



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

PAPER
POLICY

Italiano/Italian

VERSO UN'EUROPA POST-AMERICANA: ANALISI DELLE DINAMICHE DI POTERE NEI RAPPORTI UE-USA

SINTESI

Jeremy Shapiro e Nick Witney

**Towards a Post-American Europe:
a power audit of EU-US Relations**

Jeremy Shapiro and Nick Witney



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Stiamo entrando in un “mondo post-americano”. La Guerra Fredda è entrata ormai a far parte della storia e la globalizzazione sta sempre più ridistribuendo il potere nel sud e nell'est del mondo. Gli Stati Uniti hanno compreso tutto questo e si stanno dando da fare per sostituire il breve dominio avuto sul mondo con una rete di relazioni che ne garantiscano il ruolo di “paese indispensabile”. In tutto questo, che ruolo avranno le relazioni transatlantiche? La loro importanza è inevitabilmente destinata al declino? In tal caso, ha importanza? E l'Europa come dovrebbe rispondere?

In questo report sosteniamo che la vera minaccia ai rapporti transatlantici non provenga dalla nuova strategia globale americana, bensì dall'incapacità dei governi europei di gestire i cambiamenti mondiali e adattare le relazioni a tali mutamenti. La nostra analisi (basata su ampie interviste e su contributi strutturati provenienti da tutti i 27 stati membri dell'Unione Europea) rivela che gli stati membri UE non sono riusciti sino a oggi a scrollarsi di dosso approcci, comportamenti e strategie acquisiti in decenni di egemonia americana. Questa Europa risulta sempre meno interessante agli occhi degli Stati Uniti. In un mondo post-americano, un rapporto transatlantico vantaggioso per entrambe le parti dipende dalla nascita di un'Europa post-americana.

Durante la Guerra Fredda, i governi europei furono solidali con la grande superpotenza americana ottenendo in

cambio sicurezza e un ruolo minore nelle serie di relazioni che muovevano il mondo. Questo accordo dette loro una “sensazione” di potere senza il peso delle responsabilità. Tuttavia, 20 anni dopo la caduta del muro di Berlino, il perdurare delle convinzioni soggiacenti l’esonero dalla Guerra Fredda porta a distorsione e confusione nella visione dei rapporti transatlantici.

Tra le illusioni dei governi europei difficili da archiviare, ne abbiamo identificate quattro particolarmente dannose; si tratta della convinzione che:

- la sicurezza europea continui a dipendere dalla protezione americana;
- gli interessi americani ed europei siano sostanzialmente gli stessi, e una chiara dimostrazione del contrario non fa che mettere in risalto la necessità che gli USA tengano in maggiore considerazione i consigli dell’Europa;
- la necessità di mantenere rapporti stretti e armoniosi blocchi il raggiungimento di qualsiasi obiettivo più specifico che gli europei possano volersi garantire tramite i suddetti rapporti;
- “mettersi contro” gli Stati Uniti sarebbe sbagliato e decisamente controproducente, dato il “rapporto speciale” che la maggior parte degli stati europei ritiene di avere con Washington.

L’obiettivo di questo report è dimostrare come queste illusioni inducano i governi europei e le élite dell’Unione verso un insano misto di compiacenza ed eccessiva deferenza verso gli Stati Uniti, atteggiamenti che danno luogo a una serie di strategie di ingraziamento di scarsa efficacia. Tali atteggiamenti e strategie non salvaguardano gli interessi europei, non offrono agli Stati Uniti il partner transatlantico che questi attualmente vorrebbero al loro fianco e di conseguenza indeboliscono lo stesso rapporto cui gli europei tengono tanto.

Contrastiamo l’approccio adottato in politica estera e difesa con rapporti generalmente più solidi con gli Stati Uniti in molti ambiti di politica economica e riteniamo che la soluzione al problema in senso più ampio non sia una questione di rinnovamento istituzionale ma di modifica dell’approccio di base dell’Europa. Concludiamo affermando che i governi europei debbano abbandonare le proprie abitudini di deferenza per un approccio più deciso ma sostanzialmente più produttivo.

Desideriamo illustrare cosa significherebbe tale nuovo approccio in pratica in rapporto a tre questioni specifiche di attuale rilevanza: Afghanistan, Russia e Medio Oriente. Infine suggeriremo come, sulla base di un’attesa ratifica del Trattato di Lisbona (che sembra ormai vicina), la prossima presidenza spagnola dell’Unione Europea debba tentare di stimolare il necessario cambiamento di mentalità e di approccio.

Un’Europa in contraddizione...

I paesi europei hanno diverse identità rispetto agli Stati Uniti. Innanzitutto esiste il rapporto bilaterale di ciascun paese con gli USA. Poi, per la maggior parte dei paesi, i rapporti in materia di difesa con gli Stati Uniti passano attraverso la NATO. Con l’UE la maggior parte dei paesi europei ha acquisito una terza identità che però, negli aspetti esterni, è ancora in fase di definizione. Nel primo mezzo secolo dell’esistenza della UE ci si è concentrati principalmente sull’integrazione economica; il recente quasi raddoppio dei membri dell’Unione ha aggiunto a un’Europa a 15 – che lentamente stava sviluppando l’idea di un profilo collettivo globale – un gruppo di 12 nuovi stati membri senza alcuna esperienza negli impegni internazionali.

Un numero importante di stati europei – Regno Unito, Paesi Bassi e Portogallo per citarne alcuni – ama pensarsi “ponte” tra Europa e Stati Uniti, come se “europeismo” e “atlanticismo” fossero due campi di forza opposti che si contendono la lealtà degli stati europei. Nella pratica però abbiamo riscontrato che i paesi europei non si posizionano lungo una linea retta in cui Bruxelles si trova a un’estremità e Washington all’altra. La maggior parte degli intervistati vede il proprio paese più impegnato rispetto alla media nei confronti delle due parti.

Tuttavia, qualsiasi sia la loro esatta posizione in questa distribuzione, gli stati membri europei - abituati a far valere i propri interessi economici - non hanno difficoltà a confrontarsi con l’America in materia di commercio, normative e politiche di concorrenza in qualità di gigante economico quale sono, o più precisamente a essere rappresentati dalla Commissione Europea affinché questa gestisca tale rapporto. In questi ambiti il rapporto transatlantico appare solido, persino combattivo, e solitamente funziona apportando importanti benefici a entrambe le parti. Per quanto riguarda le questioni finanziarie, l’euro ancora non è pari al dollaro ma la Federal Reserve sa che la Banca Centrale Europea è un partner essenziale. Invece nel campo della politica estera e di difesa, gli stati membri hanno mantenuto un forte senso di sovranità nazionale, impegnandosi nella NATO come alleati singoli e raramente dando il proprio appoggio incondizionato in sede UE al loro alto rappresentante, Javier Solana (nonostante gli evidenti vantaggi di un’eventuale scelta in tal senso, ad esempio nel caso dell’Iran).

Il fallimento dell’Europa nel definirsi un’efficace protagonista sulla scena della sicurezza internazionale – in altre parole a comportarsi come la potenza che potrebbe essere e non come una grande ONG – è una storia già nota. Nel rapporto con gli Stati Uniti emerge tuttavia un problema specifico. Mentre nella maggior parte delle capitali europee vi è una crescente consapevolezza che rapporti proficui con Russia e Cina implicino l’assunzione di posizioni comuni da parte degli stati membri, per quanto la traduzione nella pratica possa essere difficoltosa, ancora non viene riconosciuta

la necessità o quantomeno l'auspicabilità di un approccio comune nei confronti degli Stati Uniti al di fuori degli aspetti economici.

In generale, l'atteggiamento europeo verso i rapporti transatlantici si è evoluto in modo molto limitato negli ultimi 20 anni dalla caduta del muro di Berlino. La nostra analisi suggerisce che, nonostante l'espansione e l'evoluzione dell'UE e, in particolare, lo sviluppo della sua identità esterna, e malgrado (e in questo non vi è dubbio) il crollo dell'Unione Sovietica e la diffusione globale del potere, gli stati membri continuano a pensare ai rapporti transatlantici in termini di NATO per le questioni di sicurezza e a relazioni bilaterali in cui una maggioranza di governi europei immagina di avere un "rapporto privilegiato" con Washington che conferisce loro un certo vantaggio nazionale. Abbiamo riscontrato praticamente ovunque una riluttanza a vedere un'espansione del ruolo europeo rispetto agli USA che vada al di là delle questioni commerciali e di concorrenza, ad eccezione di un campo strettamente collegato come quello dei cambiamenti climatici.

L'idea che l'UE possa collettivamente affermare un proprio approccio diverso da quello degli USA sembra in qualche modo sconveniente. L'establishment europeo della politica estera e per la sicurezza rifugge le domande su cosa ci si attenda effettivamente dai rapporti transatlantici o su quali strategie possano meglio garantire il raggiungimento di tali obiettivi.

I governi europei preferiscono piuttosto idolatrare i rapporti transatlantici valorizzando la vicinanza e la sintonia come fini di per sé e tentando di influenzare Washington con diverse strategie seduttive o di ingraziamento. Abbiamo analizzato le diverse varianti:

Avere un ruolo del tutto marginale nei rapporti transatlantici – molti discorsi su storia e valori comuni e l'idea che l'Europa resti il partner naturale degli Stati Uniti rispetto al resto del mondo anche se - come lo stesso Presidente Obama afferma – saranno USA e Cina a "plasmare il ventunesimo secolo".

Coinvolgimento moderato – ribadire i meriti del multilateralismo e cercare di coinvolgere gli Stati Uniti in una serie di vertici, "dialoghi" e consultazioni.

Dare il proprio contributo – contribuire in modo significativo alle cause che stanno a cuore agli americani senza soffermarsi a decidere se gli stati europei sono, o dovrebbero essere, coinvolti in modo indipendente. L'esperienza in Afghanistan dimostra dove possa portare questa attenzione all'impatto su Washington piuttosto che la questione stessa.

Riscuotere i propri crediti – tentare di fare pressione al fine di ottenere riconoscimenti per servizi passati; ad esempio, i britannici hanno tentato di far valere i propri "crediti" in

Iraq scambiandoli con una maggiore attenzione da parte dell'amministrazione Bush verso il problema della pace in Medio Oriente o per ottenere un accesso privilegiato alle tecnologie di difesa americane. Tuttavia gli europei ritengono che gli americani non siano disposti a dispensare favori gratuitamente.

Dare il buon esempio – come nel tentativo europeo in materia di cambiamenti climatici. Davanti all'evidenza dei fatti, gli Stati Uniti – e soprattutto il Congresso americano, il cui ruolo è fortemente sottovalutato dall'Europa – determineranno tali questioni sulla base di ciò che ritengono sia negli interessi americani, con scarso riferimento a qualsiasi ruolo di "guida" autoproclamato dall'Europa.

La realtà è che gli americani trovano simili approcci più irritanti che persuasivi e il problema della deferenza europea nei confronti degli Stati Uniti è che semplicemente non funziona.

... e un'America pragmatica

La fine della presidenza Bush, molto criticata, e il promettente insediamento dell'amministrazione Obama ha, paradossalmente, reso ancor più difficile per gli europei la formulazione di una visione realistica dei rapporti transatlantici. Il Presidente Obama è troppo solidale, troppo "europeo" nelle sue scelte politiche per accettare un conflitto con il suo predecessore (tranne forse in Europa dell'Est). Di conseguenza gli europei non colgono le implicazioni del pragmatismo auto-dichiarato della sua amministrazione. La sua agenda, in materia di politica interna e anche estera, è vastissima e decisamente impegnativa. Che la sfida riguardi l'economia globale, l'Afghanistan o la non proliferazione nucleare, lo scopo dell'amministrazione è lavorare con chiunque possa contribuire nel modo più efficace al raggiungimento degli obiettivi attesi. L'amministrazione Obama ritiene che la creazione di una rete di partnership internazionali sia il modo migliore per garantire che, anche in un mondo globalizzato, l'America resti il "paese indispensabile".

Ciò implica un approccio determinato nel decidere dove concentrare attenzione e risorse. Per Washington l'Europa non costituisce più motivo di preoccupazione per la sicurezza come lo era durante la Guerra Fredda e nel periodo immediatamente successivo. Agli occhi degli americani è quindi giunto il momento che il rapporto transatlantico si evolva verso qualcosa che abbia maggiore utilità pratica. Come lo stesso Obama ha affermato in occasione del suo primo viaggio presidenziale al di là dell'Atlantico: "Vogliamo alleati forti. Non vogliamo essere padroni d'Europa, vogliamo essere partner dell'Europa". Questa affermazione non è stata solo un tendere la mano verso l'Europa, è stata anche una sfida. In verità la nuova amministrazione sta adottando esattamente la stessa posizione verso cui si era già portato George W. Bush all'inizio del suo secondo mandato. La visita a Bruxelles del 2005 voleva dimostrare

il riconoscimento da parte degli USA che un' Europa unita sarebbe stata più utile all'America.

A oggi l'amministrazione Obama vede i governi europei sostanzialmente assopiti nelle proprie aspettative. Li ha trovati deboli e divisi, pronti a parlare di tattiche di gioco ma poco disposti a buttarsi nella mischia. Dalla prospettiva di Washington c'è qualcosa di quasi infantile nel modo in cui i governi europei si rivolgono agli Stati Uniti, in un misto di desiderio di attenzione e tendenza a sfuggire dalle proprie responsabilità.

Anche se per gli strateghi internazionali americani si tratta di un atteggiamento fastidioso, ha i suoi vantaggi. I decisionisti americani utilizzano il "toolkit" europeo in modo diverso a seconda delle questioni specifiche, in base alle posizioni delle varie istituzioni e dei diversi stati europei su un dato argomento. Seguono quattro tattiche principali per rapportarsi all'Europa:

- *Ignorare*: su questioni come quella cinese, in cui l'Europa non assume alcun ruolo geopolitico, tendono a ignorare l'Europa.
- *Aggirare l'ostacolo*: nelle questioni come quella dell'Iraq o del Medio Oriente dove le posizioni dell'Europa sono decise e l'opposizione si è dimostrata piuttosto intensa, tendono ad aggirare l'ostacolo emarginando l'Europa.
- *Coinvolgere*: in casi come Afghanistan e Iran per i quali trovano un buon margine di consenso in Europa, tendono a coinvolgere l'Europa attraverso qualsiasi canale – NATO, UE o gruppi di pressioni ad hoc – ottenendo risultati di grande efficacia.
- *Divide et impera*: in questioni come quella russa, dove l'Europa ha un ruolo cruciale ma non mostra un approccio unitario, solitamente viene applicata la filosofia "divide et impera".

Nessuna di queste tattiche rappresenta un approccio strategico verso l'Europa o l'idea di integrazione europea; indica piuttosto ciò che gli Stati Uniti considerano il modo migliore per garantire il sostegno (o almeno il tacito consenso) dell'Europa in ogni situazione.

L'America spera di trovare un'Europa più unificata e fattiva, ma le speranze non coincidono con le aspettative. Gli americani saranno troppo impegnati in altre questioni per preoccuparsi del fatto che gli europei riescano o meno a reagire alla sfida implicita di un'offerta di partnership. Per gli americani sarà sempre difficile resistere alla tentazione di dividere l'Europa su questioni specifiche, anche se sanno che trovarsi davanti un'Europa unificata sarebbe anche nel loro interesse sul lungo termine. Dopo tutto, è difficile aspettarsi che gli americani siano più integrazionisti degli europei. Quindi, determinare in che misura i rapporti transatlantici continuino ad avere rilevanza nel nuovo secolo – in che

misura l'Europa possa inserirsi nel rapporto USA-Cina che secondo la dichiarazione di Obama "plasmerà il ventunesimo secolo" – è principalmente compito dell'Europa.

Un prisma che distorce la realtà

L'approccio confuso ma sostanzialmente sottomesso dell'Europa verso i rapporti transatlantici frustra gli americani ma vende anche i loro interessi "allo scoperto". Le conseguenze si sentono non solo nell'interazione transatlantica diretta, ma anche nel modo in cui i governi europei gestiscono o meno altre questioni internazionali. Per illustrare questo concetto, prendiamo in considerazione tre questioni specifiche in cui l'abitudine europea di guardare il mondo attraverso il prisma dei rapporti internazionali distorce le politiche estere europee:

Afghanistan: è una continua dimostrazione delle conseguenze del fallimento dei governi europei ad assumere responsabilità concrete in un conflitto che ritengono sia di vitale importanza per la sicurezza dei propri paesi. Ciascun paese, seppur in modo diverso, ha scelto di concentrarsi meno sulla campagna militare e più sul valore del proprio ruolo individuale nella dinamica dei rapporti bilaterali con Washington. Fino al 2008, i paesi e le istituzioni UE hanno erogato quasi tanti aiuti all'Afghanistan quanti ne hanno destinati gli Stati Uniti (4,7 miliardi di dollari rispetto a 5 miliardi di dollari). Nello stesso anno i paesi UE hanno contribuito con un maggior numero di truppe rispetto agli americani all'ISAF (International Security Assistance Force), unità NATO, rappresentando circa il 37% delle forze estere presenti in Afghanistan (gli Stati Uniti che forniscono anche contingenti in una missione anti-terrorismo separata che non risponde alla NATO, rappresentano il 54% del totale delle forze estere presenti sul territorio).¹ Tuttavia l'Europa ha una minima influenza sulla definizione delle strategie di sviluppo in Afghanistan o su come la guerra sia stata combattuta, seguendo sostanzialmente la linea definita dall'America. I politici europei hanno dichiarato che l'Afghanistan ha un ruolo fondamentale per la loro sicurezza, ma in pratica continuano ad affrontare il problema come se la responsabilità fosse dell'America. In una campagna vacillante, il risultato sta erodendo il sostegno dell'opinione pubblica; vi è una mutua disillusione da entrambi i lati dell'Atlantico e l'Europa sembra incapace di agire come partner impegnato e responsabile di cui gli Stati Uniti hanno chiaramente mostrato di aver bisogno da otto anni a questa parte.

Russia: la Russia è un caso diverso. Non è mancato il dibattito europeo né l'accettazione della necessità di un'analisi e un approccio più unificati a livello europeo, ma il desiderio irrefrenabile dell'Europa a sbilanciarsi sempre verso gli Stati Uniti ha più volte minato i suoi sforzi di avvicinare i diversi approcci nazionali. Non avendo raggiunto un approccio unitario sul sostegno o meno alla linea aggressiva intrapresa da Bush sulla democratizzazione e sull'espansione della NATO, gli europei sono nuovamente in disaccordo su come

procedere rispetto alla scelta di Obama di ripristinare dei nuovi rapporti con la Russia, scelta che potrebbe lasciare fuori dalla porta il vecchio continente. Colpisce che l'Europa sembri essersi trovata in maggiore sintonia durante l'interregno tra l'amministrazione Bush e quella Obama, quando ha dovuto affrontare la questione del dopo-Georgia e la crisi del gas dell'inverno successivo, mostrando un inatteso livello di coerenza e successo.

L'America vuole vedere un'Europa unita e sicura di sé, in grado di rapportarsi efficacemente alla Russia e di adottare un approccio attivo nel proporre ai paesi confinanti a est un'alternativa al dominio di Mosca. Tuttavia, qualsiasi politica adottata dagli USA nei confronti della Russia sembra spingere inevitabilmente l'Europa verso nuovi dubbi interni e divisioni.

Medio Oriente: si tratta di una regione che vede un forte coinvolgimento europeo, sia per gli interessi strategici del vecchio continente sia per l'impatto dei suoi conflitti nel proprio territorio, in particolare tra israeliani e palestinesi. Tuttavia, nonostante la determinazione a un coinvolgimento diplomatico nel processo di pace in Medio Oriente, sia come singoli stati che come UE, in pratica i paesi europei si sono limitati a incoraggiare gli Stati Uniti ad avere un ruolo più attivo e a staccare assegni (che hanno addirittura raggiunto un miliardo di euro annuo negli ultimi anni).

Gli europei dispongono di un grande potere economico e diplomatico che potrebbero far valere se decidessero di farlo (compreso un ruolo chiave nel problema collegato delle ambizioni nucleari dell'Iran). Le divisioni interne costituiscono parte del motivo per cui si è preferito tirarsi indietro e consolarsi con un ruolo dell'UE nel cosiddetto Quartetto, raggruppamento internazionale dormiente inizialmente incaricato di risolvere la questione israelo-palestinese entro il 2005. Ma la vera inibizione è il sicuro risentimento americano rispetto a qualsiasi tentativo europeo di giocare un ruolo indipendente, creando la prospettiva - spaventosa per gli europei - di un palese conflitto politico a livello transatlantico. Tuttavia anche la situazione attuale, in cui gli americani sono al comando e gli europei forniscono consulenza dalle linee arretrate e contribuiscono all'impasse, comporta pesanti costi diretti e indiretti.

Tempo di un'Europa post-americana

La nostra principale conclusione è che i governi europei devono svegliarsi all'alba di un mondo post-americano e adattare di conseguenza i propri comportamenti, a partire dalla definizione degli stessi rapporti con gli Stati Uniti. Devono gestire i rapporti transatlantici con maggiore lucidità e decisione, definendo le altre dimensioni del rapporto con maggiore determinazione, come già hanno dimostrato di saper fare in ambito commerciale e di politica economica.

Non si tratta di affermare il potere europeo rispetto a quello statunitense per il gusto di farlo. L'idea che il mondo desideri o abbia bisogno di un contrappeso europeo all'egemonia americana non è sopravvissuta al fallimento dell'approccio europeo - totalmente frammentario - all'invasione dell'Iraq. I rapporti transatlantici sono particolarmente stretti e, semmai, dovrebbero esserlo ancor di più se americani ed europei devono essere all'altezza delle sfide del ventunesimo secolo e influenzare l'attuale trasformazione dell'assetto internazionale portandolo in direzioni a loro congeniali.

Il mantenimento e il rafforzamento della collaborazione transatlantica dipenderà dalla decisione dei governi europei di adottare un approccio e una strategia diversi rispetto alle scelte fatte dall'altro lato dell'Atlantico. Le caratteristiche di questo diverso approccio sono opposte alle illusioni che, come abbiamo sostenuto, sono attualmente alla base del fallimento dell'Europa, che non è riuscita a definire un rapporto come potrebbe e dovrebbe essere. Riassumendo, queste sono:

Responsabilità, non dipendenza. Non vi è alcuna oggettiva giustificazione all'idea persistente degli europei per cui, senza lo "zio Sam", questi sarebbero indifesi in balia di un mondo pieno di pericoli. Ovviamente nessun alleato ben disposto è mai superfluo, soprattutto se parliamo della forza militare più potente del mondo, ma una cosa è che gli europei affermino la tutt'ora vitale importanza dell'Alleanza Nordatlantica, altra cosa è giungere alla conclusione che "in ultima analisi, sono gli Stati Uniti a garantire la nostra sicurezza". Credendo questo, gli europei evitano non solo di assumersi delle vere responsabilità per la propria sicurezza, ma anche di farsi valere di fronte agli USA e quando necessario per la salvaguardia dei loro interessi.

Compromesso, non unanimità. Gli americani reagiscono con irritazione verso gli europei che parlano invece di agire e tentano di "coinvolgere" gli Stati Uniti invece di concludere accordi concreti. Gli Europei devono accettare che, in materia di politica estera e difesa così come nelle questioni economiche, gli Stati Uniti possano fare spesso scelte che non piacciono agli europei, e questo non perché sbagliano, ma perché i loro interessi sono diversi. La risposta non è tentare di convincerli o persuaderli affinché vedano il mondo con gli occhi europei, bensì accettare che gli Stati Uniti abbiano una visione diversa e cercare di raggiungere un compromesso accettabile. Ovviamente tale approccio prevede che gli europei arrivino al tavolo delle trattative con qualcosa di più di buone idee e astute analisi. Dovranno avere delle carte da giocare; in altre parole incentivi credibili, positivi o negativi, affinché gli Stati Uniti siano disposti a cambiare la propria posizione. In assenza di tali incentivi, qualsiasi sforzo sarà inutile.

Asserire, non ingraziarsi. La tendenza europea a idolatrare i rapporti transatlantici, a vederli come un fine in sé e ad apprezzare la sintonia dei rapporti più di ciò che questi realmente offrono non è né produttiva né corrisposta.

La ricerca di approvazione, sotto qualsiasi forma, semplicemente non porta a niente.

Gli europei devono guardare oltre la nebbia della riverenza e del sentimentalismo (e talvolta della gelosia) in modo da avere una visione chiara di ciò che l'America è oggi, un paese amico ma sostanzialmente pragmatico da cui non c'è da aspettarsi alcun favore. Gli Stati Uniti non sono disposti a sacrificare gli interessi nazionali sull'altare della nostalgia o del sentimento e mostrano scarsa considerazione verso coloro che lo fanno.

Approccio corale, nessun assolo. Se vogliono avere un qualche peso nella visione del mondo di Washington, gli stati membri dell'UE devono innanzitutto parlare e agire in modo unitario, dando così valore alla propria capacità di influenza. Questo vale nei confronti di Stati Uniti ma anche Russia e Cina, con l'unica differenza che è un obiettivo ancor più difficile da realizzare. L'attuale pratica di contare su "rapporti speciali" bilaterali in una specie di gara tra paesi europei volta a ottenere i favori di Washington non fa altro che assecondare gli Stati Uniti affinché proseguano nella loro politica "divide et impera". Ancor peggio, rendendo gli europei partner inefficaci per gli Stati Uniti, mina anche i rapporti transatlantici nella loro interezza.

Come funzionerebbero nella pratica l'approccio e la strategia di un'"Europa post-americana"? I rapporti transatlantici sono così vasti che una risposta esauriente dovrebbe trattare teoricamente ogni argomento di attuale rilevanza dell'agenda internazionale. Dai case study sopra trattati possiamo tuttavia estrapolare tre interventi esemplificativi. L'Europa dovrebbe:

• **Sviluppare una strategia europea per l'Afghanistan.**

Questo potrebbe significare uscire dal conflitto, immergersi ulteriormente o cambiare strategia, ma in modo più diretto significa iniziare ad anteporre gli interessi europei ai cambiamenti di umore di Washington come nuova meta da seguire. Per far questo occorre un vero dibattito all'interno dell'UE o tra i paesi maggiormente coinvolti per determinare cosa l'Europa desideri veramente ottenere e di cosa abbia bisogno dall'Afghanistan. La recente richiesta dai tre grandi d'Europa di organizzare una conferenza internazionale potrebbe, forse, implicare un tardivo riconoscimento di quanto sopra.

• **Accettare le proprie responsabilità nei rapporti con la Russia.**

Ciò significa non solo porre maggiore impegno nella cosiddetta iniziativa Eastern Partnership dell'UE, ma anche promuovere l'abitudine di discutere all'interno dell'Unione delle diverse valutazioni in materia di sicurezza che emergono in modo evidente da un paese all'altro. La saga della difesa missilistica ha posto in evidenza una profonda mancanza di fiducia da parte di molti nuovi stati membri sia della NATO che dell'UE nello sforzo collettivo di solidarietà che queste comunità sono chiamate a dare. Tale sfiducia può essere mal riposta ma è giunto il momento che gli stati

membri europei affrontino il problema direttamente tra loro piuttosto che attendere semplicemente di ricevere il parere degli Stati Uniti circa la necessità o meno in Europa centrale e orientale di un profilo NATO più alto e l'eccessiva dipendenza o meno dell'Europa dal gas russo. Un'Europa che rifiuta di affrontare tali questioni gratifica Mosca tanto quanto delude Washington.

• **Agire in Medio Oriente.** La crisi nucleare con l'Iran e la questione israelo-palestinese sembrano pronte a esplodere nella prossime settimane. Israele ha sottolineato il collegamento tra i due problemi. Se l'Europa fosse pronta ad agire in modo autonomo rispetto agli Stati Uniti, potrebbe ambire a invertire questo legame e utilizzare il proprio peso economico per aumentare la pressione sia sull'Iran affinché rinunci alle sue ambizioni di armamento nucleare, sia su Israele affinché interrompa l'espansione dei propri insediamenti.

In questo e in molti altri ambiti, dai cambiamenti climatici ai rapporti con l'industria della difesa e alla normativa finanziaria, i requisiti sono gli stessi: passare da un'esposizione di buoni motivi e poi sperare che gli Stati Uniti "facciano la cosa giusta" a un approccio più operativo e risoluto: analizzare gli interessi, valutare gli incentivi, negoziare tenacemente e – se necessario – agire per imporre limiti agli Stati Uniti qualora non siano stati raggiunti compromessi soddisfacenti.

Ecco come realizzare tutto questo

Avvicinarsi ai rapporti transatlantici in modo più chiaro e risoluto richiede determinazione politica. Il Trattato di Lisbona dovrebbe sicuramente contribuire fornendo una leadership meglio applicata e strumenti istituzionali che aiutino gli europei a raggiungere posizioni condivise e a rappresentarle in modo efficace. Gli strumenti tuttavia non servono a niente se non c'è la volontà di usarli. Una prima opportunità si presenterà quando la Spagna assumerà la presidenza dell'UE all'inizio del 2010. Gli spagnoli hanno già dichiarato la propria intenzione di rendere prioritari i rapporti transatlantici. Tuttavia, quella di rivedere la "nuova agenda transatlantica" del 1995 non è un'idea rassicurante. Un approccio basato sulla stesura di dichiarazioni, la redazione di elenchi e l'implementazione di processi potrebbe trovare una qualche visibilità mediatica, ma – confermando la valutazione sempre più scettica dell'amministrazione Obama su ciò che gli europei siano realmente in grado di fare al di là delle dichiarazioni di intenti – probabilmente danneggerebbe più la credibilità dell'Europa agli occhi di Washington di quanto non rafforzerebbe i rapporti transatlantici.

Gli aggiustamenti istituzionali non possono sostituire la politica. La partnership transatlantica non ha bisogno di ulteriori summit, forum o dialoghi. Il summit di Praga in cui il Presidente Obama è stato sottoposto a 27 interventi da parte di capi di stato e di governo europei ha aperto gli occhi

all'amministrazione americana: le figure di spicco hanno esposto il proprio timore che l'iniziativa spagnola possa portare al cosiddetto "processo di Madrid".

Ciò che invece serve è una discussione seria a livello europeo sulle questioni realmente importanti in termini transatlantici e su quali di queste l'Europa sia in grado di presentarsi unita agli americani. La presidenza francese dell'UE ha tentato di far partire questo processo durante la seconda metà del 2008, convocando due confronti ministeriali per decidere quale agenda e quali priorità internazionali l'Europa avrebbe dovuto presentare collettivamente alla nuova amministrazione americana (come per la questione russa, sembra che niente funzioni meglio di un interregno alla Casa Bianca per liberare gli europei dalle proprie inibizioni transatlantiche). Il risultato di questo lavoro è andato in gran parte perduto nella turbolenta transizione americana e nell'abbondanza di consigli per la nuova amministrazione giunti a Washington. Tuttavia i partecipanti, a detta di tutti, hanno trovato l'esperienza illuminante e ricca di stimoli. È giunto il momento di ripeterla.

Gli spagnoli dovrebbero promuovere ulteriormente questi dibattiti all'interno dell'UE in preparazione del summit già programmato USA-UE che avrà luogo verso la metà del 2010, con lo scopo di isolare due o tre argomenti chiave sui quali l'UE possa trovarsi in sintonia, e il summit potrebbe essere l'occasione di giungere ad accordi importanti. I tre principali temi illustrati nei nostri case study potrebbero essere dei buoni candidati, così come altri argomenti quali i cambiamenti climatici, la riforma globale sulla governance e la normativa finanziaria. I prossimi mesi ne suggeriranno altri. La questione fondamentale non è prepararsi allo "scambio di punti di vista" in modo improduttivo o stilare elenchi di argomenti importanti, bensì concentrarsi su problematiche in cui gli europei abbiano le idee chiare, dispongano di carte da giocare e possano identificare in anticipo i risultati di un buon summit, in termini di sostanza piuttosto che di forma. Questo è il tipo di summit che gli Stati Uniti sarebbero interessati a ripetere.

Per come gli europei preferiscono vedere i rapporti transatlantici, un tale approccio sembrerà scomodo, ma è anche fondamentale. Nel tormentato mondo che ci attende, una partnership transatlantica espressa non solo tramite la NATO e rapporti bilaterali ma anche attraverso un rapporto più forte ed efficace tra Stati Uniti e UE, sarà ancora più necessaria sia per gli uni che per gli altri. Il mantenimento di questo tipo di partnership imporrà agli europei di accettare dei disagi e, paradossalmente, un rapporto più conflittuale con gli americani.

The full report 'Towards a Post-American Europe: A Power Audit of EU-US Relations' by Jeremy Shapiro and Nick Witney may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.

- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR November 2009.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.