meridionale del Mediterraneo, come pure da sfide non strettamente geografiche come la povertà, la criminalità organizzata a livello transnazionale, il degrado ambientale, e le pressioni migratorie. Per gli europei inoltre, la maniera di far fronte a queste ‘sfide’ è quella di integrare progressivamente l’Europa centrale e orientale nell’Ue e di proiettare così in tali aree valori liberal-democratici, e quindi stabilità politica ed economica. Per quanto riguarda la Russia e i paesi della costa meridionale del Mediterraneo che non possono essere integrati nell’Ue, gli europei

⁹ Per la differenza tra Realpolitik (e ‘realismo’) e il ‘liberalismo internazionale’ si consulti un qualsiasi manuale introduttivo allo studio della politica internazionale.

ricorrono alla fornitura di aiuti economici e ad una politica di immigrazione che tiene più conto delle condizioni e necessità dei paesi di origine che delle proprie.¹⁰ Riguardo alle 'sfide' non strettamente geografiche, gli europei sembrano ritenere che esse siano risolvibili, o almeno alleviabili, attraverso il rafforzamento della coesione interna dell'Ue, un pattugliamento più efficace delle sue frontiere, e concetti più o meno elusivi quali 'global governance' e 'managing globalization'.

A livello di azione in campo internazionale, gli europei preferiscono agire pazientemente attraverso istituzioni multilaterali per costruire un sistema internazionale basato sul diritto. Gli americani invece, non amano la lentezza delle istituzioni multilaterali (alcune delle quali, a dire il vero, spesso dedicano più tempo a condannare l'atteggiamento americano che ad affrontare problemi reali) e non esitano, quando lo ritengono necessario, a fare ricorso alla politica di potenza. In breve, gli USA si comportano come una 'grande potenza' con responsabilità globali, mentre l'Ue continua a concepirsi ed agire come una 'potenza civile', e a preferire la persuasione e la mediazione all'uso di mezzi coercitivi, soprattutto se militari.¹¹ Gli europei parlano anche della necessità di affrontare le radici dei conflitti, piuttosto che i loro sintomi, anche se spesso (come nel caso del terrorismo islamico) la loro analisi sembra essere influenzata più dall'ideologia che dalla scienza. Che la povertà sia il terreno in cui germina il terrorismo, come si sostiene spesso in Europa, è un'idea senza nessun riscontro empirico.

A proposito della 'guerra al terrorismo' dichiarata dagli USA dopo l'attacco dell'11 settembre, gli europei hanno convenuto, sebbene *obtorto collo*, che parte della strategia dovesse necessariamente essere di natura militare. Secondo loro, però, l'azione militare avrebbe dovuto

¹⁰ Di recente, per esempio, l'Ue ha annunciato la proposta di istituire di una nuova Banca di sviluppo per i paesi del Mediterraneo e del Medio-Oriente. Si veda a tale proposito, "New Middle East development bank proposed" *Financial Times*, 26 febbraio 2002.

essere limitata all'Afghanistan (dopotutto neanche gli europei avevano molte simpatie per l'anacronistico regime talebano), e mirare solo a distruggere dei non meglio identificati 'obiettivi terroristici' (è certamente difficile stabilire quali siano gli obiettivi terroristici quando il nemico da colpire vive in caverne e si sposta in sella a cavalli o fuoristrada). L'intervento militare inoltre, avrebbe dovuto avere il più alto grado di legittimazione, e ricevere quindi l'approvazione del Consiglio di sicurezza. Infine, in linea con il loro principio che occorre andare alle radici dei problemi, gli europei hanno sottolineato il bisogno di trovare una soluzione ai problemi della regione, e primo fra tutti a quello palestinese (Gordon 2001: 94-96, Howorth 2002).

Come migliorare i rapporti transatlantici

Se si parte dal punto di vista che la coesione dell'Alleanza atlantica è necessaria alla sicurezza globale, sia gli USA che l'Ue dovrebbero rivedere in parte il loro comportamento. L'amministrazione Bush dovrebbe non soltanto tollerare ma incoraggiare apertamente ulteriori passi avanti che conducano l'Ue a diventare maggiormente responsabile nel campo della sicurezza e della difesa. Dopotutto una politica estera europea comune è di necessità un minimo comune denominatore fra le politiche estere dei paesi membri, e in quanto tale probabilmente molto più atlantica di quanto non lo sia quella francese, e in alcuni casi (per esempio quando i Verdi fanno parte del governo in Germania) anche quella di altri paesi. Per incoraggiare tale processo, gli americani potrebbero aumentare i contatti con l'Alto rappresentante per la PESC invece di lavorare principalmente attraverso le capitali nazionali. Un aspetto ancora più importante, comunque, è che gli americani dovrebbero evitare di dare l'impressione che essi preferiscono iniziative unilaterali. Anche se spesso tale impressione è data solo per influenzare il processo di consultazione che porta

¹¹ Per uno sviluppo più dettagliato della concezione di sicurezza in Europa, si veda Larsen (2000). Sul concetto di 'potenza civile' si veda Stavridis (2001).

a posizioni comuni, gli europei ne risentono fortemente in maniera negativa. Gli americani dovrebbero anche mostrare chiaramente che essi non considerano l'Ue un semplice strumento strategico, e dovrebbero quindi allentare, tanto per fare un esempio, le pressioni affinché la Turchia sia accettata come membro quanto prima possibile. L'entrata della Turchia nell'Ue non è da escludere, almeno nel lungo periodo, ma il quando non può essere una funzione di quella che gli USA percepiscono come una necessità strategica poiché l'Ue è un complesso organismo politico, economico, sociale, e culturale.

L'Ue, da parte sua, dovrebbe estendere i suoi orizzonti e cominciare a pensare in termini di sicurezza internazionale o globale, anche se il raggio della sua azione rimarrebbe ancora a lungo circoscritto al suo immediato vicinato. Questo significa anche che l'Ue dovrebbe evitare di manifestare pubblicamente la sua disapprovazione per le iniziative degli USA al di fuori dell'Europa. Niente irrita gli americani più di un qualche politico europeo che unisce la sua voce a un qualche coro che intona un ritornello antiamericano, anche perchè il disaccordo fra alleati, almeno quando espresso pubblicamente, può contribuire a far fallire la deterrenza.¹² Ogniqualvolta gli europei si trovino in disaccordo con la linea dell'esecutivo americano potrebbero indirizzarsi verso il dialogo e la collaborazione con quelle persone che nello stesso esecutivo, nel Congresso, o nel mondo accademico, condividono il loro punto di vista, o per quanto riguarda l'analisi della situazione o per quanto riguarda la scelta delle politiche da seguire. Gli europei non dovrebbero inoltre lamentarsi se nelle missioni internazionali, fino ad ora è stato loro affidato principalmente l'arduo compito della ricostruzione ma dovrebbero concentrare i propri sforzi sull'obiettivo di creare una PESC/PECSD sempre più 'comunitaria' e sullo sviluppo di capacità civili e militari adeguate alle loro aspirazioni. La decisione dell'Ue di dotarsi di mezzi adeguati per poter

¹² Sembrerebbe, per esempio, che Milosevic non cedette prima dell'intervento della NATO e durante la fase iniziale dell'intervento perchè sperava che l'Alleanza si spaccasse (Silvestri 1999: 11).

ottemperare ai cosiddetti ‘compiti di Petersberg’ costituisce un primo passo in questa direzione. Il raggiungimento dell’obiettivo primario’ definito ad Helsinki, a meno che non sia inteso solo come mezzo per rafforzare ‘l’identità esterna’ dell’UE o per accrescere il suo ‘peso politico’ (Larsen 2000: 345), presuppone infatti una PESC/PECSD istituzionalmente sviluppata. Un certo grado di ambiguità concernente nuovi progetti si è spesso dimostrato positivo per il processo di integrazione europea ma in ogni caso non si vede a che cosa possa servire l’approntamento della ‘Forza di reazione rapida’ nel caso in cui l’UE non sviluppi contemporaneamente una affidabile struttura istituzionale capace di decidere quando una tale forza debba essere impiegata, e per quali obiettivi debba essere usata (Andréani 2000, Heisbourg 2000). Gli stati membri dell’Ue dopotutto non si trovano ancora d’accordo sulla questione se organizzazioni regionali quali la NATO debbano ottenere un mandato dal Consiglio di sicurezza prima di intervenire militarmente al di fuori della propria area di competenza anche quando tali interventi siano giustificati su base umanitaria. Concetti come quelli di intervento umanitario, ‘peacemaking’ e ‘peace-enforcement’ inoltre, sono ancora ‘opachi’ e il loro status legale internazionale rimane quanto meno ambiguo.

La costruzione di una affidabile struttura istituzionale all’interno dell’Ue (che è iniziata a Nizza) dovrebbe procedere *pari passu* con la creazione di semplici ma efficaci nessi istituzionali con la NATO sia per rassicurare gli americani che non esiste nessun residuo di pensiero gollista dietro la PECSD, sia per dare maggiore chiarezza al sistema di sicurezza europeo. Per accelerare lo sviluppo delle sue capacità militari, l’Ue dovrebbe darsi la capacità di supervisionare e coordinare l’ammodernamento e l’integrazione dei programmi di difesa nazionali. A questo fine dovrebbe anche stabilire dei parametri per i bilanci di difesa nazionali, e creare un bilancio di difesa dell’Ue per finanziare almeno le missioni comuni (Andréani, Bertram and Grant 2001). La Ue dovrebbe inoltre iniziare un programma per lo sviluppo di una cultura della sicurezza e della difesa in Europa

e dedicargli almeno le stesse risorse e lo stesso sforzo che ha dedicato alla promozione dell'integrazione monetaria.

I leaders politici europei dovrebbero anche ricordare al loro elettorato che l'uso della forza militare è a volte necessaria anche se, come il Commissario Patten ama ripetere, la forza è solo l'ultima dimensione della sicurezza (Deighton 2000: 49). Lo sviluppo di una capacità militare non dovrebbe ovviamente condurre l'Ue a concepire la soluzione di ogni crisi o problema in termini militari, ma dovrebbe condurla a considerare la forza militare come un legittimo strumento della politica estera, anche se utile solo in alcune circostanze. In breve, l'Ue dovrebbe reintrodurre alcuni elementi 'realisti' nella sua concezione prevalentemente 'liberale' delle relazioni internazionali, e della risoluzione dei conflitti in particolare. A livello più generale, l'Ue dovrebbe rendersi conto che affrontare i problemi alle radici attraverso la strategia del 'dialogo costruttivo' non sempre funziona e può anche essere pericoloso quando l'interlocutore è quello che gli americani chiamano uno 'stato canaglia' (e gli europei 'stato problematico'), che aspira a dotarsi di armi atomiche, chimiche, e batteriologiche e non esita a servirsi dello strumento del terrorismo.¹³ In questi casi i sintomi vanno affrontati ed eliminati prima di affrontare le cause. Gli europei debbono anche riconoscere che la strategia del 'dialogo costruttivo' richiede non solo incentivi ma anche la minaccia di punizioni se gli incentivi non funzionano. Il bastone, in altre parole, deve essere di complemento alla carota e non può essere eliminato o tenuto nascosto soprattutto se si preferisce che la carota sia sufficiente.

Per rimanere all'interno della diatriba che ha caratterizzato i rapporti transatlantici per tutto il 2002, sembrerebbe che la politica da adottare nei confronti dei tre 'stati canaglia' che secondo il Presidente Bush formano l' 'asse del male' debba essere diversa in ognuno dei tre casi. Nel caso

¹³ Per un trattamento delle differenze transatlantiche sulla strategia da usare con gli 'stati canaglia', si veda Haas ed. (1999).

dell'Iraq, dove un leader inaffidabile quale Saddam Hussein è saldamente al potere, la politica del 'dialogo costruttivo' sembrerebbe totalmente futile e persino controproducente in quanto avrebbe l'unico effetto di far guadagnare tempo a Saddam. La riluttanza europea a sottoscrivere una politica coercitiva, anche se irta di rischi, e le critiche fatte alla politica americana, non ottengono scopo alcuno eccetto quello di incoraggiare il dittatore iracheno a perseverare nella sua sfida. È incoraggiante constatare che su questa questione i due partners siano arrivati a un compromesso che ha riportato in primo piano il ruolo del Consiglio di sicurezza.

Nel caso dell'Iran, dove una fazione 'moderata' (almeno in termini islamici) esiste, la preferenza europea per il 'dialogo costruttivo' sembra un'opzione più appropriata. Tale politica però ha senso solo se strettamente legata a un forte e chiaro 'invito' al regime di Teheran di mettere fine alla sua politica di appoggio al terrorismo, cominciando da quello libanese-palestinese del famigerato gruppo Hizbollah. Se tale 'invito' non ottenesse i risultati desiderati, iniziative più coercitive diventerebbero necessarie. Gli americani dovrebbero quindi appoggiare apertamente la politica del 'dialogo costruttivo' perseguita dagli europei (e in cui l'Italia, sia detto per inciso, ha svolto un ruolo importante), ma questi ultimi non dovrebbero esitare a prendere in considerazione delle politiche più coercitive se il 'dialogo costruttivo' non dovesse dare risultati.

Infine, per quanto riguarda la Corea del Nord, la politica del 'dialogo costruttivo' sembrerebbe più appropriata della vaghe misure coercitive menzionate dal Presidente Bush, non solo perchè consigliate anche dal Giappone e dalla Corea del Sud che sono i due paesi che più dovrebbero sentirsi minacciati, ma anche perchè la Corea del Nord non è animata dal fanatismo islamico e non sembra rappresentare una minaccia chiara ed imminente al mondo occidentale e ai suoi alleati.

In Medio-Oriente, gli europei dovrebbero smetterla di condannare gli americani per la loro politica filo-israeliana quando allo stesso tempo essi adottano un chiaro atteggiamento partigiano nei confronti della causa palestinese, nonostante questa sia ormai quasi esclusivamente perseguita con mezzi terroristici. Tale atteggiamento infatti, non aiuta nè a mettere termine all'attuale spirale di violenza nè contribuisce a risolvere il conflitto in maniera permanente. L'Eu dovrebbe invece riconoscere che è necessario 'gridare' chiaramente all'Autorità palestinese, ai palestinesi, e ai gruppi terroristici quali Hamas e Hizbollah che il tempo è venuto di mettere fine immediatamente, completamente, e incondizionatamente a ogni azione terroristica. L'Ue è in un'ottima posizione per lanciare tale appello dal momento che finanzia una grossissima porzione del bilancio dell'Autorità palestinese. Solo allora, l'Ue potrà insieme agli USA fare pressione su Israele perchè si ritiri completamente dai territori occupati e rinnovi gli sforzi per trovare una soluzione definitiva, soluzione ormai da tempo largamente delineata ma che non tutti i palestinesi (e i paesi arabi vicini) vogliono vedere messa in atto. Fintantochè i palestinesi continuano la loro pratica inumana di inviare terroristi suicidi nelle città e villaggi israeliani, non si può certo chiedere al governo israeliano di non difendersi militarmente anche se tale difesa non fa che nutrire la spirale conflittuale. Tale spirale può solo essere rotta solo arrestando gli attacchi terroristici e non chiedendo a uno stato sovrano di rinunciare alla sua difesa, perchè questo significherebbe offrire a coloro che usano l'arma del terrorismo una seconda vittoria, dopo quella ottenuta nel Kosovo.

Conclusioni

Sebbene abbia bisogno di essere rinvigorita, l'Alleanza atlantica non è comunque in uno stato di crisi profonda, e i due partners sono sempre capaci di arrivare a compromessi. Le iniziative del Presidente Bush nella guerra al terrorismo sono state prudenti, ben pianificate e soprattutto

negoziare con gli alleati (al contrario dell'impulsiva, unilaterale, e inutile risposta utilizzata da Clinton nel 1998 in Sudan e Afghanistan). Le solite tensioni comunque riappariranno non appena l'Iraq metterà il primo ostacolo al lavoro degli ispettori delle Nazioni unite. La ragione per cui gli alleati non si trovano d'accordo circa l'intervento in Iraq ha infatti poco o niente a che fare con dati empirici o elementi razionali. Essa si basa quasi esclusivamente su assunti ideologici e coloro che ieri si opponevano richiedendo l'intervento del Consiglio di sicurezza, domani si opporranno denunciando il Consiglio come succube degli USA. L'anti-americanismo è ormai diventato il linguaggio globale della protesta politica, l'ideologia di ripiego della protesta dopo il fallimento del fascismo e del socialismo e si coniuga bene con il vecchio neutralismo e il nuovo pacifismo (atteggiamento volontaristico e fideistico di molti gruppi cattolici e 'alternativi'). I loro adepti, sempre pronti a compensare l'approssimazione delle loro analisi con una larga dose di altezzosità morale, continueranno ad opporre qualsiasi politica di sicurezza che abbia una componente militare, sia che essa riceva l'imprimatur del Consiglio di sicurezza o no. Vari governi europei, soprattutto quando guidati da forze di centro-sinistra corteggiano tali movimenti dai quali traggono spesso appoggio elettorale, senza però rischiare pericolose cesure nell'Alleanza atlantica.

Differenze circa la valutazione del peso della minaccia e la scelta di mezzi per farvi fronte continueranno quindi a caratterizzare l'Alleanza. Esse non vanno temute e non dovrebbero neanche destare eccessiva preoccupazione, anzi possono considerate salutari se gestite in maniera razionale, vale a dire se i due partners non dimenticano di essere nella stessa barca geopolitica.¹⁴ Il principale timore americano dovrebbe essere quello di trovarsi di fronte un'Europa divisa e quindi debole, mentre il principale timore europeo dovrebbe essere quello di un'America che, senza necessariamente ripiegarsi su posizione isolazioniste (posizione impossibile da assumere nell'era

¹⁴ Per una posizione meno ottimista, si veda Kupchan (2002).

della mondializzazione), diventi riluttante a continuare a svolgere il ruolo, sempre impegnativo ma raramente gratificante, di egemone a livello globale.

Riferimenti bibliografici

- Andréani, Gilles (2000). "Why institutions matter," *Survival*, 42, 2: 81-95
- Andréani, Gilles, Christop Bertram and Charles Grant (2001). *Europe's military revolution*, London: Centre for European Reform
- Dassù, Marta e Antonio Missiroli (2002). "More Europe in Foreign and Security Policy: The Institutional Dimension of CFSP" *The International Spectator*, 37, 2: 79-88.
- Deighton, Anne (2000). "The military security pool: towards a new security regime for Europe?" *The International Spectator*, 35, 4: 41-54
- Everts, Steven (2001). "Unilateral America, Lightweight Europe? Managing divergence in transatlantic foreign policy," London: Centre for European Reform Working Paper
- Gordon, Philip H. (2002). "NATO after 11 September," *Survival*, 43, 4: 89-106
- Haas, Richard N. (ed.) (1999). *Transatlantic Tension: the United States, Europe, and Problem Countries*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Heisbourg, François (1999). "New NATO, new Europe: new divisions of labour," *The International Spectator*, 34 2: 63-72
- (2000). "Europe's strategic ambitions: the limits of ambiguity," *Survival*, 42, 2: 5-15
- Hill, Christopher and Karen E. Smith (eds.) (2000). *European Foreign Policy: Key Documents*, London: Routledge.
- Howorth, Jolyon (2000). "Britain, France and the European Defence Initiative," *Survival*, 42, 2: 33-55
- (2002). "CESDP after 11 September: from short-term confusion to long-term cohesion?" *EUSA Review*, 15, 1: 1-4.
- Kupchan, Charles A. (2002). "The End of the West," *The Atlantic Monthly*, (November): 42-44
- Larsen, Henrik (2000). "Concepts of security in the European Union after the Cold War," *Australian Journal of International Affairs*, 54, 3: 337-355
- Missiroli, Antonio (2001). "European Security Policy: the challenge of coherence," *European Foreign Affairs Review*, 6: 177-196
- Rutten, Maartje (compiled by) (2001). "From St. Malo to Nice: European defence: core documents," Paris: Institute for Security Studies, Chaillot Paper 47 <http://www.iss-eu.org/>
- Schake, Kori (2002). "Constructive duplication: reducing EU reliance on US military assets," London: Centre for European Reform Working Paper
- Silvestri, Stefano (1999). "Atlantic and European Defence after Kosovo," *The International Spectator*, 34, 3: 11-20.
- Sloan, Stanley R. (2000). "The United States and European defence," Paris: Institute for Security Studies, Chaillot Paper 39, <http://www.iss-eu.org/>
- Stavridis, Stelios (2001). "Militarising the EU: the concept of 'civilian power' revisited," *The International Spectator*, 36, 4