

ISPI  
n. 11

# ISPI

Quaderni di Relazioni Internazionali

Quadrimestrale dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

2009

Quaderni di Relazioni Internazionali

Il primo anno di Obama

n. 11 - Novembre 2009

## Il primo anno di Obama



- 1 **Editoriale**  
di Boris Biancheri
- 3 **dossier** Il primo anno di Obama
- 4 Continuity and Change in American Foreign Policy:  
An Early Critical Appraisal of President Obama's Administration  
Joseph R. Wood
- 18 Alla ricerca del primato (in parte) perduto:  
la politica estera di Barack Obama  
Mario Del Pero
- 30 Obama e la Russia  
Corrado Stefanachi
- 42 *Diplomazia*: Obama e il ritorno al multilateralismo  
Silvio Fagiolo
- 44 A Potentially Transformational Presidency: Obama's First Year  
Marcin Zaborowski
- 55 Obama and the International Financial Crisis  
Michael G. Plummer
- 65 **osservatorio internazionale**
- 66 L'inganno del dopoguerra. Sfide e paradossi  
dell'intervento in Afghanistan  
Andrea Carati
- 80 Azerbaijan between Iran and the United States  
Arif Yunusov
- 95 **documentazione**  
a cura di Valeria Talbot



# Editoriale

di **Boris Biancheri**

Il primo anno alla Casa Bianca è un tempo forse troppo breve per giudicare un presidente ma è anche un tempo sufficiente per trarre un bilancio parziale e temporaneo sulle sue prime scelte politiche. Lo è in particolare per Barack Obama, la cui elezione è indissolubilmente legata al suo messaggio di cambiamento e di discontinuità rispetto all'amministrazione precedente.

Se c'è infatti una difficoltà di partenza nella presidenza di Obama, per nulla dissipata nel suo primo anno di insediamento, è proprio quella di dover gestire il divario fra le aspettative di cambiamento create dalla sua vittoria elettorale e il grado di difficoltà delle sfide a cui si trova di fronte, dalla crisi finanziaria alla guerra in Afghanistan. A ben vedere, è proprio a partire da un tale divario che possono essere compresi il progressivo calo di consensi registrato dai sondaggi americani nel corso dell'anno e la polarizzazione nel dibattito pubblico fra coloro che sostengono che in fondo Obama non cambierà quasi nulla e coloro che sono convinti che cambierà quasi tutto.

Per un verso, Barack Obama ha offerto dei segnali di mutamento significativi, in particolare sul piano discorsivo e simbolico. Anzitutto, lui stesso ha rappresentato la novità, per il fatto di essere il primo presidente afroamericano, per la sua biografia e per la sua straordinaria ascesa all'interno del partito democratico contro Hillary Clinton. Nel suo primo anno da presidente è stato in buona parte coerente con le promesse fatte in campagna elettorale: ha avviato in tempi brevi la chiusura del centro di detenzione di Guantanamo; ha inaugurato un ritorno credibile al multilateralismo; ha reagito alla crisi con un coraggioso pacchetto di stimolo all'economia; si è impegnato sul fronte ambientale per il lancio di settori produttivi basati sulle energie rinnovabili. Ma più di ogni altra cosa, Obama sembra aver avviato con successo il rilancio dell'immagine degli Stati Uniti nel mondo, il suo primo viaggio presidenziale in Europa e il discorso tenuto al Cairo il 4 giugno sono state due tappe cruciali nel segnare un nuovo orientamento diplomatico nei confronti degli alleati europei, della Russia e verso il mondo arabo. Il premio Nobel per la pace, ricevuto a neanche un anno dalla sua elezione, ha voluto riconoscere il forte impegno di Obama proprio sul piano diplomatico. E tuttavia, alla straordinaria efficacia dell'immagine e della presentazione dei

propositi non sempre ha corrisposto altrettanta efficacia quando si è cimentato nella loro concreta realizzazione.

Nell'agenda del nuovo presidente americano permangono infatti diverse incognite. Sul piano interno, dopo le buone reazioni dell'economia successive alla crisi, è necessario un consolidamento della ripresa. Ma al di là della congiuntura economica, le sfide più impegnative di Obama si giocano su due fronti: le capacità di inaugurare nel medio periodo un sistema produttivo basato su energie alternative e la realizzazione di un nuovo sistema sanitario di stampo universalistico.

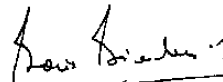
Altrettanto impegnative rimangono le sfide in materia di politica estera. La priorità è senza alcun dubbio l'Afghanistan, un fronte sul quale Obama ha investito molto e in cui sono in gioco la credibilità degli Stati Uniti e della Nato. Con tutta probabilità, nei prossimi anni, la politica estera di Obama verrà giudicata anzitutto sulla base dei successi o degli insuccessi che coglierà in Afghanistan.

La relazione con la Russia ha beneficiato della scelta americana di premere il tasto *reset* e della decisione di abbandonare il progetto anti-missilistico americano da dispiegare in Polonia e nella Repubblica Ceca. Ciò nonostante, quella con la Russia rimane una relazione da ricomporre lungo un percorso non privo di ostacoli, i rapporti russo-georgiani e l'ingresso di Ucraina e Georgia nella Nato rimangono elementi di contrasto per i quali è difficile immaginare una via di uscita.

I temi del disarmo e della non-proliferazione – anche su questi Obama ha investito molto – sono un terreno su cui le dichiarazioni di principio difficilmente si traducono in atti concreti, tanto per gli Stati Uniti quanto per i suoi interlocutori. Su questo versante, l'Iran rimane un'incognita da cui ancora non provengono risposte convincenti ai segnali di apertura proposti da Obama nei primi mesi di presidenza.

Infine, la nuova amministrazione americana si trova di fronte alla prova della stabilizzazione di tutta l'area mediorientale che necessariamente deve passare per un processo di pace che definisca il futuro della Palestina. Su questo, gli sforzi dell'amministrazione Clinton e quelli più timidi di Bush hanno prodotto risultati modesti. Il rilancio del processo di pace è pertanto una necessità inderogabile su cui Obama deve ancora mettere in gioco tutte le sue energie.

Alle novità introdotte dalla nuova amministrazione, dunque, fa da controcanto un'agenda fittissima su cui Obama ha manifestato un nuovo approccio, ha indicato gli indirizzi politici e ridisegnato le priorità. Tuttavia, alla conclusione del suo primo anno alla Casa Bianca, benché i segnali di cambiamento siano stati inequivocabili, le maggiori sfide – dalla riforma sanitaria all'Afghanistan, dalle energie rinnovabili al processo di pace in Medio Oriente – rimangono ancora aperte.



dossier

# Il primo anno di Obama





Joseph R. Wood

# Continuity and Change in American Foreign Policy: An Early Critical Appraisal of President Obama's Administration

JOSEPH R. WOOD  
is Senior Resident Fellow  
at the German Marshall  
Fund of the U.S.

The first few months of President Obama's administration have been marked by a high degree of activity at home and abroad. The exigency of the financial crisis has demanded an enormous amount of the time and energy on the part of the president and his advisors, both domestically and internationally. At the same time, Obama appears to have brought to the White House a sweeping agenda of change, as he had told Americans to expect during his 2008 campaign, and manifest most obviously in his efforts to overhaul American health care and health insurance.

In foreign policy, Obama inherited a collection of difficult and dangerous situations, any one of which could become a catastrophe in an instant: North Korea, Iran, Afghanistan, Pakistan, the Middle East, Iraq. In each of these cases, the administration finds that it must seek some form of stability rather than change. Paradoxically, Obama must seek to be an agent working for change at home and an agent working for stability, with exceptions, when he looks overseas.

With a few months on which to base a judgment, President Obama's foreign policy is distinguished by strong rhetorical and stylistic differences with the Bush administration, but a striking degree of continuity in substance and approach. Part of this is due to practical choices by the current administration, part is due to the substantial divergence between rhetoric and policy under President Bush (which allows Obama easily to utilize new rhetoric and create the appearance of change of policy, while in fact pursuing similar measures to those of his predecessor), and much is due to the structural constraints within which any American president must operate when formulating and implementing U.S. foreign policy.

Before turning to a discussion of the President Obama's policies in substance, it is useful first to examine the changes in the process by which policy is formulated, and the longstanding constraints in American politics that bound any president's foreign policy. These two factors have much to say about what American policy emerges from the administration.

## President Obama's Foreign Policy Process

President Obama's choice of senior foreign policy advisors said a great deal about his own approach to the policy process. During the democratic nomination process, Obama's rival, Hillary Clinton, used unprecedentedly harsh rhetoric to criticize Obama, especially on foreign policy. She accused Obama of *naïveté* and inexperience to the point of representing a danger to the republic; one of her most famous television campaign advertisements asked voters who they would want to receive the late night crisis call at the White House, Clinton with her experience or Obama with his lack thereof. In particular, the two differed on whether an American president should engage in direct dialogue with regimes such as Iran and North Korea.

So some were surprised when President-elect Obama asked Clinton to serve as Secretary of State. Political pundits speculated that this had been a pre-arranged deal, whereby Clinton would receive the post in return for not undermining Obama during the general election campaign, a possibility some thought likely in order to enable Clinton to run against a Republican in 2012. Indeed, there are signs of tension in the arrangement. Clinton reportedly does not attend the president's "inner circle" morning intelligence briefing. After Clinton injured her arm and was forced into a stay-at-home role for a lengthy period, her speech, billed by her staff as her re-entry into the public domain, was overshadowed by a simultaneous statement by President Obama on domestic issues; some believed that a White House as efficient at communications as this one would not have scheduled such a conflict unintentionally.

Moreover, a degree of tension was inevitable with Vice President Joe Biden, who served as ranking minority member and later chairman of the Senate Foreign Relations Committee. His own interests and expertise made him a possible rival to Clinton for the president's ear. Despite vociferous criticism of the role played by former Vice President Cheney as excessively active, Biden gave the administration's first major foreign policy address at the 2009 Munich conference and has subsequently undertaken important foreign missions, including the re-assurance of Georgia and Ukraine ahead of President Obama's visit to Russia. The latter mission, especially, indicated that the administration uses the vice president for its most sensitive situations where the president is not himself involved.

A significant change under Obama from previous administrations is the proliferation of special envoys and so-called issue "czars" with broad responsibility for a particular policy

---

A significant change under Obama from previous administrations is the proliferation of special envoys and so-called issue "czars" with broad responsibility for a particular policy question



question. Examples include George Mitchell, whose success in his work on Northern Ireland (and in resolving delicate issues surrounding the illegal use of steroid drugs by American baseball players) landed him in the post of special envoy for the Middle East. Dennis Ross, who has also served as a Middle East negotiator in previous administrations, entered the Obama administration in the Department of State with a brief to work on Iran, and has since moved to the White House as a special advisor on Middle East policy, a similar position. Stephen Bosworth is the special envoy for North Korea, and Richard Holbrooke has the portfolio for Afghanistan. In the Bush administration, assistant secretaries of state had these responsibilities. None of these positions is confirmable by the U.S. Senate, and some have argued that increasing the number of political appointees who are not subject to the usual confirmation process both evades the intent of accountability structures and weakens normal bureaucratic checks and balances within the executive branch. The proliferation of such positions effectively flattens the structure of the State Department and White House foreign policy staffs, removing power from the permanent bureaucracy. Whether this pattern was implemented due to distrust of that bureaucracy, or simply due to the need to find appropriate positions for large numbers of senior campaign advisors, is unclear. Finally, the large number of special envoys raises the possibility of overlapping responsibility between these envoys and their counterparts in confirmable positions, and the opposing risk of a lack of coordination between each of these “czars” operating independently. The risk of conflicting messages rises accordingly.

Responsibility for coordinating the policy process since World War II has rested with the National Security Council staff at the White House, headed by the president’s National Security Advisor. President Obama chose for that position retired Marine General James Jones, a former NATO Supreme Allied Commander Europe and former Commandant of the Marine Corps. Every administration has difficulty managing the tensions that exist among the State Department, the Pentagon, the Central Intelligence Agency, and the various other agencies involved in foreign policy and whose bureaucratic interests are perceived as differing substantially and thus producing conflict. Reports from those directly involved in the process suggest that this administration has not succeeded in managing these tensions notably more effectively than earlier administrations. In particular, those close to the process argue that Jones has had difficulty establishing the necessary staffing apparatus and faces competing lines of communication to President Obama. Reports have surfaced from time to time in the press that Obama is dissatisfied with Jones and the process, though such reports are not unusual.

Thus, the process of making foreign policy under President Obama shows



some signs of change and some signs of continuity. The former signs will show their effects in time. The latter signs, those of continuity, stem from long-standing structural factors in U.S. politics that any president must contend with.

## Structural Constraints

Analysts usually speak of policy as being made, in the sense that decision makers assess the information at hand, establish clear goals, and decide which policies to implement. This simplification is especially dangerous when examining U.S. foreign policy. It would be more accurate to say that, given the cacophony of views and the wide distribution of power within the American system, policy emerges. That emergence takes place within constraints, or limits, that tend to remain constant over time.

One such constant is the sometimes seemingly contradictory demands of the American voters that U.S. policy attend to morally grounded principles such as the advancement of human rights and democracy, while simultaneously dealing effectively with questions of economic interests and power politics. These two factors are sometimes labeled "idealism" and "realism" in discussions of American policy, and the tension between them goes back to the roots of the republic. The constraint is most clearly seen when presidents take the nation to war: in order to gain popular and congressional support for military action, a president must demonstrate both that American interests are at stake and that the cause is right, or just, or morally correct. Absent either set of rationales, public support will probably be denied.

This constraint came to the forefront for the new Obama administration early on, in a less drastic case than military action. Secretary Clinton chose Asia, and China in particular, for her first overseas trip, a decision laden with significance for how it signaled the administration's perception of American interests, especially given China's role as financier of U.S. government debt (China is the largest foreign holder of U.S. Treasury securities). In Beijing, Secretary Clinton made clear that discussions of human rights violations by the Chinese government had borne little fruit and that the administration's focus would be on economics and security. While she was acknowledging a reality as far as the dismal human rights record of the Chinese government, her remarks were interpreted as "preemptive capitulation" to Chinese rejection of traditional American concerns. The resulting controversy substantially overshadowed Clinton's first journey as Secretary of State.

A second constraint is the assertion of congressional authority in response to presidential power in the diplomatic and military fields. The American Constitu-



tion, with its system of divided powers and checks and balances, has been described as “an invitation to struggle” among the executive, legislative, and judicial branches. It is designed to make it difficult for government to act, in order to ensure that government cannot threaten the individual liberties so prized by the founding fathers. This difficulty makes the United States uniquely ill-suited to take efficiently the actions sometimes necessary to defend its interests in the contemporary era, or to take the steps needed to execute its international responsibilities. But it also forces on presidents the need for deliberation and persuasion.

A second constraint is the assertion of congressional authority in response to presidential power in the diplomatic and military fields

The Obama administration has already faced one example of congressional revolt against its core policies, and it may soon face a second case. In

the first instance, President Obama has made it a high priority to close the terrorist detainee facility located at Guantanamo, Cuba. Both overseas and among his political base, this is one of Obama’s most politically cherished goals (justified by appeals on both moral and practical grounds). He requested funding for closing the facility early on in his administration. But he failed to present any clear plan for the logistical issues of how to close the facility or, worse, for how to handle the detainees after the closure. The Senate rejected his funding request by an overwhelming, bipartisan margin. The second case involves another key Obama priority, Afghanistan, a conflict the president has attempted to cast as a good and right war, in contrast to his repudiation of the war in Iraq. The U.S. has already increased its troop presence in Afghanistan over the course of 2009 to 68,000. In late summer and early September, it became clear that military authorities believe another 30-40,000 troops may be necessary to overcome mounting violence brought on by Taliban forces. In a quick response aimed at pleasing an anti-war segment of the Democratic Party base (but supported by some conservatives as well), the Speaker of the House of Representatives, Nancy Pelosi, announced that she did not believe Congress would support such a request, implying that Congress would use its budget authority to deny an administration request for such a large troop build-up. Senator Carl Levin, chairman of the Senate Armed Services Committee, agreed with Pelosi. Former President Bush faced and overcame similar resistance when he sought to “surge” troops in Iraq to quell violence and improve stability. It remains to be seen whether President Obama will try and, if so, succeed.

Thus, President Obama must operate within the same structural constraints that all American presidents have faced. His success in shaping the policies that emerge under his administration remains to be determined. With some understanding of the policy process he has adopted and the grander constraints in the American system he confronts, we can look more closely at his particular policy themes and choices.

## President Obama's Broad Themes

Like any president, Obama has established several broad themes to which he regularly recurs. While they may or may not be reflected in actual policy decisions, these themes say much about the president's own beliefs and world view. For publics who are often not informed about the specific courses of policy, the themes do much to establish a perception of a president, especially early in an administration when policy is still emerging.

President Obama's first theme is that he is not his predecessor. During his campaign, President Obama emphasized his own unique upbringing and experience, including his time as a child overseas and far from Texas. He stressed his opposition to the war in Iraq. He excoriated President Bush on the issue of the Guantanamo facility.

Such strong expressions of difference are not unusual, are necessary, in political campaigns. But Obama took this to a different level in his inaugural speech in January 2009. After the briefest of thanks to President Bush, the newly sworn-in Obama wasted no time in condemning his predecessor's record and much of what had come before. He spoke of «... our collective failure to make hard choices and prepare the nation for a new age». He told Americans, «On this day, we gather because we have chosen hope over fear, unity of purpose over conflict and discord. On this day, we come to proclaim an end to the petty grievances and false promises, the recriminations and worn-out dogmas that for far too long have strangled our politics». He added, «What the cynics fail to understand is that the ground has shifted beneath them, that the stale political arguments that have consumed us for so long, no longer apply». Turning specifically to foreign policy, Obama said,

Recall that earlier generations faced down fascism and communism not just with missiles and tanks, but with the sturdy alliances and enduring convictions. They understood that our power alone cannot protect us, nor does it entitle us to do as we please. Instead, they knew that our power grows through its prudent use. Our security emanates from the justness of our cause; the force of our example; the tempering qualities of humility and restraint. We are the keepers of this legacy, guided by these principles once more, we can meet those new threats that demand even greater effort, even greater cooperation and understanding between nations. We'll begin to responsibly leave Iraq to its people and forge a hard-earned peace in Afghanistan. With old friends and former foes, we'll work tirelessly to lessen the nuclear threat and roll back the specter of a warming planet.



Obama thus sought to place himself in a grand tradition of American foreign policy, in response to those who questioned his commitment to American tradition, and he portrayed the Bush years as a time of aberrance he would correct.

Obama thus sought to place himself in a grand tradition of American foreign policy, in response to those who questioned his commitment to American tradition

Before overseas audiences, however, Obama stresses not a unique American tradition but a resistance to the notion of American exceptional-

ism. In his early trips, he garnered a reputation among critics as one seeking too often to apologize for the record of the United States. Asked directly if he felt that America was unique or exceptional, he answered that he felt that America was exceptional in the way a Greek would feel about Greece, or a British subject would feel about Britain. In his June 2009 speech in Cairo, he said,

For human history has often been a record of nations and tribes – and, yes, religions – subjugating one another in pursuit of their own interests. Yet in this new age, such attitudes are self-defeating. Given our interdependence, any world order that elevates one nation or group of people over another will inevitably fail.

This is a very broad assertion of equivalence, and it suggests an extension of Obama's determination to rise above the narrowness of being American, or being any nationality. Moreover, it elicits a theme which seems to resonate for Obama both at home and abroad, a determination to level outcomes rather than to ensure the meeting of basic needs and the leveling of opportunity, as has been the general American tendency. Again in Cairo, in calling for attention to the rights and education of women, he compared the records of the United States and Muslim countries on women's rights.

Now, let me be clear: Issues of women's equality are by no means simply an issue for Islam. In Turkey, Pakistan, Bangladesh, Indonesia, we've seen Muslim-majority countries elect a woman to lead. Meanwhile, the struggle for women's equality continues in many aspects of American life, and in countries around the world.

One such right is the right to wear a veil, which Obama assured his audience he would defend vigorously, even as he called for broader women's rights and equality of education in Muslim countries.

Further, Obama's speeches seem to cast him not as part of an exceptional nation, but as himself an exception to the tides of history. Consider this passage from the Cairo speech:

For decades then, there has been a stalemate: two peoples with legitimate aspirations, each with a painful history that makes compromise elusive. It's easy to point fingers – for Palestinians to point to the displacement brought about by Israel's founding, and for Israelis to point to the constant hostility and attacks throughout its history from within its borders as well as beyond. But if we see this conflict only from one side or the other, then we will be blind to the truth: the only resolution is for the aspirations of both sides to be met through two states, where Israelis and Palestinians each live in peace and security. That is in Israel's interest, Palestine's interest, America's interest, and the world's interest. And that is why I intend to personally pursue this outcome with all the patience and dedication that the task requires.

This analysis accomplishes several ends: it posits the historical and moral equivalence of Israel and the Palestinians in causing the problems of the Middle East, it defines the interests of all involved for them, and it suggests that Obama will, presumably for the first time, be the president to devote the necessary “patience and dedication” to bring peace. The efforts of previous administrations are ignored.

At the same time, President Obama has stated clearly that he believes democracy and human rights provide the best form of government. In Prague in April of 2009, he congratulated Czechs and central Europeans for their defeat of communist tyranny. In Cairo, he described his commitment to «governments that reflect the will of the people».

Each nation gives life to this principle in its own way, grounded in the traditions of its own people. America does not presume to know what is best for everyone, just as we would not presume to pick the outcome of a peaceful election. But I do have an unyielding belief that all people yearn for certain things: the ability to speak your mind and have a say in how you are governed; confidence in the rule of law and the equal administration of justice; government that is transparent and doesn't steal from the people; the freedom to live as you choose. These are not just American ideas; they are human rights. And that is why we will support them everywhere.

These expressions of universal human values are strikingly similar to those of earlier presidents, including President John Kennedy's call to “bear any burden” for the success of liberty, and President George W. Bush's similar description of the importance and interdependence of liberty among all nations in his own second inaugural address: «The survival of liberty in our land increasingly de-



depends on the success of liberty in other lands. The best hope for peace in our world is the expansion of freedom in all the world. America's vital interests and our deepest beliefs are now one».

President Obama thus combines elements of a universalist American approach to the world that previous presidents have articulated, with a new emphasis on moral equivalence among nations, a leveling or equivalence of outcomes, and a flavor of his own exceptionalism as a leader.

---

President Obama thus combines elements of a universalist American approach to the world that previous presidents have articulated, with a new emphasis on moral equivalence among nations

A further theme to which President Obama returns is that of dialogue with all. During his campaign, Obama was criticized by his rivals for the Democratic Party nomination, as

noted earlier, for his willingness to enter into unconditional talks with nations such as North Korea, Syria, and Iran. He roundly rejected such criticism, citing among other examples President Nixon's approach to China despite grave differences, and he has implemented this policy of dialogue in office. The dangers of such are manifold: it risks giving up the leverage that comes with demanding action before dialogue, often the only leverage available with difficult regimes; it risks giving comfort and prestige to oppressive regimes both domestically and internationally; and it can be taken as a sign of weakness by those who view international relations from much more power-oriented, less universalist terms than Obama has professed. Dialogue, like refusal to engage in it, can come to be seen as a strategic objective in itself rather than a means. And, because democratic nations subject their leaders to accountability based on results, it can create pressure to produce results that actually provides leverage to the more closed, less democratic partner in the dialogue. The record of President Obama's efforts at dialogue with previously "off-limits" regimes has been limited at best, as will be discussed below.

A final theme for President Obama has been a determination to restore American prestige that he and many believe was squandered during the previous administration, especially by the Iraq war, accusations of torture, and charges of unilateralist policy making. Many of his other themes – universal human rights, dialogue, rejection of American exceptionalism, and rhetorical attention to multilateral frameworks – are the means he would use to reestablish a positive respect for the United States around the globe.

Recent polling data suggest that Obama has been successful in accomplishing this goal, at least at one level in one region. According to the Transatlantic Trends survey conducted by the German Marshall Fund of the United States and published in September 2009, support for the current American president over that for former President Bush jumped 80 percentage points in Germany, 77

points in France, 70 in Portugal, and 64 in Italy. At the same time, the results suggest that Obama has been extremely successful in conveying his differences from his unpopular predecessor and in establishing his own exceptionalism as a leader, (though even there, his results are less spectacular in central and eastern Europe) but less effective in bridging gaps on actual values and policy. 66% of Europeans believe Europe and the United States share enough common values to cooperate on international problems, up from 54% in 2008 but still leaving one third of the European population believing serious cooperation is impossible or at least doubtful that it is. Despite Obama's personal popularity, only 38% of Europeans favor closer partnership on diplomatic and security affairs between the European Union and the United States, while a majority believe it should remain the same or reflect greater European independence. Moreover, on specific policy issues including the possibility of using force against Iran in the event diplomacy fails to stop Tehran's nuclear weapons program, the prospects of success in Afghanistan, and climate change, significant divergences remain between America and Europe.

Those and other specific policy questions will be the real test of President Obama's success in foreign policy. While the broad themes outlined by the President are distinctive in some ways from earlier years, the distinctions fade substantially when his policies are examined closely.

## Early Policy Choices

This final section of this essay will survey the policy choices taken by President Obama's administration over its first eight months in office. This survey suggests at least as much continuity as difference with the Bush administration, even in areas where the new president promised dramatic change.

*War on Terror.* President Obama ran for office on a promise to change a range of Bush administration policies collected under the title of the "war on terror". To begin with, Obama has dropped the phrase itself in favor of focusing on fighting al Qaeda, a change many had urged even in the Bush administration based on the argument that terror is a means used by enemies, rather than an identifiable enemy as such. Obama pledged an end to the alleged use of torture, the application of normal legal processes to terrorist suspects and detainees, and the closure of Guantanamo. In fact, the possibility for the use of "enhanced interrogation" techniques has been retained under the new administration, with decisions on the most sensitive cases reserved to the president. Most of the legal processes and procedures established by President Bush have been retained as well, and the new administration has dismayed many of its supporters with that



decision and with its efforts to deny legal rights to prisoners held in Bagram, Afghanistan. This has produced charges that the administration is simply relocating its Guantanamo problem and camouflaging it at another location. Moreover, despite the president's obvious determination to close Guantanamo itself by year's end, his senior advisors now leave room for the possibility that the deadline will not be met, owing to the logistical difficulties involved and to the absence of places in the United States or elsewhere who would accept the detainees. Obama's personal popularity, much of which resulted from his stance on these issues, has not translated into international assistance on these issues.

*Iraq.* President Obama is meeting his commitment to withdraw from Iraq, although this withdrawal is being accomplished largely along the lines negotiated with Baghdad under the Bush administration in the Status of Forces Agreement. Sustained renewed violence in Iraq would present President Obama with difficult choices on how to proceed.

*Afghanistan.* President Obama inherited a deteriorating situation in Afghanistan. As he indicated during his campaign, he has increased the level American forces committed to the battle there and may do so again at the request of the field commander, General Stanley McChrystal, who took over his position after President Obama relieved his predecessor at the suggestion of Secretary of Defense Robert Gates and General David Petraeus, who sought an improved strategy in recent months. That new strategy, however, builds off of strategy reviews conducted in 2008 by the Bush administration.

*Pakistan.* Recognizing the seriousness of the Taliban sanctuary in northern Pakistan and the threat presented by Islamist radicals to Pakistan itself, the new administration has continued to press Pakistan's government to act to defeat the Taliban there and has also continued to target Taliban leaders when possible. Like its predecessor, the Obama administration has targeted Pakistan for large increases in development aid.

*Iran.* Perhaps the most substantial threat to the United States and its allies in the immediate future, after the possibilities of terrorism and the dangers in the active conflict in Afghanistan, comes from the possibility of Iranian nuclear weapons. In an effort to thwart Iranian ambitions, the new administration offered direct talks to Tehran if the regime there would "unclench its fist". After months of delay, during which the administration was notably restrained in its criticism of the post-election crackdown on the opposition which lost a fraudulent presidential poll, Tehran in September made clear that it would not negotiate away its nuclear weapons ambitions. In fact, the Bush administration had already allowed initial direct contact with Iran, achieving the same lack of result that the new administration's offer has produced. Efforts to tighten sanctions on Iran are, for the moment, blocked by Russia, as they were in 2008 and before.



*Russia.* In the first major foreign policy speech for the administration, Vice President Biden said in Germany in February that the United States would seek to push the “reset button” in relations with Russia, a notion that appealed greatly to Germany and other western European nations with energy and other interests that depend on positive relations with Moscow. But Vice President Biden added importantly that the United States rejected the idea of a Russian sphere of influence and would insist that all nations have the right to choose their own alliances, a reference to Georgia and Ukraine. These principles were completely consistent with earlier American positions. Biden later visited both Ukraine and Georgia ahead of President Obama's stop in Moscow to allay fears that the administration would throw their interests aside as part of a “reset” Russian relationship. Obama's trip produced a few minor agreements and little else. Internal Russian rhetoric blaming America and the west for Russia's problems has abated little. In September, as noted above, Russia insisted it would block intensified sanctions on Iran, leading many to conclude that the “reset” policy had produced no results on real security issues.

*Disarmament.* One area of new emphasis for President Obama is nuclear disarmament. Turning his campaign promise into policy, the president said in Prague in April,

---

Vice President Biden said in Germany in February that the United States would seek to push the “reset button” in relations with Russia

Just as we stood for freedom in the 20th century, we must stand together for the right of people everywhere to live free from fear in the 21st century. And as nuclear power – as a nuclear power, as the only nuclear power to have used a nuclear weapon, the United States has a moral responsibility to act. We cannot succeed in this endeavor alone, but we can lead it, we can start it. So today, I state clearly and with conviction America's commitment to seek the peace and security of a world without nuclear weapons. I'm not naive. This goal will not be reached quickly – perhaps not in my lifetime. It will take patience and persistence. But now we, too, must ignore the voices who tell us that the world cannot change. We have to insist, «Yes, we can».

In practical terms, this means supporting the Comprehensive Test Ban Treaty and measures to deter the proliferation of nuclear capabilities. But the goal of a nuclear-free world is one Obama shares with former President Reagan, who came close to negotiating a “zero option” for the strategic arsenals of the United States and the Soviet Union. The same goal has been advocated by Reagan's secretary of state, George Shultz, and Henry Kissinger in recent years. Obama has also suggested a new direction in arms control in pursuing a legally binding suc-



cessor to the START treaty that will expire this year. But the Bush administration sent such a proposed draft treaty to Moscow in 2008 (there was no reply). Moreover, the new treaty now under discussion would not drastically reduce weapons from the 2002 treaty under President Bush, according to which Russia and the United States would reduce deployed strategic nuclear warheads to around 2000 on each side.

*North Korea.* The first year of President Obama's term has seen a new nuclear test by North Korea, the North's repeated testing of missiles contrary to United Nations sanctions, and Pyongyang's claims to be pursuing uranium enrichment as well as its restart of its plutonium reactor. This scenario is very much a replay of the Bush years. President Obama's response was largely in line with Bush's: attempt to engage Pyongyang in six-party talks with other regional powers. President Obama took a tough line, speaking in Prague:

Just this morning, we were reminded again of why we need a new and more rigorous approach to address this threat. North Korea broke the rules once again by testing a rocket that could be used for long range missiles. This provocation underscores the need for action – not just this afternoon at the UN Security Council, but in our determination to prevent the spread of these weapons. Rules must be binding. Violations must be punished. Words must mean something. The world must stand together to prevent the spread of these weapons. Now is the time for a strong international response – (applause) – now is the time for a strong international response, and North Korea must know that the path to security and respect will never come through threats and illegal weapons. All nations must come together to build a stronger, global regime. And that's why we must stand shoulder to shoulder to pressure the North Koreans to change course.

But in August, in an unprecedented step, former President Clinton traveled to North Korea, met with Kim Jong Il, and returned home with two American journalists who had been sentenced to prison for alleged illegal activities in North Korea. Many wondered if any price had been paid to North Korea for the release. A month later, in an abrupt policy reversal, the United States opened the possibility of direct talks with Pyongyang outside, or prior to, the North's return to the six-party talks. Whether this step was a *quid pro quo* for the journalists' release is unclear, but it does represent a departure from both the Bush and the early Obama policies.

*Europe.* President Obama visited Europe three times in his first few months in office. From those visits, he achieved little on his top priorities, additional help in Afghanistan and coordinated fiscal stimulus in response to the financial

crisis. Observers both inside and outside the administration have noted the possibility that the administration will see Europe as increasingly irrelevant to American priorities, requiring only protocol and process attention from time to time. In July, a group of 22 central European leaders and thinkers signed an open letter to Obama encouraging him to remain engaged in the region and to reject the notion of a possible deal with Russia that would sacrifice their interests. Despite assurances from the administration that no such deal with Moscow was under consideration, the unease remains and will be intensified by reports in September that the administration is seeking alternative locations for missile defense sites originally planned for Poland and the Czech Republic. Such a change could be interpreted to mean the administration places a greater weight on Russian objections to American and NATO activities in the former Warsaw Pact area than on maintaining the link between European and American defense. It would also lead to renewed fears that Russia is to be ceded a sphere of influence.

*Asia.* As mentioned earlier, a shift in tone towards China, away from criticism of human rights violations in favor of emphasis on economic and security questions, has been evident in the administration's early months. Little change in U.S. policy towards the region is otherwise in evidence.

*Middle East.* One area of substantial change for President Obama is the Middle East. As part of his dialogue approach, he sent special envoy George Mitchell to Syria, but that initiative has produced no movement. The more significant development is in Obama's public criticism of Israeli settlements, which has increased suspicion there of Obama's intentions despite his insistence on steadfast American support for Israel's security. Obama has called for a "two-state" solution, as did President Bush.

This brief tour of President Obama's policy choices demonstrates more continuity than change in practical American decisions. Presidents have much room to change rhetoric, but the combination of the structural constraints in American politics and the realities of the problems the United States faces means that President Obama will inevitably be left seeking stability rather than change in many instances. It is early going for the Obama administration. The president has not yet had to deal with a grave crisis. Much remains to be seen of how his broad themes will translate into progress or peril.



Mario Del Pero

## Alla ricerca del primato (in parte) perduto: la politica estera di Barack Obama

MARIO DEL PERO  
è Professore Associato  
di Storia e Istituzioni  
delle Americhe  
all'Università degli Studi  
di Bologna

È certo troppo presto per trarre un bilancio dell'azione internazionale dell'amministrazione Obama. Ciò che si può cercare di fare, invece, è esaminare se e come si sia concretata la promessa obamiana di cambiare in profondità l'approccio e il discorso della politica estera statunitense. Nel farlo è importante sottrarsi alla disputa, tanto appassionante quanto sterile, se siano maggiori le continuità o le discontinuità tra Obama e Bush. Elementi di continuità ve ne sono molti. Non potrebbe essere altrimenti, stante le costrizioni strutturali che qualsiasi presidente statunitense deve affrontare, oggi come in passato. E non potrebbe essere altrimenti, considerando le significative correzioni apportate alla sua politica estera da George Bush durante il secondo mandato presidenziale (2005-2009), quando l'aspra retorica unilateralista del post-2001 fu fortemente attenuata, ci si adoperò per migliorare le relazioni con i partner europei e si abbandonarono progetti radicali di trasformazione degli equilibri mediorientali, modificando in profondità metodi e obiettivi dell'intervento in Iraq.

Eppure, dati questi vincoli e queste costrizioni, uno sforzo di cambiamento – concettuale, operativo e discorsivo – con Obama vi è stato e non può essere sottovalutato. Lo imponevano le promesse della campagna elettorale. Lo sollecitavano tanto l'opinione pubblica interna quanto quella internazionale, per le quali il vero tratto distintivo della politica estera di Bush è stato e rimane il radicale momento nazionalista e unilateralista del 2001-2004. Lo qualificavano le visioni di un internazionalismo *liberal* che informa l'approccio di molti influenti membri dell'amministrazione (a partire dal vice-presidente Joseph Biden, dal segretario di stato, Hillary Clinton e dall'ambasciatore all'Onu, Susan Rice) e di importanti consiglieri del presidente.

A dispetto dei cambiamenti e, anche, degli indietreggiamenti del 2005-2008, Obama ha ereditato da Bush un'America indebolita, costretta a fare i conti con un'evidente crisi del suo primato e della sua leadership. Una "crisi di egemonia", quella statunitense, catalizzata dal pieno maturare di alcuni elementi di lungo periodo, ma esacerbata dai gravi errori politici di Bush e dalla conseguente incapacità degli Usa di mantenere un consenso internazionale indispensabile alla legittimità della propria leadership<sup>1</sup>. A questo indebolimento della leadership statunitense e alla sua aspra contestazione hanno concorso quattro fattori. Il primo è rappresentato dal pesante danno inflitto all'immagine statunitense dalle modalità con le quali gli Usa di Bush hanno risposto alla crisi apertasi con gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001. Ostentato unilateralismo; roboante re-

<sup>1</sup> I. CLARK, *Bringing Hegemony Back In: the United States and International Order*, in «International Affairs», 85, 1, 2009, pp. 23-36; I. CLARK, *Legitimacy in International Society*, Oxford 2005.

torica nazionalista e interventista (si pensi solo alla famosa *National Security Strategy* del settembre 2002); rigetto della diplomazia e di forme negoziate e consensuali di gestione dei problemi internazionali; imponente crescita delle spese militari; metodi aggressivi di promozione della campagna globale contro il terrorismo che, di fatto, hanno portato a praticare e finanche giustificare la tortura; sospensione di alcune garanzie e libertà civili in nome dell'emergenza sicurezza. Questi e altri aspetti hanno finito per contraddistinguere l'operato dell'amministrazione Bush agli occhi di larga parte dell'opinione pubblica internazionale e, anche, di quella interna. Il resto del mondo, a partire dall'Europa, ha certamente avuto la colpa di non aver compreso la portata dello shock e della paura causati dall'11 settembre negli Stati Uniti. Osservandolo retrospettivamente, è però difficile non giudicare quanto è seguito – *Patriot Act*, Guantanamo, Abu Ghraib, *rendition*, *waterboarding*, ecc. – come una sorta di “notte della ragione”, dove il baratto tra libertà e sicurezza, rispetto del diritto ed esigenze di difesa e protezione ha conosciuto uno squilibrio particolarmente pesante e, in ultimo, inaccettabile per una parte maggioritaria degli stessi americani<sup>2</sup>.

Questi eccessi non solo hanno riaperto forme pregiudiziali e stereotipate di anti-americanismo, ma hanno anche alimentato una forte disaffe-

Obama ha ereditato da Bush un'America indebolita, costretta a fare i conti con un'evidente crisi del suo primato e della sua leadership

zione nei confronti degli Stati Uniti. Svariati sondaggi hanno mostrato la crescente ostilità verso gli Usa e Bush. Il dato più significativo è che questa ostilità ha accomunato diversi paesi e regioni – l'Europa occidentale, l'America Latina, l'Asia e, ovviamente, il Medio Oriente – e che essa si è manifestata con particolare forza presso alcuni tradizionali alleati di Washington. Nel gennaio del 2005, ad esempio, un sondaggio della Bbc rivelava come solo in tre dei ventuno paesi considerati una maggioranza degli intervistati fosse convinta che la rielezione di Bush potesse rendere il mondo più sicuro. Questi tre paesi erano la Polonia, l'India e le Filippine. In America Latina e in Europa occidentale gli indici d'impopolarità di Bush arrivarono a livelli senza precedenti (sempre nel 2005, sfioravano l'80% in Francia e in Germania), come peraltro sarebbe accaduto di lì a poco all'interno degli stessi Stati Uniti dove il tasso di popolarità del presidente finì per raggiungere le cifre più basse da quando è stato introdotto questo tipo di rilevazioni.

Il pesante deterioramento dell'immagine degli Stati Uniti si accompagnò al secondo fattore che spiega la crisi della leadership statunitense: l'indebolimento di quella rete di norme e d'istituzioni internazionali per il tramite delle quali gli Stati Uniti avevano almeno in parte costruito il proprio primato nei due più recenti dopoguerra, il post-seconda guerra mondiale e il post-guerra fredda. Con doloso autolesionismo, l'amministrazione Bush ha vieppiù delegittimato e in-

<sup>2</sup> Un'efficace e precoce denuncia è stata quella di R. DWORKIN, *Terror and the Attack on Civil Liberties*, «New York Review of Books», 50, 17, November 6, 2003. Si vedano inoltre A. ETZIONI, *How Patriotic is the Patriot Act? Freedom vs. Security in the Age of Terrorism*, New York/London 2005 e N.V. BAKER, *National Security vs. Civil Liberties*, in «Presidential Studies Quarterly», 33, 3, 2003, pp. 547-567.



debolito un ordine internazionale liberale che, a dispetto di tutto, rimane ancor oggi fortemente “statunitense”: nei suoi principi ispiratori così come nella sua capacità di accogliere e promuovere gli interessi degli Stati Uniti. Come ha sottolineato uno dei più incisivi critici dell’amministrazione Bush, lo scienziato politico G. John Ikenberry, l’amministrazione Bush rigettò le regole e le istituzioni di quest’ordine internazionale, pagando il prezzo di uno «straordinario declino di autorità, credibilità, prestigio» e vedendo così ridotta la propria capacità di ottenere il «pronto sostegno di altri stati». La conseguenza, ha affermato Ikenberry, è stata quella di «rendere l’America meno e non più sicura» e di trasformare «la disastrosa politica estera» di Bush nell’«emblema di un grandioso fallimento strategico (*grand strategic failure*)»<sup>3</sup>.

Con un ordine internazionale delegittimato, una leadership indebolita e contestata e un consenso interno e internazionale costantemente in calo, l’amministrazione Bush ha intrapreso due interventi militari (e, per molti aspetti, di *nation-building*) ambiziosi, costosi e, in ultimo, fallimentari rispetto agli obiettivi che ci si era inizialmente posti. Scelte o necessarie esse fossero, le guerre in Iraq e in Afghanistan hanno rappresentato il terzo fattore che ha logorato la posizione di forza relativa e assoluta degli Usa. Queste guerre hanno rivelato la decrescente spendibilità dello straordinario primato militare statunitense, alimentato le critiche nei confronti degli Stati Uniti, aperto possibilità insperate ad alcuni loro rivali (a partire proprio dall’Iran) e disilluso una parte maggioritaria dell’opinione pubblica statunitense, rendendola ancora più restia a sostenere politiche estere costose e interventiste<sup>4</sup>.

Quarto e ultimo: tutto ciò è avvenuto nel momento in cui veniva a maturazione una crisi destinata a rivelare sia le fragilità della rete d’interdipendenze costruite nell’ultimo trentennio sia i vincoli che essa impone a una superpotenza, quella statunitense, che ha costruito le proprie fortune anche grazie alla possibilità di espandere a dismisura il proprio indebitamento, pubblico e privato, e di tollerare deficit senza precedenti della propria bilancia delle partite correnti. La relazione asimmetrica tra Cina e Stati Uniti ha finito per simboleggiare gli squilibri di un sistema rivelatosi infine insostenibile e che andrà ripensato in profondità negli anni a venire<sup>5</sup>.

La politica estera di Obama, e l’efficace discorso che l’ha accompagnata e veicolata, possono quindi essere interpretati come un tentativo di dare una risposta a questi quattro agenti, in parte strutturali in parte contingenti, della crisi di egemonia di cui soffrono gli Stati Uniti.

<sup>3</sup> G.J. IKENBERRY, *Liberal Order Building*, in M. LEFFLER - J.W. LEGRO (eds.), *To Lead the World. American Strategy After the Bush Doctrine*, Oxford 2008, p. 86.

<sup>4</sup> R.N. HAAS, *War of Necessity, War of Choice: A Memoir of Two Iraq Wars*, New York 2009 e l’incisiva replica di R. KAGAN, *The President and the Necessary War Myth*, in “The Washington Post”, August 23, 2009.

<sup>5</sup> Per un’interessante analisi dei possibili utilizzi da parte della Cina delle riserve in dollari di cui essa dispone si veda B.W. SETTER - A. PANDEY, *China’s \$ 1,5 Trillion Bet. Understanding China’s External Portfolio*, Center for Geoeconomic Studies, Council on Foreign Relations, Working Paper, May 2009 ([www.cfr.org/content/.../CGS\\_WorkingPaper\\_6\\_China\\_update0509.pdf](http://www.cfr.org/content/.../CGS_WorkingPaper_6_China_update0509.pdf)).

A tale riguardo, i successi ottenuti rispetto al primo fattore – l'immagine degli Stati Uniti – sono stati straordinari e, fino a un paio di anni fa, assolutamente inimmaginabili. Già in campagna elettorale, Obama si è rivelato una formidabile «arma di attrazione di massa», nella celebre definizione dello storico Timothy Garton Ash<sup>6</sup>. Questa fascinazione collettiva per il nuovo presidente statunitense è spiegabile in diversi modi. Obama è riuscito efficacemente a incarnare la promessa del cambiamento, ridando forza al mito, mai del tutto venuto meno, di un'America capace d'imparare dai suoi errori, risollevarsi e ripartire. Agli occhi di molte élite internazionaliste, in particolare europee, Obama ha inoltre rappresentato il ritorno di un'America diversa: colta, sofisticata, liberal, cosmopolita, aperta. Un'America ideale e idealizzata, questa, capace di relegare al passato l'incubo degli otto anni di Bush.

Soprattutto, Obama è diventato nell'immaginario di molti il perfetto leader globale. Non solo lo specchio in cui una parte maggioritaria d'America ha deciso di riflettersi, vedersi e identificarsi, ma anche una figura capace di travalicare steccati nazionali e regionali; di ricomporre e superare antiche divisioni, razziali e religiose.

Questo successo è stato ottenuto anche grazie a una retorica tanto dotata quanto astuta, per mezzo della qua-

---

Obama è diventato nell'immaginario di molti il perfetto leader globale

le Obama è riuscito a sfruttare ed esaltare la propria incredibile biografia – sincretica, cosmopolita, meticciasca – presentandola non solo come la biografia potenziale della nazione che si candidava a guidare, ma anche come espressione paradigmatica di una cittadinanza mondiale alla quale sempre più persone possono aspirare. Una volta eletto, la biografia del presidente – unica carica elettiva nazionale negli Stati Uniti e quindi simbolo tangibile e ultimo dell'unità della nazione – è di fatto diventata quella dell'America. Con Obama l'America è quindi tornata, simbolicamente, *nel* mondo e si è potuta nuovamente rappresentare, idealmente e retoricamente, *come* il mondo. L'America di Obama è, almeno nelle intenzioni, un'America capace di stare nel mondo e di assorbire, nella propria parabola storica, la diversità e pluralità di questo mondo. Questa capacità di fare uso della propria biografia – di «commercializzare (*marketing*)» il proprio cv, come ha affermato il giornalista Michael Scherer – si è manifestata chiaramente in due dei più importanti discorsi di politica estera tenuti da Obama: quelli del Cairo (4 giugno) e di Accra (11 luglio). Al Cairo, nell'enfatizzare le tante comunanze e interdipendenze che legherebbero popoli e religioni, Obama ha esplicitamente citato la propria esperienza: «sono cristiano – ha affermato – ma mio padre viene da una famiglia keniana che include generazioni di mussulmani. Da ragazzo ho passato vari anni in Indonesia, ascoltando all'alba e al crepuscolo, l'*azan* [il richiamo alla preghiera, *N.d.A.*]. Da giovane ho lavo-

<sup>6</sup> T. GARTON ASH, *I Saw Americans Dance With History, Chanting "Yes, We Can!" But Can They?*, in «The Guardian», November 6, 2008.



rato nelle comunità di Chicago, dove molti sono riusciti a trovare dignità e pace nella loro fede mussulmana. Da studente di storia, conosco il debito che la civiltà ha nei confronti dell'Islam ... l'Islam è sempre stato una parte della storia dell'America». Ad Accra, questa immedesimazione è stata ancora più forte «Dopo tutto – ha affermato Obama – porto con me il sangue dell'Africa e ... la storia della mia famiglia racchiude tanto le tragedie quanto i trionfi di una più ampia storia africana»<sup>7</sup>.

Questa universalizzazione della propria biografia come efficace strumento di costruzione del consenso è avvenuta nel contesto del rilancio di un discorso ecumenico e relativista, capace di esaltare le comunanze attraverso il riconoscimento (e, anche, la magnificazione) delle differenze e della pluralità. Un discorso, quello obamiano, assai lontano dall'universalismo implicitamente occidentalista dei primi anni di Bush e, anzi, abilmente integrato da frequenti riferimenti autocritici alle responsabilità storiche dell'Occidente, colpevole di essere intervenuto spregiudicatamente in Medio Oriente (durante la guerra fredda, ha affermato Obama al Cairo, i «paesi a maggioranza mussulmana sono stati trattati come *proxies* senza alcun riguardo per le loro aspirazioni») e di aver imposto forme brutali di controllo imperiale nel Terzo Mondo.

La sottolineatura delle responsabilità dell'Occidente serve peraltro a Obama per rimarcare un aspetto fondamentale del suo approccio, funzionale alla costruzione del consenso interno alla sua politica estera: l'enfasi sulle responsabilità di soggetti locali nel promuovere quello sviluppo, quella stabilità e quella democratizzazione che gli Stati Uniti – Bush *docet* – possono auspicare e sollecitare, ma non certo imporre. È questo un ostentato elemento di realismo, sul quale sia Obama sia molti commentatori, a partire da Fareed Zakaria, hanno molto insistito per enfatizzare la differenza con gli anni – assai “irrealistici” in termini di ambizioni, progetti e decisioni – di Bush. Si tratta di un realismo che fissa soglie molto alte per eventuali interventi degli Usa, come si è visto anche recentemente in occasione del golpe in Honduras, che delega responsabilità ad attori locali e organizzazioni internazionali, e che ripone nel cassetto la filosofia dell'esportazione della democrazia che aveva contraddistinto pratiche e discorsi della politica estera bushiana. Ma si tratta altresì di un realismo che serve a placare il diffuso sentimento anti-interventista presente oggi negli Usa e che stride sia con l'afflato ecumenico e ideale della retorica obamiana sia con le aspettative di gran parte del mondo. In questa prima contraddizione si manifesta, in altre parole, uno dei dilemmi classici con i quali si sono spesso dovute confrontare le amministrazioni statunitensi nella conduzione della loro politica estera: come rendere conciliabili e complementari gli indispensabili processi di costruzione di un solido consenso su tale politica sia dentro sia fuori gli Stati Uniti<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> M. SCHERER, *The Five Pillars of Obama's Foreign Policy*, in «Time», June 13, 2009. I due discorsi di Obama sono consultabili a: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09/) e [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-to-the-Ghanaian-Parliament/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-to-the-Ghanaian-Parliament/).

<sup>8</sup> Ho cercato di affrontare questo problema in M. DEL PERO, *A New Foreign Policy for the United States?*, in E. JONES - S. VASSALLO (eds.), *The 2008 U.S. Presidential Election. A Story in Four Acts*, New York 2009, pp. 195-212 e, in termini più generali, in M. DEL PERO, *Libertà e Impero. Gli Stati Uniti e il mondo, 1776-2006*, Roma-Bari 2008.



Quantomeno nelle percezioni, pragmatismo, cautela e realismo si possono cioè rapidamente trasformare in cinismo, indifferenza e spregiudicatezza. La comprensibile circospezione con la quale Obama ha risposto all'esito delle elezioni iraniane e alla pesante repressione che ne è conseguita – per citare un esempio emblematico – rispondeva alla volontà di evitare interferenze esterne potenzialmente controproducenti e alla convinzione che un cambiamento in Iran possa avvenire solo dall'interno. L'iniziale passività obamiana ha però alimentato critiche profonde in settori diversi dell'opinione pubblica e del mondo politico statunitensi e irritato, a quanto pare, anche figure importanti dell'amministrazione, a partire da Hillary Clinton<sup>9</sup>.

Obama ha cercato di sanare questa tensione affidandosi a un *tòpos* classico del progressismo *liberal* statunitense: l'enfasi sulla necessità di promuovere modernizzazione e sviluppo intesi sia come antidoti a un radicalismo politico che prospererebbe su povertà e arretratezza sia come realizzazione di una missione ideale alla quale gli Usa non possono né debbono abdicare. I discorsi di Accra e del Cairo sono densi di riferimenti all'impegno statunitense nel sostenere programmi di sviluppo e cooperazione, a partire dal settore cruciale dell'educazione. In campagna elettorale e in questi suoi primi mesi di presidente, Obama ha spesso fatto riferimento all'imperativo di attivare politiche di «promozione della dignità» come alternativa alla (e comunque indispensabile precondizione della) promozione della democrazia. Nel farlo ha rovesciato l'equazione tutta politica della *National Security Strategy* del 2002, che interpretava radicalismo e deriva terroristica come portati dall'assenza di democrazia e libertà, riproponendo una lettura primariamente economicistica e sociale di chiara matrice *liberal*. Rilanciare un discorso modernizzatore tempera alcune contraddizioni, e permette di mitigare almeno a livello retorico qualche asprezza del realismo obamiano, ma apre altri dilemmi. Comunque la si osservi, infatti, la coperta del discorso internazionalista di Obama rimane troppo corta. Per essere coerenti, strategie modernizzatrici efficaci impongono costi e interventi assai onerosi che una parte maggioritaria dell'opinione pubblica statunitense, tutta assorbita dalla crisi economica interna, non sembra voler contemplare. Un discorso modernizzatore e riformista, inoltre, non può che rilanciare categorie universalistiche e, spesso, occidentali, stridenti con il discorso relativistico ed ecumenico fatto proprio da Obama. È, questo, un dilemma particolarmente acuto con il quale gli Usa hanno già dovuto fare i conti in passato, in particolare nella grande stagione del riformismo modernizzatore di John Kennedy e Lyndon Johnson<sup>10</sup>.

Le organizzazioni internazionali e il rilancio di un robusto multilateralismo offrono, almeno sulla carta, una parziale via d'uscita da questa *impasse*, categoriale e operativa. È questo il secondo ambito sul quale Obama ha molto punta-

<sup>9</sup> Per un esempio paradigmatico si veda l'editoriale del «Wall Street Journal» intitolato *Obama's Iran Abdication. Democracy Interferes with His Nuclear Script* apparso il 18 giugno 2009.

<sup>10</sup> Vi è una vastissima ed eccellente letteratura su questo tema. Per una discussione storiografica si rimanda qui all'ottima introduzione di N. CULLATHER, *Development? It's History*, in «Diplomatic History», 24, 4, Fall 2000, pp. 641-653.



to e rispetto al quale le differenze con Bush – soprattutto col primo Bush – sono rilevanti e indiscutibili. Se l’America di Obama è un’America che torna a farsi e a essere mondo, allora essa è anche un’America che nella fragile e parziale istituzionalizzazione di questo mondo deve operare e impegnarsi. In campagna elettorale, Obama e Biden hanno più volte rimarcato questo aspetto. Una volta eletto presidente, Obama ha immediatamente ripristinato lo status di membro di gabinetto dell’ambasciatore statunitense alle Nazioni Unite, nominando a questa carica uno dei suoi consiglieri più ascoltati e influenti: la scienziata politica afro-americana Susan Rice. A far parte sia del Dipartimento di Stato sia del Consiglio di sicurezza nazionale sono stati chiamati esperti che in passato erano stati critici nei confronti dell’unilateralismo di Bush, come Dennis Ross, Philip Gordon e Kurt Campbell. I due inviati speciali per il Medio Oriente e la questione afgana/pakistana – George Mitchell e Richard Holbrooke – sono figure che svolsero un ruolo centrale negli anni Novanta e sostenitori di un approccio negoziale e “consensualista” assai lontano da quello dei neoconservatori.

Tre sono gli ambiti in cui questa rinnovata sensibilità internazionalista è stata proclamata con forza: le tematiche ambientali, la proliferazione nucleare e la crisi finanziaria

Tre sono gli ambiti in cui questa rinnovata sensibilità internazionalista è stata proclamata con forza: le tematiche ambientali, la proliferazione nucleare e la crisi finanziaria, la cui natura

potenzialmente pandemica e globale ha obbligato a risposte collettive, per quanto parziali e poco coordinate, riaccendendo la contrapposizione tra Francia e Germania da un lato e Stati Uniti e Gran Bretagna dall’altro.

I temi ambientali sono stati al centro del programma elettorale di Obama e hanno contraddistinto alcuni dei suoi primi provvedimenti di sostegno all’economia, in particolare il programma straordinario di stimoli approvato nel febbraio scorso. Agli investimenti in fonti energetiche alternative e al sostegno alla produzione di veicoli non inquinanti sul piano interno corrisponde a livello internazionale un preciso impegno dell’amministrazione Obama a rilanciare l’azione degli Usa nella campagna contro i cambiamenti climatici e per la riduzione dell’emissione di gas nocivi. La Camera dei rappresentanti ha già votato una legge che introduce meccanismi, per quanto modesti, di *cap and trade* per lo scambio dei diritti a inquinare. Gli Usa hanno inoltre dichiarato di voler assumere una posizione di leadership nei preparativi per la prossima conferenza delle Nazioni Unite sul clima che si terrà a Copenaghen in dicembre<sup>11</sup>.

Sul tema della non proliferazione Obama ha investito molto, anche in preparazione della cruciale conferenza di revisione del Trattato di non proliferazione che si terrà nella primavera del prossimo anno, e ha definito come prioritaria la ratifica congressuale dell’accordo per la messa al bando totale degli esperimenti nucleari (*Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*) firmato nel 1996. Si tratta di

<sup>11</sup> K. CONCA, *An Environmental Agenda for Obama*, in «Dissent», 56, 3, Summer 2009, pp. 73-79; J. WHALLEY - S. WALSH, *Bringing the Copenhagen Global Climate Change to Conclusions*, in «CESifo Economic Studies», 55, 2, 2009, pp. 255-285.

temi non particolarmente sentiti dall'opinione pubblica statunitense, peraltro in maggioranza ostile a sensibili riduzioni dell'arsenale nucleare. Ma si tratta di temi sui quali Obama conta di poter costruire un rinnovato consenso internazionale, perseguibile solo attraverso un tangibile impegno degli Usa, peraltro già evidenziato dall'intesa per un'ulteriore riduzione delle testate nucleari raggiunta con la Russia il luglio scorso<sup>12</sup>.

Il rigetto dell'unilateralismo del primo Bush e dei neoconservatori è stato quindi esplicito e netto nelle dichiarazioni e nella retorica così come negli impegni e nelle promesse. Dal clima al nucleare vi sono stati dei primi passi in tal senso, che dovranno però essere concretizzati in risultati concreti per poter definire la portata della rottura obamiana così come la sostanza del promesso ritorno al multilateralismo e alla collaborazione internazionale.

Molto ruota però attorno alle due guerre nelle quali gli Usa sono ancora impegnati: i veri nodi con i quali Obama si trova oggi a dover fare i conti. Di fatto, Obama ha proclamato la vittoria in Iraq e promesso la vittoria in Afghanistan. Entrambe, dichiarazione e promessa, non sono certe e i rischi politici che Obama sta correndo sono assai forti.

Iraq, innanzitutto. Sulla denuncia dell'intervento in Iraq Obama ha costruito le sue fortune elettorali, assumendo una posizione intransigente rispetto al ritiro dei soldati statunitensi e capitalizzando al meglio la sua precoce opposizione alla guerra. Senza l'intervento in Iraq e il clamoroso fallimento del *design* neoconservatore è difficile credere che Obama sarebbe mai riuscito a sconfiggere Hillary Clinton alle primarie democratiche. Sull'Iraq Obama si è quindi espuesto politicamente moltissimo, pur moderando le sue posizioni originarie e accettando infine la scadenza di fine 2011 per il ritiro totale delle truppe concordato dall'amministrazione Bush e dal governo iracheno (tra l'agosto 2010, la scadenza per il ritiro chiesta da Obama, e il dicembre 2011 i soldati statunitensi di stanza in Iraq saranno 50.000). Quella scadenza appare ora inderogabile o può al massimo essere anticipata dagli stessi cittadini iracheni, che potrebbero essere chiamati a votare su questo in un referendum. I margini di manovra di cui Obama dispone sono quindi assai limitati, anche in considerazione del fatto che la capacità di pressione degli Stati Uniti sul governo di al Maliki dipende in larga misura proprio da quella presenza militare statunitense che si sta riducendo. Tutto ciò in un contesto fragile, caratterizzato da rigurgiti di violenza settaria, dall'azione di una molteplicità di soggetti locali (ognuno con la propria agenda politica), dalle profonde tensioni curdo-arabe e dalle possibili inclinazioni autoritarie di al Maliki, peraltro non supportate da forze armate e di polizia che continuano ad apparire inadeguate, a dispetto degli investimenti statunitensi.

I rischi di uno *spillover* regionale di un'eventuale recrudescenza del conflitto in Iraq rimane molto forte – un Iraq instabile e lacerato da scontri esasperereb-

<sup>12</sup> M. O'HANLON, *Resurrecting the Test-Ban Treaty*, in «Survival», 50, 1, 2008, pp. 119-132.



be l'instabilità nell'area – e anche in questa chiave si spiega la propensione di Obama ad aprire un dialogo con l'Iran, reso però ora più difficile dall'esito delle elezioni iraniane e da quello che ne è seguito. Da più parti si è chiesto a Obama di rallentare il ritmo del ritiro dall'Iraq, di mantenere una robusta presenza di militari americani con funzioni di *peace-keeping* e di addestramento dell'esercito iracheno, se non, addirittura, di rinegoziare la scadenza del 2011, posticipandola<sup>13</sup>. Si tratta di richieste che è difficile soddisfare – per ovvie ragioni politiche, diplomatiche e militari – e che una parte decisamente maggioritaria dell'opinione pubblica statunitense non è disposta a sostenere, come evidenziano numerosi recenti sondaggi<sup>14</sup>.

Nella rappresentazione delle due guerre, e nella simbologia che l'accompagna, l'Afghanistan è tornato a essere la guerra giusta e «necessaria» in contrapposizione alla guerra inutile e controproducente intrapresa in Iraq

E si tratta, soprattutto, di richieste che mal si conciliano con la decisione d'impegnarsi maggiormente in Afghanistan, il rinnovato fronte primario della lotta al terrore secondo Obama e i suoi principali consiglieri.

Nella rappresentazione delle due guerre, e nella simbologia che l'accompagna, l'Afghanistan è tornato a essere la guerra giusta e «necessaria» in contrapposizione alla guerra inutile e controproducente intrapresa in Iraq. «Questa non è una guerra scelta (*war of choice*), ma una guerra necessaria (*war of necessity*)», ha affermato recentemente Obama, difendendo l'escalation in Afghanistan di fronte a una folla di veterani di guerra. «Coloro che hanno attaccato l'America stanno cospirando per farlo ancora. Se non fronteggiata, l'insurrezione talebana porterà alla creazione di una zona protetta (*safe haven*) dalla quale al Qaeda potrà organizzarsi per uccidere altri americani. Questa non è solo una guerra che merita di essere combattuta. È una guerra vitale per la difesa del nostro popolo»<sup>15</sup>.

Obama ha quindi ribadito il convincimento che la guerra in Afghanistan sia vitale per la credibilità della campagna anti-terroristica globale promossa dagli Usa e dai loro alleati. In Afghanistan rimane in altre parole valida una delle motivazioni che indussero gli Usa a intervenire nell'ottobre del 2001: dare un esplicito messaggio a tutto il mondo e in particolare a quei regimi che tolleravano la presenza sul loro territorio di gruppi terroristici in qualche modo affiliati ad al Qaeda. A questa motivazione se ne aggiunge però oggi un'altra, ancor più importante per Obama: il rischio – che l'intervento del 2001 ha finito paradossalmente per acuire – di un'ulteriore destabilizzazione dell'area, che minaccia di travolgere non solo l'Afghanistan, ma anche il Pakistan. In tutte le riflessioni

<sup>13</sup> Per alcuni esempi si vedano J.A. NAGL - B.M. BURTON, *Striking the Balance. The Way Forward in Iraq*, in «World Policy Journal», 25, 4, 2008/09, pp. 15-22; S. BIDDLE, *Reversal in Iraq*, Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action, Contingency Planning Memorandum n. 2, May 2009, <http://www.cfr.org/publication/19337/>; M.E. O'HANLON, *Obama Off to a Good Start on Security Issues*, in «The Washington Examiner», August 4, 2009.

<sup>14</sup> Per una rassegna si veda <http://www.pollingreport.com/iraq.htm>.

<sup>15</sup> Il discorso di Obama è consultabile all'[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-at-the-veterans-of-foreign-wars-convention/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-the-veterans-of-foreign-wars-convention/).

strategiche e operative dell'amministrazione i due paesi sono abbinati e ormai trattati alla stregua di un singolo problema<sup>16</sup>.

A un'opinione pubblica interna inizialmente disposta a sostenere l'escalation in Afghanistan, Obama deve però spiegare se questa guerra sia vincibile e, soprattutto, in che cosa consista questa vittoria: l'attivazione di un processo di democratizzazione; lo sradicamento definitivo e ultimo dei santuari talebani in Afghanistan e in Pakistan; il raggiungimento di una qualche stabilità in Pakistan. Obama non è finora riuscito a offrire delle risposte. Il calo della sua popolarità interna è certo dovuto a diversi fattori, in particolare l'aspra discussione sulla riforma del sistema sanitario. Pochi hanno però notato la crescente insofferenza di molti americani verso le scelte di Obama rispetto all'Afghanistan, ormai paragonato sempre più spesso al possibile Vietnam obamiano, ed è di questi giorni un sondaggio *Abc-Washington Post* in cui la maggior parte degli intervistati, in particolare quelli democratici, si è dichiarata contraria alla prosecuzione della guerra. Il tutto in un contesto nel quale l'iniziale ottimismo per l'esito e le modalità delle elezioni tenutesi in agosto si va riducendo e con il comandante delle truppe statunitensi in Afghanistan, il generale Stanley McChrystal, che chiede una revisione strategica e un aumento del numero dei soldati statunitensi impegnati sul campo<sup>17</sup>.

In questo complesso quadro si colloca la questione dei rapporti, strettissimi ma potenzialmente conflittuali, con la Cina. Obama ha finora proceduto con molta cautela, compiendo alcuni importanti gesti simbolici – la prima missione all'estero di Hillary Clinton è stata in Asia – tesi a rimarcare l'importanza della Cina e la natura quasi speciale della relazione sino-statunitense. Anche rispetto ai rapporti con la Cina sono finora evidenti gli elementi di continuità con il secondo mandato bushiano e di discontinuità invece con il primo Bush, quando al Pentagono si definiva la Cina un «competitore strategico» e popolavano le analisi alla Robert Kaplan, nelle quali si prospettava un inevitabile antagonismo di potenza tra Cina e Stati Uniti<sup>18</sup>.

Nondimeno, restano sul tavolo una serie di nodi irrisolti e il rischio di radicalizzazioni nazionaliste delle posizioni di entrambe le parti rimane sempre presente. Il problema è ovviamente come integrare la Cina – la sua impetuosa crescita economica e le ambizioni di potenza che essa concorre a catalizzare – entro l'attuale sistema di regole, farraginoso e incompleto, delle relazioni internazionali. Quattro, in sintesi, sono gli ambiti particolarmente critici nei rapporti

<sup>16</sup> L. ZIRING, *Unraveling the Afghanistan-Pakistan Riddle*, in «Asian Affairs», 36, 2, 2009, pp. 59-78; B.R. RUBIN - A. SAIKAL - J. LINDLEY-FRENCH, *The Way Forward in Afghanistan: Three Views*, in «Survival», 51, 1, 2009, pp. 83-96.

<sup>17</sup> L'esito del sondaggio è consultabile su <http://abcnews.go.com/images/PollingUnit/1093a2Afghanistan.pdf>. L'analogia con il Vietnam era già stata proposta da alcuni storici per il caso iracheno. Cfr. L.C. GARDNER - M.B. YOUNG (eds.), *Iraq and the Lessons of Vietnam. Or, How Not to Learn from the Past*, New York/London 2006 e R. BRIGHAM, *Is Iraq Another Vietnam?*, New York 2006.

<sup>18</sup> R. KAPLAN, *How We Would Fight China*, in «The Atlantic», June 2005, <http://www.theatlantic.com/doc/200506/kaplan>. Per un'eccellente rassegna sulle possibili interpretazioni della relazione sino-statunitense si veda A.L. FRIEDBERG, *The Future of US-China Relations: is Conflict Inevitable?*, in «International Security», 30, 2, 2005, pp. 7-45.



tra Pechino e Washington: la sicurezza, l'attivismo cinese in aree terze come l'Africa e l'America Latina, le relazioni economiche bilaterali e il tema assai spinoso dei diritti umani e civili nella Repubblica popolare cinese.

Sulla questione della sicurezza influisce l'indiscussa superiorità militare statunitense in Asia, che Washington ritiene indispensabile e che la Cina (o quantomeno alcuni suoi ambienti militari) percepisce come una minaccia. I passi innanzi sono stati molti e nell'ultimo decennio Pechino ha promosso un intenso sforzo di *engagement* regionale finalizzato anche a sedare paure mai sopite sulle sue presunte volontà egemoniche regionali. Il problema di Taiwan non è però ancora stato risolto, l'intenso riarmo cinese degli ultimi anni evidenzia il peso che ancora esercitano i militari e il rischio di un'escalation, anche accidentale, delle tensioni è sempre presente<sup>19</sup>.

Sulla questione della sicurezza influisce certo l'indiscussa superiorità militare statunitense in Asia, che Washington ritiene indispensabile e che la Cina percepisce come una minaccia

Il recente attivismo della Cina in America Latina e in Africa ha inoltre alimentato preoccupazioni e polemiche negli Stati Uniti, inducendo alcuni commentatori conservatori a invo-

care una più ferma risposta statunitense per «contenere» o quantomeno «bilanciare» la minaccia cinese nelle Americhe<sup>20</sup>. Si tratta spesso di paure infondate o quantomeno esagerate. Come ha rilevato l'esperto di relazioni inter-americane Peter Hakim, la Cina è ancora assai «lontana dal poter minacciare ... l'influenza degli Stati Uniti in America Latina»; Pechino assegna molta più «importanza ad altre questioni che caratterizzano l'agenda delle sue relazioni con gli Usa» e non intende certo scatenare uno scontro diplomatico con gli Stati Uniti. A dimostrazione di ciò si può citare sia la collaborazione nei negoziati sul nucleare coreano sia il diverso atteggiamento assunto dal regime cinese rispetto al conflitto in Darfur, che lo ha portato infine a firmare la risoluzione 1769 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la quale si autorizza la missione di *peacekeeping* congiunta Onu-Unione africana nella regione sudanese<sup>21</sup>.

Sullo sfondo rimane però il tema dei diritti umani e della mancata tutela in Cina di elementari libertà civili e religiose, oltre che la pesante repressione delle minoranze. È improbabile che Obama voglia mettere il problema al centro della discussione. Meno improbabile è che il volatile e litigioso mondo politico statunitense non torni ad appropriarsi della questione: per principio, per la capacità di *lobbying* di cui dispongono le organizzazioni per la difesa dei diritti umani, per imbarazzare e mettere in difficoltà Obama.

<sup>19</sup> S. BRESLIN, *Understanding China's Regional Rise: Interpretations, Identities and Implications*, in «International Affairs», 85, 4, 2009, pp. 817-835 e molti dei saggi in R.S. ROSS – Z. FENG (eds.), *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics*, Ithaca 2008.

<sup>20</sup> S. JOHNSON, *Balancing China's Growing Influence in Latin America*, The Heritage Foundation, Background 1888, October 24, 2005, [http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/upload/84474\\_1.pdf](http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/upload/84474_1.pdf); T. DONNELLY - C. MONAGHAN, *Legacy Agenda, Part III The Bush Doctrine and the Rise of China*, American Enterprise Institute, April 2007, [http://www.aei.org/docLib/20070430\\_NSOG.pdf](http://www.aei.org/docLib/20070430_NSOG.pdf).

<sup>21</sup> P. HAKIM, *Is Washington Losing Latin America?*, in «Foreign Affairs», 85, 1, 2006, p. 42. Sulla nuova disponibilità cinese a collaborare insiste molto T.J. CHRISTENSEN, *Shaping the Choices of a Rising China: Recent Lessons for the Obama Administration*, in «The Washington Quarterly», 32, 3, 2009, pp. 89-104.

Una nuova offensiva mediatica e pubblica negli Usa sul tema dei diritti umani potrebbe avvenire laddove esplodessero in modo eclatante alcune delle tensioni commerciali e valutarie che esistono tra i due paesi. L'economia è l'ambito nel quale con più forza si è manifestata la straordinaria rete di legami e interdipendenze che nell'ultimo trentennio hanno finito per contraddistinguere la relazione tra Cina e Stati Uniti. Interdipendenze che non si esauriscono nella loro espressione più evidente e discussa – lo scambio, asimmetrico e contraddittorio, tra importazioni statunitensi dalla Cina e prestiti cinesi agli Stati Uniti – come evidenziato dall'impressionante crescita delle esportazioni statunitensi verso il mercato cinese, cresciute dal 2001 (anno d'ingresso della Cina nella *World Trade Organization*, Wto) a ritmi cinque volte superiori rispetto a quelle verso il resto del mondo, sì da rendere la Cina il terzo mercato nazionale estero per le merci americane, dopo il Canada e il Messico<sup>22</sup>.

Il tutto avviene però in un contesto di squilibri e incoerenze evidenti, non più sostenibili e che catalizzano accuse e recriminazioni reciproche. Nonostante le pressioni di Washington, il renminbi rimane artificialmente basso, tanto che dal 2005 a oggi la valuta cinese si è rivalutata solo del 20% su un dollaro grandemente indebolito e con uno squilibrio rilevante nella bilancia commerciale tra i due paesi. La montagna di *bonds* statunitensi acquistati da Pechino ha perso a sua volta molto valore, irritando il governo cinese e le autorità monetarie del paese. Il Wto è chiamato a pronunciarsi su un'infinità di contenziosi tra i due paesi. Negli Usa sono ancora forti le spinte protezionistiche, mentre la polemica sulla bassa qualità e la pericolosità delle merci cinesi è sempre accesa e costituisce una miccia pronta a essere innescata per scatenare vere e proprie isterie, come accadde nel corso del 2007<sup>23</sup>.

Le sfide con le quali Obama è chiamato a confrontarsi sono plurime e complesse. I margini di manovra assai limitati e i condizionamenti esterni e interni molteplici. È difficile immaginare una situazione meno propizia per la politica estera degli Stati Uniti. Ma è anche difficile immaginare un leader che più di Obama possa simboleggiare e, almeno in parte, realizzare quella promessa di rottura e cambiamento che il mondo sollecita, l'America invoca e che lo ha condotto alla Casa Bianca.

<sup>22</sup> Per alcuni dati aggiornati al 2008 si veda <http://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2008pr/04/exh6s.pdf>.

<sup>23</sup> C.P. POWN, U.S. - *China Trade Conflicts and the Future of the WTO*, in «The Fletcher Forum of World Affairs», 33, 1, 2009, pp. 27-48.



Corrado Stefanachi

## Obama e la Russia

CORRADO STEFANACHI  
insegna Relazioni  
Internazionali  
e Studi Strategici  
all'Università degli Studi  
di Milano

Tra le pesanti eredità trasmesse dall'amministrazione Bush alla presidenza Obama c'è la relazione con la Russia, spogliata di ogni cordialità, avvelenata dalla *hybris* unipolare americana, da un lato, e da uno speculare risentimento russo prossimo alla paranoia, dall'altro. All'annuale Conferenza di Monaco di Baviera sulla politica di sicurezza, all'inizio di febbraio, il vice-presidente americano Joseph Biden ha manifestato la volontà della nuova amministrazione «di premere il tasto *reset*»<sup>1</sup> – e riannodare la trama strappata del dialogo con Mosca. Queste le parole. E i fatti? È presto per dirlo, naturalmente. Per stabilire fino a che punto all'indubbio cambiamento di linguaggio e stile diplomatico della politica russa dell'amministrazione Obama corrisponda anche una discontinuità nelle concrete scelte e negli indirizzi politici che hanno allontanato i due paesi nel corso dell'ultimo decennio (da prima dunque, e *bisogna sottolinearlo*, che G.W. Bush conquistasse la Casa Bianca). Ci si deve per adesso limitare a registrare una cauta «strategia dell'attenzione» perseguita dall'amministrazione Obama: la disponibilità a prestare ascolto e a prendere sul serio le apprensioni russe sul terreno della sicurezza (difesa anti-missile, controllo degli armamenti), il tentativo di ricostituire un «capitale minimo» di fiducia reciproca che consenta alle due parti di collaborare laddove i loro interessi politici fondamentali in effetti *convergono* (dalla politica di non-proliferazione nucleare alla lotta al radicalismo islamico, dalla stabilizzazione dell'Afghanistan e in generale dell'Asia centrale all'imbrigliamento dell'ascesa della Cina), confidando che nel nuovo clima di cordialità e cooperazione *selettiva* divenga possibile ai due paesi disinnescare la carica esplosiva di quei contrasti e quelle divergenze che, su un altro ventaglio di questioni comunque salienti (Georgia, Ucraina, allargamento della Nato) sembrano invece destinati a perdurare.

L'importanza di avere la Russia dalla propria parte. O almeno di non averla contro

Da candidato democratico alla presidenza il senatore Barack Obama sottolineava l'indispensabilità di una «attiva cooperazione» della Russia quando si tratta di «affrontare la minaccia più urgente alla sicurezza degli Stati Uniti e del mondo – la diffusione di armi, materiale e tecnologia nucleare»<sup>2</sup>. È l'incubo nucleare, che sta in cima ai pensieri americani: missili balistici e testate nucleari in mano iraniana (e nord-coreana), bombe «sporche» in mano ai terroristi islamici. Unica superpotenza nucleare oltre agli Stati Uniti, *Nuclear Weapon State*

<sup>1</sup> Office of the Vice President, *Remarks by Biden at 45th Munich Conference on Security Policy*, Hotel Bayerische Hof, Germany, February 9, 2009, <http://www.america.gov>.

<sup>2</sup> B. OBAMA, *Renewing American Leadership*, in «Foreign Affairs», 86, 4, July/August 2007.



promotore e firmatario del Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp), membro permanente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, esportatore di tecnologia nucleare e militare, la Federazione russa è indubbiamente un compagno di viaggio obbligato per chi voglia impegnarsi a rinsaldare i precari argini del regime di non-proliferazione. Più di ogni altra potenza al mondo, essa può contribuire a stringere le maglie del Tnp o ad allargarne irrimediabilmente le (innegabili) falle. La Russia è, significativamente, il principale partner nucleare dell'Iran<sup>3</sup>. Nel 1995 la società russa Rosatom, di proprietà statale, si impegnò a completare la costruzione del reattore di Busher-1 (cominciata sotto lo Scià, poi abbandonata da Khomeini) e nel febbraio di quest'anno ingegneri russi e iraniani hanno svolto i test di collaudo dell'impianto<sup>4</sup>. In sede di Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, Mosca ha costantemente lavorato in questi anni per ammorbidire la linea dura americana; nel settembre 2008, essa si è opposta all'inserimento di nuove sanzioni nella risoluzione approvata dal Consiglio di sicurezza (che tornava a chiedere alle autorità iraniane di sospendere le attività di arricchimento dell'uranio). Secondo fonti governative iraniane, la Russia si è inoltre impegnata nel 2007 a fornire all'Iran il sistema di difesa anti-aerea S-300, che complicherebbe un eventuale bombardamento preventivo dei controversi impianti nucleari iraniani (ma non risulta che la consegna abbia ancora avuto luogo)<sup>5</sup>.

Da presidente in carica, Obama non ha perso tempo a mettere la politica di non-proliferazione al centro della sua agenda di politica estera: e a ritrovare Mosca sulla propria strada.

L'importante, e notevole, discorso pronunciato a Praga il 5 aprile dal presidente americano ha segnato un'innegabile presa di distanza dall'impostazione dell'amministrazione precedente sul terreno della non-proliferazione<sup>6</sup>. Al fine di riguardare l'autorità «morale» su questo cruciale terreno, secondo Obama, gli Stati Uniti devono fare quello che l'amministrazione precedente non ha mai accettato di fare – cioè prendere sul serio l'articolo VI del Trattato di non-proliferazione che vincola le cinque potenze nucleari riconosciute a impegnarsi seriamente nella riduzione dei loro arsenali nucleari e a intraprendere dei passi concreti verso la meta finale (certo lontana, ma comunque fissata dal Trattato nel 1968) del disarmo nucleare *generale*<sup>7</sup>: «The basic bargain – così Obama – is sound: countries with nuclear weapons will move toward disarmament, countries without nuclear weapons will not acquire them, and all countries can access peaceful nuclear energy». In questa cornice, Obama ha promesso di spendere il

---

La Federazione russa è indubbiamente un compagno di viaggio obbligato per chi voglia impegnarsi a rinsaldare i precari argini del regime di non-proliferazione

<sup>3</sup> Sulle origini della cooperazione nucleare tra Russia e Iran si veda G. BAHGAT, *Nuclear Proliferation: The Islamic Republic of Iran*, in «International Studies Perspective», 7, 2006, pp. 124-136.

<sup>4</sup> Nuclear Threat Initiative, *Nuclear Overview. Iran Profile*, consultabile in <http://www.nti.org>.

<sup>5</sup> P. CRAIL, *Obama Seeks Russian Cooperation on Iran*, in «Arms Control Today», 39, April 2009, <http://armscontrol.org>.

<sup>6</sup> Office of the Press Secretary, *Remarks by President Barack Obama*, Hradcany, Prague, April 5, 2009.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 5.



peso politico della sua amministrazione per ottenere la ratifica da parte del senato americano del *Comprehensive Test Ban Treaty*, e di negoziare con le altre potenze nucleari un trattato che metta al bando la produzione di materiale fissile ai fini militari; Obama ha assicurato inoltre che gli Stati Uniti «ridurranno il ruolo delle armi nucleari nella [loro] strategia di sicurezza nazionale»<sup>8</sup>, impegnandosi a rilanciare i negoziati sulla riduzione delle forze strategiche con l'altra superpotenza nucleare, appunto la Russia. Con la quale i colloqui per la definizione di un accordo che subentri al trattato Start I (che scade il 5 dicembre 2009) si erano arenati nel 2008 per una serie di ragioni, tra cui la riottosità dell'amministrazione Bush a legarsi le mani in tema di arsenali nucleari con trattati eccessivamente vincolanti e ingombranti (meglio procedere con semplici intese politiche o con trattati impalpabili del tipo Sort) e, va da sé, la decisione di procedere speditamente allo spiegamento del sistema di difesa anti-missile, rispetto al quale Obama non ha mai mostrato peraltro l'entusiasmo del suo predecessore.

In un certo senso, l'accordo sulla riduzione degli arsenali americani e russi viene considerato da Obama come un passo propedeutico al ristabilimento della «legittimità» della leadership americana sul terreno della politica di non-proliferazione – e come un modo per presentarsi con le carte in regola alla Conferenza di Riesame del Tnp in calendario nel 2010, nella quale gli Stati Uniti si batteranno naturalmente in favore di un rafforzamento dei poteri di controllo della Aiea e dei meccanismi di sanzione delle violazioni del Trattato. Di qui alcuni messaggi per la Russia: il primo è che Washington torna a sposare la filosofia sottesa allo Start I (riduzione degli arsenali strategici per mezzo di trattati «pesanti», cioè con tanto di verifiche e controlli); la seconda è che l'amministrazione Obama non condivide la corsa allo sviluppo di una nuova generazione di armi nucleari, nella quale si è impegnata l'amministrazione Bush; la terza è che sul progetto di difesa anti-missile il nuovo presidente mostra una flessibilità assente nel suo predecessore.

Ma se la politica di non-proliferazione sollecita o persino impone la ricerca di una sponda politica in Russia, essa tuttavia non esaurisce il ventaglio delle priorità che consigliano agli Stati Uniti di rasserenare i rapporti con la Russia – tra le quali spicca l'Afghanistan, sulla cui stabilizzazione (e su quella del limotrofo Pakistan) l'amministrazione Obama ha investito una parte considerevole del suo capitale politico<sup>9</sup>. Mentre la nuova amministrazione decide di inviare altri 21.000 uomini a Kabul, le cruciali linee di comunicazione lungo le quali, da Peshawar in Pakistan attraverso il Passo Khyber, passano i rifornimenti per le forze americane e degli alleati (tre quarti degli approvvigionamenti transitano da lì), sono rese sempre più insicure dalla guerriglia talebana – e Mosca è in grado di dare una mano, aprendo un corridoio aereo. In effetti, la geografia dà ragione alla Russia, e la logistica dà torto agli Stati Uniti, ma non è una novità: nel-

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> The White House, *A New Strategy for Afghanistan and Pakistan*, March 27, 2009, <http://www.whitehouse.gov>.

l'ottobre del 2001, per agevolare l'operazione *Enduring Freedom*, Mosca aprì il suo spazio aereo agli americani (ma non per le missioni di combattimento) e non ostacolò la presenza militare americana nelle repubbliche ex sovietiche dell'Asia centrale – e Bush non perse tempo a remunerare quella cortesia accettando di riformare il Consiglio Nato-Russia (rimasto però da allora un contenitore vuoto) e firmando il Trattato di Mosca sulle armi nucleari strategiche (*alias* l'impalpabile Sort, certo deludente per la Russia ma comunque meglio del rifiuto opposto fino ad allora da Bush di tagliare gli arsenali strategici per mezzo di trattati vincolanti). Poi però gli Stati Uniti si sono illusi due volte. Da un lato hanno creduto che il fulmineo rovesciamento del regime talebano fosse la fine della partita afghana, mentre era evidentemente soltanto l'inizio; dall'altro hanno pensato che la disponibilità di partner e amici in Asia centrale presso i quali accasare le strutture logistiche necessarie a sostenere la stabilizzazione post-bellica in Afghanistan fosse un dato acquisito, e che il parere della Russia fosse diventato superfluo. In verità, i talebani non sono stati annientati, le linee di comunicazione di cui si servono Oef e Isaf sono pericolosamente esposte, e la Russia ha dimostrato di saper intralciare la presenza americana nelle repubbliche ex sovietiche prossime al teatro afghano. Nel 2005, l'Uzbekistan ha chiuso le porte agli Stati Uniti, mentre la grande base di Manas nel Kirgizistan è una continua fonte di apprensione per i militari americani: a febbraio di quest'anno, dopo aver incassato la promessa russa di aiuti per oltre due miliardi di dollari, le autorità kirghize hanno chiesto agli Stati Uniti di lasciare il paese entro sei mesi, revocando l'ingiunzione di sfratto soltanto dopo che l'inquilino si è rassegnato a pagare un costo di affitto tre volte più alto<sup>10</sup>. Ma quanto durerà?

## Un potenziale di cooperazione?

Mosca non è insensibile agli inviti americani alla cooperazione nel rafforzamento del regime di non-proliferazione, per ragioni cospicue che attengono sia ai suoi concreti interessi di sicurezza che a considerazioni di prestigio nazionale. La sicurezza: la Russia non può che guardare con apprensione alla proliferazione nord-coreana e alla corsa agli armamenti che quest'ultima promette di innescare in Asia orientale, laddove Mosca, *attore bicontinentale*, asiatico oltreché europeo, sorveglia con attenzione l'ascesa della Cina e tiene d'occhio la rinazionalizzazione della politica estera e di sicurezza del Giappone<sup>11</sup> (l'una cosa e l'altra, più in generale, alimentano l'interesse russo nella permanenza degli Stati Uniti in Asia orientale e nel Pacifico occidentale<sup>12</sup>). Di qui l'impegno russo in favore dello smantellamento del programma nucleare nord-coreano nella sede negoziale dei *Six Parties Talks* di Pechino. E l'Iran? Naturalmente Mosca intende tute-

<sup>10</sup> E. BARRY, *Russia's Neighbors Resist Wooing and Bullying*, in «The New York Times», July 3, 2009, <http://www.nytimes.com>.

<sup>11</sup> Sugli interessi geopolitici russi in Asia orientale si veda, a puro titolo indicativo, R. MENON, *The Limits of Chinese-Russian Partnership*, in «Survival», 51, 3, June-July 2009, pp. 99-130.



lare i suoi ingenti interessi economici a Teheran nonché salvaguardare una *partnership* politica che le mette a disposizione un prezioso canale di influenza in un'area determinante per gli assetti geopolitici globali come il Golfo Persico. Altra cosa però è desiderare che alle centrali nucleari per la produzione dell'elettricità Teheran affianchi anche missili e testate nucleari. «Ad oggi – scrivono gli analisti di Rand – non ci sono prove che la cooperazione della Russia con l'Iran sull'energia nucleare sia stata al di fuori delle linee guida stabilite dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica»<sup>13</sup>. E si capisce, se non altro per l'incertezza che avvolge il futuro politico iraniano: chi governerà a Teheran domani? Che attitudine assumerà in futuro l'Iran nei confronti della Russia? Le *partnership* passano, gli arsenali rimangono: è da Mosca che è venuta in passato la minaccia più grave all'indipendenza e all'integrità territoriale della Persia, e non c'è nessuno a Teheran che possa davvero sentirsi a proprio agio di fronte alla rinascente potenza russa dalle parti del Caspio<sup>14</sup>. Se il deterrente nucleare iraniano, *se e quando* ci sarà, servirà a rarefare l'influenza politica degli Stati Uniti nel Golfo, chi garantisce che esso non servirà anche a contenere le rinnovate ambizioni russe in Asia centrale? La proposta avanzata in passato da Vladimir Putin all'Iran per superare la crisi nucleare (centrali nucleari in Iran, ma impianti di arricchimento dell'uranio necessario a farle funzionare in Russia) andava sostanzialmente nella direzione che indica oggi Obama quando promuove l'idea della «banca internazionale del carburante nucleare» (che Mosca è disponibile ad ospitare)<sup>15</sup> – ed è comunque indicativa delle preferenze russe quando si tratta dell'atomo iraniano: che Teheran si limiti all'elettricità, appunto, e lasci perdere le bombe.

Mosca non è insensibile agli inviti americani alla cooperazione nel rafforzamento del regime di non-proliferazione, per ragioni cospicue che attengono sia ai suoi concreti interessi di sicurezza che a considerazioni di prestigio nazionale

Poi c'è il prestigio, croce e delizia di un paese che, come la Russia, è letteralmente *affamato* di prestigio<sup>16</sup>. Negli anni obiettivamente umilianti della debolezza internazionale e della subalternità politica ed economica al-

l'Occidente, Mosca si aggrappò allo *status* di intatta superpotenza nucleare per conservare un posto nel consesso delle grandi potenze; ancora oggi la prestigiosa «vetrina» dei vertici russo-americani sul controllo degli armamenti inorgolisce il governo e il popolo russi, quale dimostrazione della posizione unica che il loro paese occupa tra gli interlocutori degli Stati Uniti<sup>17</sup>. Il punto è che vale per le armi nucleari quello che vale per le monete nei mercati finanziari: ad au-

<sup>12</sup> Su questi aspetti mi permetto di rimandare a C. STEFANACHI, *L'Asia orientale tra regionalizzazione e leadership americana*, in A. COLOMBO (a cura di), *La sfida americana*, Milano 2005, pp. 103-131.

<sup>13</sup> O. OLIKER et al., *Russian Foreign Policy. Sources and Implications*, Santa Monica 2009, p. 114.

<sup>14</sup> *Iranians have "negative perception" of Russia – analyst*, BBC Monitoring Middle East – Political, July 30, 2009.

<sup>15</sup> *Obama seeks global uranium fuel bank: Plan could counter Iran's weapon quest*, in «The Boston Globe», June 8, 2009.

<sup>16</sup> Sulla ricerca del prestigio come motore della politica estera O. OLIKER et al., *Russian Foreign Policy. Sources and Implications*, cit., specialmente pp. 83-89.

<sup>17</sup> Su questi aspetti immateriali, ma nient'affatto *impalpabili*, della politica nucleare russa mi permetto di rimandare a C. STEFANACHI, *La seconda era nucleare. Le armi nucleari dopo la fine della guerra fredda*, Milano 2007.

mentarne la quantità in circolazione si finisce per svalutarne il potere d'acquisto. Acquisto di prestigio e deferenza politica, in questo caso; insomma, per conferire prestigio ai suoi associati, il *club* nucleare deve rimanere il più possibile esclusivo.

Ma non bisogna dimenticare la convergenza di interessi in Afghanistan. Al di là, infatti, del sentimento di *Schadenfreude* che inevitabilmente anima gli inquilini del Cremlino quando guardano alle difficoltà che gli Stati Uniti sperimentano esattamente nello stesso punto in cui cominciò la caduta verticale dell'impero sovietico, lo sradicamento di Al Qaeda dall'Afghanistan è una priorità per la Russia *almeno* quanto lo è per gli americani. Un Afghanistan riconsegnato ai talebani così come la destabilizzazione o un'ulteriore radicalizzazione del vicino Pakistan sono per la Russia altrettante (e temibili) promesse di contagio islamista tra i musulmani dell'Asia centrale e di lì della Federazione russa, dove vivono circa venti milioni di musulmani le cui tendenze demografiche disturbano, a dire poco, i sonni dell'intera classe politica russa, che si tratti dei *siloviki* o dei pochi liberali russi ancora non del tutto disamorati dell'Occidente<sup>18</sup>: «Entro cinquant'anni – come ricorda Michael Stürmer – agli attuali tassi [di crescita], l'Islam sarà la religione predominante in tutta la Russia»<sup>19</sup>, e questo è forse il singolo fattore più importante nel calcolo politico e strategico di Mosca. Senza aggiungere che l'esistenza di un arsenale nucleare in un paese come il Pakistan, che assume sempre più i connotati di un «*failing state*», salda in questo angolo del mondo il problema della proliferazione nucleare con quello del terrorismo di matrice islamica. Infatti, se la «bomba sporca» di Osama bin Laden mai ci sarà (c'è chi ne dubita), è probabile che essa venga alla luce con il materiale fissile e il *know-how* messo a disposizione (per solidarietà ideologica, corruzione o semplice perdita di controllo) da qualche spezzone dell'*establishment* militare e scientifico pakistano. Ce ne è abbastanza perché Mosca, aborrendo da una parte un insediamento militare *permanente* degli Stati Uniti in Asia centrale (cui però l'amministrazione Obama assicura di non essere interessata), valuti dall'altra parte con altrettanta apprensione l'ipotesi di un ritiro prematuro degli Stati Uniti e dei loro alleati da Kabul che possa tornare a fare dell'Afghanistan un «santuario» e una base operativa del radicalismo islamico in tutta la regione<sup>20</sup>.

## Prove tecniche di riavvicinamento: i summit di Londra e Mosca

Ai primi di marzo il *New York Times* e il quotidiano moscovita *Kommersant* hanno dato notizia di una lettera recapitata nelle mani del presidente russo Medvedev tre settimane prima – mittente il suo omologo americano<sup>21</sup>. Nella lettera (una risposta a un precedente messaggio inviato dal presidente russo), se-

<sup>18</sup> M. STÜRMER, *Putin and the Rise of Russia*, London 2009, pp. 115-132.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 124.

<sup>20</sup> O. ANTONENKO - B. GIEGERICH, *Rebooting NATO-Russia Relations*, in «Survival», 51, 2, April-May 2009, pp. 13-21.

<sup>21</sup> P. BAKER, *Obama Offered Deal to Russia in Secret Letter*, in «The New York Times», March 3, 2009, <http://www.nytimes.com>.



condo le indiscrezioni della stampa, una ricognizione dello stato delle relazioni bilaterali e una notevole proposta: l'aiuto di Mosca per fermare il programma nucleare iraniano in cambio della revoca del dispiegamento degli intercettori e del radar anti-missile in Europa orientale. Il presidente Obama si è affrettato a smentire che la missiva contenesse un *quid pro quo*; lo ha fatto però con parole che confermavano il suo limitato entusiasmo per la *National Missile Defense*, e che mostravano un'inedita disponibilità a discutere del progetto con la Russia: «Ciò che ho detto nella lettera è che, ovviamente, nella misura in cui riduciamo l'impegno dell'Iran a dotarsi di armi nucleari, si riduce anche l'urgenza, o la necessità, di un sistema di difesa missilistica»<sup>22</sup>. Mentre insomma ribadiva l'orientamento esclusivamente anti-iraniano della difesa anti-missile (e non anche anti-russo) Obama introduceva il più allettante degli incentivi affinché Mosca accettasse di collaborare sul *dossier* iraniano. Lo stesso concetto è stato d'altronde articolato ripetute volte pressoché da tutti i responsabili della politica estera e di difesa dell'amministrazione entrante (da Robert Gates a Rodham Clinton al consigliere per gli affari russi Michael McFaul), e ribadito nel modo più esplicito dallo stesso presidente nella sua visita a Mosca di luglio:

So che la Russia si oppone alla programmata configurazione della difesa missilistica in Europa. E la mia amministrazione sta riesaminando quei piani per rafforzare la sicurezza dell'America, dell'Europa e del mondo. Ho chiarito che quel sistema è diretto a impedire un attacco potenziale dall'Iran. Non ha nulla a che fare con la Russia. In verità, voglio lavorare con la Russia sull'architettura della difesa missilistica che ci renda tutti più sicuri. Ma se viene eliminata la minaccia del programma missilistico e nucleare iraniano viene eliminata anche la forza motrice della difesa missilistica in Europa, e questo è nel nostro mutuo interesse<sup>23</sup>.

Per la Russia, com'è noto, il problema non è tanto l'esistenza della difesa anti-missile (certo sarebbe molto meglio se non ci fosse), quanto la sua esatta *configurazione*, e il fatto che essa sia stata abbinata in questi anni a una costante modernizzazione delle forze nucleari strategiche americane intesa ad accrescerne la letalità e precisione, lasciando trasparire l'intenzione di Washington di ottenere molto di più di un deterrente da spendere eventualmente contro i piccoli arsenali di cui potranno dotarsi i cosiddetti *rogue states* o i nuovi proliferatori. Non sono d'altronde soltanto i russi a pensarla così; ci sono stimati specialisti americani persuasi che la sinergia tra la "lancia" nucleare americana (Icbm, Slbm e bombardieri) e lo "scudo" (le difese anti-missile in allestimento) consenta *già oggi* agli Stati Uniti di avvicinarsi a una «nuclear primacy»<sup>24</sup>. Ossia alla capacità di distruzione o neutralizzazione mediante attacco *pre-emptive* delle forze di

<sup>22</sup> Riportato in *Obama hints at deal with Russia over Iran*, in «The Guardian», March 4, 2009, p. 22.

<sup>23</sup> Office of the Press Secretary, *Remarks by the President at the New Economic School Graduation*, Gostinny Dvor, Moscow, July 7, 2009.

<sup>24</sup> A.K. LIEBER - G.D. PRESS, *The End of Mad? The Nuclear Dimension of U.S. Primacy*, in «International Security», 30, 4, Spring 2006, pp. 7-44; e A.K. LIEBER - G.D. PRESS, *The Rise of U.S. Nuclear Primacy*, in «Foreign Affairs», 85, 2, March/April 2006, pp. 42-54.

rappresaglia nucleare di *qualsiasi* altra potenza nucleare, Russia inclusa. Secondo questa ipotesi, la “lancia” nucleare sarebbe in grado di distruggere la gran parte delle forze di rappresaglia nemiche prima che queste riescano a partire; e lo “scudo” riuscirebbe a intercettare quelle poche eventualmente scampate all’attacco preventivo. Un’esagerazione? Sembra proprio di sì, alla luce sia delle enormi difficoltà tecniche che continua a presentare la *National Missile Defense* sia del mastodontico arsenale nucleare di cui dispone la Russia, con cui dovrebbe comunque essere in grado vanificare qualsiasi attacco preventivo e di “saturare” le difese americane<sup>25</sup>. Se però gli Stati Uniti scelgono di collocare i radar e gli intercettori anche nelle vicinanze del territorio russo (Repubblica Ceca e Polonia), il disagio e la sospettosità del Cremlino, che nella preservazione del proprio deterrente nucleare vede comunque, e comprensibilmente, un obiettivo non inesorabile, diviene in qualche modo inevitabile.

È l’intera equazione strategica (“lancia” e “scudo”), dunque, che va ridiscussa quando si voglia assicurare la Russia circa l’evoluzione del dispo-

---

Per la Russia, com’è noto, il problema non è tanto l’esistenza della difesa anti-missile quanto la sua esatta configurazione

sitivo nucleare americano – e la nuova amministrazione sembra averlo capito. Alorché, contestualmente all’apertura di un dialogo sulla difesa anti-missile, il presidente americano afferma, come visto, di voler ridimensionare il ruolo delle armi nucleari nella strategia di sicurezza americana<sup>26</sup> ed esprime le sue riserve sullo sviluppo di una nuova generazione di testate nucleari<sup>27</sup> (le *bunker busting*, adatte alle missioni di *pre-emption*), egli compie un passo nella direzione auspicata dalla Russia. In occasione dell’incontro di Londra dell’1 aprile con Medvedev, Obama ha accettato di riportare gli Stati Uniti al tavolo dei negoziati sul controllo delle armi strategiche secondo l’impostazione preferita dai russi: lo Start I sarà rimpiazzato da un accordo «legally binding» (cioè non da una mera intesa politica), con tanto di scadenze reali (e non *virtuali*, come nel caso del Sort<sup>28</sup>) nonché di controlli e ispezioni, e con l’obiettivo di fissare un tetto non soltanto alle testate nucleari operative, come avrebbe voluto l’amministrazione Bush, ma anche ai vettori (missili balistici e bombardieri), come chiesto da Mosca<sup>29</sup>. I negoziati sono cominciati il mese seguente a Mosca, e la strada rimane lunga e difficile; al summit di Mosca di luglio, Obama e Medvedev hanno raggiunto un’intesa approssimativa sull’entità dei tagli da realizzare, ma rimangono sul tavolo differenze tutt’altro che trascurabili, e il diavolo, com’è noto, si annida nei dettagli<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Per un’opinione più cauta, per esempio, S. CIMBALA, *Russian and US Missile Defenses: Continuing or Possible Progress?*, in «European Security», 17, 4, 2008, pp. 435-453; e Id., *US-Russian Nuclear Arms Control: Forward and Retro after 2008?*, in «European Security», 17, 2-3, 2008, pp. 209-226.

<sup>26</sup> The White House, *Remarks by President Barack Obama*, cit.

<sup>27</sup> B. OBAMA, *Renewing American Leadership*, cit., p. 3.

<sup>28</sup> Basti dire che Sort stabilisce che le parti riducano le loro testate secondo i limiti convenuti entro il giorno in cui il trattato scade. Sulle differenze delle posizioni in merito al controllo degli armamenti, si veda N. PERFILYEV, *START Process and Russian Strategic Force Modernization*, in «Issue Brief», Nuclear Threat Initiative, June 15, 2009, <http://www.nti.org>.

<sup>29</sup> The White House, Office of the Press Secretary, *Joint Statement by President Dmitry A. Medvedev President of the Russian Federation and Barack Obama, President of the United States of America, Regarding Negotiation on Further Reductions in Strategic Offensive Arm*, April 1, 2009.



Anche con queste incognite, nel clima più disteso favorito dalla ripresa del processo negoziale è stato possibile ai due presidenti stipulare in occasione del vertice di Mosca una batteria di accordi su diverse e importanti questioni<sup>31</sup>. Si è stabilito, tra l'altro, di riprendere i contatti a livello militare (sospesi dopo la guerra in Georgia dell'agosto 2008) e di istituire una Commissione bilaterale presidenziale permanente (che, tra un summit e l'altro, dovrà dare continuità all'elaborazione delle iniziative di cooperazione nel campo strategico, economico, energetico); Mosca ha inoltre aperto il suo spazio aereo (fino a dieci voli al giorno) ai velivoli americani che trasportano uomini ed equipaggiamenti in Afghanistan (da qualche tempo Mosca consentiva il transito per ferrovia dei rifornimenti cosiddetti «non letali»). Ancora, con la *Dichiarazione Congiunta sulla Cooperazione Nucleare* i due presidenti hanno sottoscritto una serie di impegni nel campo della prevenzione della proliferazione e del terrorismo nucleare: si tratta di lavorare insieme per mettere in sicurezza gli impianti e il materiale fissile in giro per il mondo, per ridurre l'impiego dell'uranio altamente arricchito (Heu) nelle applicazioni civili dell'energia nucleare, per mettere a punto tecnologie nucleari che non siano facilmente trasferibili dal settore civile a quello militare, per sviluppare un servizio multilaterale di fornitura del carburante nucleare (insomma qualcosa di simile alla «banca del carburante nucleare»), e altro ancora<sup>32</sup>. È nel contesto di questa riaffermazione congiunta dell'impegno contro la proliferazione che potrà maturare anche la collaborazione sul caso specifico del programma nucleare iraniano; intanto Washington decide di partecipare «senza precondizioni» ai colloqui che la Russia e gli altri membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, assieme alla Germania (cosiddetto P5+1), conducono con Teheran<sup>33</sup>, e, alla fine dell'estate, premia la «sensibilità» di Mosca in tema di proliferazione (e l'aiuto russo in Afghanistan) con l'annuncio più atteso: la revoca della installazione dei dieci intercettori e della postazione radar in Polonia e nella Repubblica Ceca<sup>34</sup>.

## Camminare sul filo. Georgia, Ucraina, Nato

È possibile per gli Stati Uniti stringere il legame con la Russia senza allentare quello con Georgia e Ucraina? È possibile sciogliere la tensione con Mosca

<sup>30</sup> Per esempio, come considerare i missili balistici dai quali gli Stati Uniti smontano le testate nucleari e sui quali installano cariche convenzionali? Dato che la dottrina nucleare americana prevede che essi possano essere utilizzati anche per colpire bersagli nucleari, Mosca esige che siano conteggiati nel numero dei vettori del «nuovo Start», mentre Washington ha finora voluto tenerli fuori.

<sup>31</sup> Per una prima valutazione dell'intesa di luglio, P. PODVIG, *The Moscow Summit: a Positive First Step*, in «Bulletin of the Atomic Scientists», July 22, 2009, <http://russianforces.org/podvig>.

<sup>32</sup> Office of the Press Secretary, The White House, *Joint Statement by President Barack Obama, President of the United States of America and Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation on Nuclear Cooperation*, July 6, 2006.

<sup>33</sup> P. Crail, *World Powers Invite Iran to Nuclear Talks*, in «Arms Control Today», vol. 39, May 2009, ed. elettronica, <http://armscontrol.org>

<sup>34</sup> P. Baker, *White House Scraps Bush's Approach to Missile Shield*, in «The New York Times», September 18, 2009.



senza chiudere le porte dell'Alleanza atlantica a Kiev e Tbilisi, dopo aver ottenuto che la Nato stessa promettesse di diramare in futuro gli inviti ad entrambi i paesi?<sup>35</sup> L'amministrazione Obama ritiene di sì. Essa sembra persuasa di poter tenere insieme le due cose: cordialità e cooperazione con Mosca, nonché stabile inserimento del Mar Nero nelle strutture politico-militari euro-atlantiche. In un gesto carico di significato simbolico, poche settimane dopo la visita a Mosca il presidente americano ha inviato il vice Biden a Tbilisi e Kiev, dove lo ha incaricato di portare un messaggio chiaro e inequivocabile: la volontà di "resettare" i rapporti con Mosca non andrà a discapito del sostegno americano ai due paesi<sup>36</sup>. Biden ha chiarito nelle due capitali che gli Stati Uniti non intendono riconoscere alla Russia alcuna sfera di influenza nello spazio ex-sovietico; che spetterà a Tbilisi e Kiev, non al Cremlino, stabilire quali saranno le alleanze e gli orientamenti internazionali dei due paesi; e che, se essi confermeranno il desiderio di entrare nell'Alleanza atlantica, Washington non farà mancare il suo sostegno. A Tbilisi Biden ha inoltre assicurato che gli Stati Uniti non riconosceranno l'indipendenza dell'Ossetia meridionale e dell'Abkhazia; ha confermato il valore della Georgia in quanto «ponte naturale per le risorse naturali che affluiscono da Est a Ovest»<sup>37</sup> e, a rimarcare l'importanza di questo paese nel disegno globale americano, ha sottolineato come esso riceva oggi dagli Stati Uniti aiuti per un valore pro capite tra i più elevati nel sistema di alleanze americano<sup>38</sup>.

Va detto però anche che l'enfasi posta da Biden durante la sua visita sul sostegno americano alla democra-

La volontà di "resettare" i rapporti con Mosca non andrà a discapito del sostegno americano ai due paesi

zia nel mondo ex sovietico è suonata per una volta più come una bacchettata all'amico Saakhasvili, che come una rampogna rivolta ai nemici giurati di quest'ultimo che abitano il Cremlino. Ci si può chiedere se essa non debba essere interpretata come l'inizio di una ridefinizione del rapporto con Tbilisi che, senza mettere in discussione la *partnership* bilaterale, ricollochi tuttavia gli Stati Uniti in posizione di comando e assicuri loro quella capacità di moderazione dell'irrequieto *junior partner* che l'amministrazione Bush si era preclusa. Nonostante l'insistita retorica democratica adottata dalla sua amministrazione, infatti, Bush perdonò a Saakhasvili l'instaurazione dello stato d'emergenza nel 2007 (di cui certo non si avvantaggiarono i suoi oppositori politici), lo svolgimento nel 2008 di elezioni presidenziali e parlamentari tutt'altro che ineccepibili (a detta degli osservatori internazionali), e altri preoccupanti passi a ritroso sul terreno della transizione democratica, così da trasmettergli infine l'impressione di un appog-

<sup>35</sup> *Bucharest Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008*, in <http://www.nato.int>; l'impegno a invitare in futuro i due paesi è stato confermato a Strasburgo/Kehl quest'anno, si veda *Strasbourg-Kehl Summit, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl on 4 April 2009*, <http://www.nato.it>.

<sup>36</sup> Office of the Vice President, *Remarks by the Vice President to the Georgian Parliament*, Hall Parliament, Tbilisi, July 23, 2009. Parole identiche sono state pronunciate a Kiev; si veda anche Office of the Vice President, *Remarks by Vice President Biden in Ukraine*, Ukraine House, Kyiv, 22 July, 2009.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Un miliardo di dollari stanziati nel 2008 per appena cinque milioni di anime sono senza dubbio una cifra indicativa dell'investimento politico americano in Georgia.



gio incondizionato che certo ha contribuito a far precipitare gli eventi in Ossetia nell'agosto del 2008<sup>39</sup>.

Resta il fatto che il rinnovo del sostegno americano alla candidatura di Ucraina e Georgia è, per la Russia, un boccone difficile da ingoiare – e forse impossibile da digerire. Dopo essersi insediata nel Baltico, lungo il confine della Russia, la Nato promette di premere anche da sud-ovest sul territorio della Federazione, e trasformare così il bacino del Mar Nero in una sorta di “lago” dell’Alleanza, che già ne controlla saldamente gli accessi (Turchia e Grecia) e una parte della sponda occidentale (Romania e Bulgaria). Basta osservare la dipendenza di Mosca dal Mar Nero per l’esportazione del suo petrolio, e rammentare l’importanza di quelle esportazioni per la posizione della Russia nella gerarchia politica internazionale, per capire come la continuità dell’amministrazione Obama sul tema davvero dirimente dell’allargamento della Nato sia in grado di vanificare *ogni altro miglioramento* nei rapporti bilaterali<sup>40</sup>. E tuttavia la nuova amministrazione rovescia il ragionamento e confida che il generale rasserenamento avviato dal *summit* di luglio possa trasformare la tensione e sovrapposizione degli interessi americani e russi nelle due repubbliche ex sovietiche in qualcosa di diverso da un gioco a somma zero: «The more substantive relationship we have with Moscow – nelle parole di Biden – the more we can defuse the zero-sum thinking about our relations with Russia’s neighbors»<sup>41</sup>.

È un azzardo. La questione dell’allargamento è, probabilmente, il principale banco di prova, agli occhi di Mosca, della sincerità delle aperture dell’amministrazione Obama – e quando il professor Michael McFaul, il politologo di Stanford chiamato da Obama alla Casa Bianca come Consigliere alla sicurezza nazionale per gli affari russi, riconduce la politica della mano pesante adottata dalla Russia in Georgia e Ucraina (così come in Estonia) in questi ultimi anni ai semplici interessi di politica *interna* dell’ex presidente Putin («un leader paranoico – secondo McFaul – che sembra aver bisogno di nemici esterni come strumento per creare legittimità interna»<sup>42</sup>) dimostra di non capire la *reale apprensione* condivisa dalla società e dagli ambienti politici russi, indipendentemente dall’identità del presidente in carica, riguardo le politiche intraprese dagli Stati Uniti e dai loro alleati europei in Europa orientale, nei Balcani e nel Mar Nero almeno *negli ultimi dieci anni*, da Clinton come da Bush («dal Kosovo al Kosovo», per così dire: dall’intervento della Nato nel 1999 contro Milosevic al riconoscimento dell’indipendenza di Pristina nove anni dopo, con in mezzo le due

<sup>39</sup> Per una puntuale ricostruzione della partnership tra Stati Uniti e Georgia, si veda A. COOLEY - L.A. MITCHELL, *No Way to Treat Our Friends: Recasting Recent U.S.-Georgian Relations*, in «The Washington Quarterly», 32, 1, January 2009, pp. 27-41.

<sup>40</sup> Sulle ripercussioni della penetrazione americana nel Mar Nero e nel Caucaso mi permetto di rimandare a C. STEFANACHI, *Il Caucaso nell’orizzonte strategico americano*, in «Quaderni di Relazioni Internazionali», 1, 1, 2006.

<sup>41</sup> Riportato in E. BARRY, *Biden Says U.S. Still Backs Ukraine in NATO*, in «The New York Times», July 22, 2009, <http://www.nytimes.com>.

<sup>42</sup> *Testimony of Professor Michael A. McFaul, Stanford University, “Russia: Rebuilding the Iron Curtain”*, House Committee on Foreign Relations, May 17, 2007, disponibile in <http://www.internationalrelations.house.gov>, p. 11.

tornate di allargamento dell'Alleanza atlantica e la decisione di dispiegare la difesa anti-missile in Polonia e nella Repubblica Ceca. E non è poco)<sup>43</sup>.

D'altro canto, *altri* attori che hanno voce in capitolo nella partita atlantica potrebbero congelare l'allargamento, sollevando così gli Stati Uniti dal loro spinoso dilemma. È noto che

La questione dell'allargamento è, probabilmente, il principale banco di prova, agli occhi di Mosca, della sincerità delle aperture dell'amministrazione Obama

la Germania considera le candidature ucraina e georgiana come un'inutile provocazione nei confronti della Russia (né Berlino è sola, tra i membri della Nato, a nutrire dubbi), mentre in Ucraina l'orientamento atlantico del presidente Yushchenko non gode di una maggioranza sufficientemente ampia tra le forze politiche e nell'opinione pubblica<sup>44</sup>; se l'atlantismo di Saakhasvili in Georgia poggia invece su un largo consenso interno, i ritardi di Tbilisi sul terreno delle riforme e in particolare della transizione democratica consentono alla Nato di rinviare *sine die* l'invito e concedersi una lunga pausa di riflessione. All'Alleanza atlantica non mancherebbe la fantasia per escogitare una formula politica adatta a rassicurare Kiev e Tbilisi, confermando l'impegno occidentale a favore della loro sovranità e indipendenza (dunque assistenza alla modernizzazione delle loro forze armate, contatti militari, dialogo strutturato, inclusione nelle iniziative della Nato, aiuti economici), senza spingersi fino al punto critico dell'allargamento. Del resto, l'indipendenza e la sovranità dell'Ucraina e della Georgia sono già una vittoria geopolitica per l'Alleanza (e che vittoria: esse comportano l'arretramento della Russia sui confini che la delimitavano più o meno ai tempi di Pietro il Grande, anche se per qualcuno, come la Polonia, la Russia non indietreggia mai abbastanza), mentre l'allargamento della Nato è soltanto un *mezzo*, ma non l'unico, per sostenere e garantire quell'indipendenza. Con il congelamento dell'ingresso dei due paesi Mosca vedrebbe interrotta quella che ai suoi occhi equivale a una politica, pericolosa oltreché umiliante, di isolamento e accerchiamento geostrategico; non si tratterebbe di un riconoscimento da parte occidentale di una sfera di influenza esclusiva russa nello spazio ex sovietico, né è detto peraltro che questo sia esattamente ciò che Mosca chiede e pretende: secondo Dmitri Trenin, «Mosca vuole essere circondata da una striscia di Finlandie, non da un fascio di stati del Patto di Varsavia»<sup>45</sup>. Si tratterebbe semmai di un compromesso politico: né allargamento dell'Alleanza, né sfera di influenza russa, e invece un accordo Nato-Russia di garanzia della sovranità e indipendenza delle due repubbliche, con solidi legami economici dei due paesi con l'Occidente, nel quadro di una distensione complessiva dei rapporti tra Mosca, Washington e Bruxelles. Soltanto il tempo dirà se l'amministrazione Obama avrà la voglia (la saggezza?) di seguire questa strada.

<sup>43</sup> Per una sconcertante dimostrazione dell'incapacità nei paesi della Nato di prendere sul serio gli interessi di sicurezza della Russia si può vedere E. LUCAS, *La Nuova Guerra Fredda. Il putinismo e le minacce per l'Occidente*, Milano 2009.

<sup>44</sup> Si vedano le considerazioni, del tutto condivisibili, svolte da K. KAISER, *An alternative to NATO membership*, in «International Herald Tribune», February 5, 2009, <http://www.iht.com>.

<sup>45</sup> D. TRENIN, *A Less Ideological America*, in «The Washington Quarterly», 31, 4, Autumn 2008, p. 120.



*Diplomazia: il punto di vista*

## Obama e il ritorno al multilateralismo

**Silvio Fagiolo\***

Le dure repliche della realtà internazionale sembrano incrinare il messaggio *neowilsoniano* del presidente Obama, il suo ritorno al multilateralismo. Ma lo scetticismo che affiora in questa amara estate proprio tra coloro che con maggiore entusiasmo avevano salutato la svolta nasce forse dalla convinzione, errata, che gli Stati Uniti avrebbero ripercorso il cammino del passato.

Il multilateralismo di Obama si muove invece in un contesto nuovo nel quale emergono tutte le insufficienze di istituzioni nate dalla guerra fredda e appena rivisitate nella breve stagione di un'illusoria egemonia americana. L'Europa non è in grado di offrire una sponda rassicurante. Sembra anzi non liberarsi del tutto da una sua oscura eredità, non sempre si confronta con il suo passato con la necessaria intransigenza. Le premesse per nuove forme di intolleranza ci sono tutte, e sono lì a rendere più fragile il diritto alla diversità. Del resto, proprio dalla visita di Obama al campo di Buchenwald in Germania, una sorta di contrappunto al discorso del Cairo, era apparso il senso del limite della civiltà europea, poiché proprio la più alta forse delle sue culture nazionali, simbolicamente riassunta dalla fiducia di Einstein nell'ordine cosmico, dal suo tenace rifiuto del caos, si era dimostrata impotente di fronte alle follie della politica.

Obama non poteva non dare un senso nuovo alla lotta contro ogni forma di razzismo con ciò inserendo il multilateralismo in un orizzonte ben più vasto di quello di ieri. Al Cairo, parlando al mondo musulmano, aveva voluto riannodare i fili sciolti dei figli di Abramo, i fratelli nemici a Gerusalemme, dove si colloca l'alba della civiltà occidentale. Il suo multilateralismo esalta la comunicazione diretta. L'A-

merica aveva assunto una posizione di conflitto armato nei confronti dei fondamentalismi islamici e questo aveva conferito all'operazione tutti i connotati di uno scontro di civiltà. Obama ha voluto privilegiare il contesto locale e culturale, ammettere che i popoli preferiscono trovare da soli l'equilibrio tra democrazia e ordine, libertà e licenza. Non una nuova era di democrazia planetaria imposta da un invincibile potere militare. Un'operazione ad alto rischio, non meno che quella di imporre con la forza il proprio modello politico ed economico. Ha significato parlare agli avversari e scavalcare anche i loro mediatori culturali e i loro regimi. Offrire alle altre culture il rispetto al quale esse agognano, trattare gli altri alla pari. Rivolgersi ai reietti della terra sedotti dall'estremismo attraverso una vicenda personale che rappresenta nei fatti ciò che dice con le parole. Ricordare ai paesi africani le loro responsabilità, con una franchezza brutale che nessun altro leader occidentale avrebbe potuto concedersi.

Obama è sommamente credibile ma anche sommamente vulnerabile. Deve tradurre in pratica il messaggio nei confronti di quei governi che sono strumenti di oppressione e di arretratezza e alimentano la fuga verso i fondamentalismi religiosi. È preso in mezzo tra i despoti dei quali ha bisogno per la sua politica e le speranze e le attese suscitate nei popoli da questa nuova America, che non vuole essere solo l'arrogante predicatore di ieri, non vuole rivolgersi alle passioni o alle appartenenze bensì alla ragione. Che punta a disperdere le radici che alimentano il fronte dell'odio. Ma il nuovo presidente deve mostrare al mondo che l'America è anche determinata a non arretrare in quelle guerre che considera giuste. Potrebbe allora Obama assumere le

\*Silvio Fagiolo è Ambasciatore, Docente di Relazioni Internazionali presso la LUISS di Roma ed Editorialista del *Sole 24 Ore*.

vesti di eroi tragici della storia americana, come Woodrow Wilson o Lyndon Johnson. Alla vigilia di Versailles Wilson fece un lungo viaggio in Europa, dove sedusse le folle con i suoi appelli al libero mercato, al disarmo, alla sicurezza globale. Ma poi al tavolo del negoziato dovette confrontarsi con il nazionalismo miope e intransigente dei governi europei, premessa della sconfitta del suo disegno innovatore. Oggi Obama è costretto, come nel caso della Russia, ad assistere allo sgretolamento sistematico della democrazia. In Cina alla repressione più brutale di ogni autonomia non solo politica ma anche culturale. In Iran continua la corsa al nucleare mentre nessuno, tanto meno dopo le elezioni, è in grado di raccogliere l'invito al dialogo. Finora sul palcoscenico mediorientale non si è accesa alcuna luce in grado di avviare a soluzione almeno una delle crisi che lo sovrastano. Nulla lascia sperare che un Iran più ragionevole possa spegnere la minaccia degli hezbollah libanesi; moderare Hamas asserragliata a Gaza; collaborare nella lotta ai talebani. Gli Stati Uniti e Israele restano alleati e amici ma i loro dissensi rischiano di bloccare ogni progresso nella crisi mediorientale. Il nuovo multilateralismo non riesce a conseguire finora risultati tangibili. Mentre è sempre in agguato nella società americana la componente che nutre pregiudizi inconfessati, vogliosa di anticipare un bilancio negativo della prima presidenza nera nella storia del paese. Di smentire le nuove promesse annunciate al mondo dal presidente che pure aveva ammonito «di non essere nato a Nazareth».

Obama ha ribadito alle Nazioni Unite la sua visione di un mondo privo di armi nucleari, trascinandolo con sé gli altri paesi in una risoluzione del Consiglio di Sicurezza senza precedenti. Ha rinunciato alle difese missilistiche in Polonia e Repubblica Ceca. Più diplomazia ma anche più truppe in Afghanistan, i tempi di ritiro dell'esercito americano dall'Iraq non sono distinguibili da quelli che avrebbe concordato un terzo mandato di Bush. La Nato è arrivata fin sotto le mura dell'ex impero sovietico, ferendo l'orgoglio della Russia. Difficile scovare una formula che

incoraggi la Russia a scommettere sulla sicurezza europea, in veste di partner e non di bersaglio dell'evoluzione della Nato. Finora il dialogo stenta a decollare su temi come l'accesso all'Afghanistan e la diplomazia con l'Iran. Il complesso panorama strategico in cui la Nato è chiamata a operare ha diluito la solidarietà di cui godeva negli anni della guerra fredda. Il consenso si fa più elusivo. Gli europei non sono stati capaci di creare una difesa propria, impediti dai costi e dai nazionalismi.

In epoche di grandi cambiamenti sono inevitabili rovesci o battute di arresto, revisioni non indolori di una strategia in corso d'opera. Anche nei mitizzati anni della loro superiorità economica e militare, negli anni Cinquanta, gli Stati Uniti dovettero subire la perdita della Cina, il nazionalismo antioccidentale dei popoli coloniali, l'antiamericanismo di agguerrite sinistre europee. Dovettero imparare, come nello stallo coreano, che non sempre, come sosteneva MacArthur, in guerra non c'è sostituto per la vittoria. L'Afghanistan incarna l'audacia non della speranza ma della ragione e tuttavia rischia di infrangerne le certezze. Già in Vietnam un esercito contadino che si nutriva di un pugno di riso riusciva a tener testa alla potenza americana, contro tutti i calcoli di McNamara. Fu quella la prima guerra asimmetrica. Negli anni successivi gli Stati Uniti apparvero feriti e vulnerabili, ansiosi di capire e di espiare l'errore. Oggi, dalla Germania all'Italia, i fronti interni dei paesi impegnati in Afghanistan mostrano delle smagliature. È più difficile raccogliere il consenso popolare in una comunità internazionale travagliata dalle ristrettezze economiche. In patria Obama deve superare non solo un'opposizione repubblicana che lo sfida apertamente e già prepara le armi per la prossima sfida congressuale ma anche le divisioni estenuanti nel suo stesso partito. Per nessun altro continente tuttavia il successo di Obama è tanto importante quanto per l'Europa. È questo il momento in cui il vecchio continente dovrebbe non far mancare la solidarietà al nuovo, invece di aspirare solo alla prevedibilità e alla tranquillità, al ridimensionamento di ogni ambizione propria e altrui.

**Marcin Zaborowski**

# A Potentially Transformational Presidency: Obama's First Year

MARCIN ZABOROWSKI  
is Research Fellow  
at the Institute  
for Security Studies in Paris

As the first year of Obama's Presidency draws to an end it is already possible to assess some of the promises made during the campaign and discuss whether this Presidency is shaping up as truly transformational as it seemed during the elections. Whilst Obama ran and won on the platform of "change", many pundits and commentators argued that if elected he might adjust but not really transform US foreign policy. The promises made by the candidate Obama during the elections would hit the reality wall once he enters the Oval Office. The US would not be able to pull out from Iraq as quickly as he had wanted, nor would it be possible to redouble America's military presence in Afghanistan. There would be no change in the Middle East peace process and the US would continue to support Israel unreservedly. On climate change or nuclear disarmament Obama might have the best of intentions but in the face of opposition from the Congress he would shelve major initiatives in those areas<sup>1</sup>.

It is true that so far Obama's presidency has not delivered a breakthrough in any major area. Afghanistan is still in a mess and will be for a long time, there is no peace in the Middle East and Russia is still uncertain how to respond to the US's "reset policy". However, in many areas bold initiatives were taken or, as we are told with regard to the Middle East, are about to be taken. It is hardly surprising that the first months of the Presidency have not delivered breakthroughs. The legacy of Bush's policies especially in Iraq and Afghanistan are such that they could not be changed overnight and the nature of American government implies long transitions periods before any new administration can properly settle in. In other words, Obama simply has not had enough time yet to transform US foreign policy.

However, it is also true that he might be running out of time already. Health-care reform is not going well and is spilling over to over areas including foreign policy, the Democrats are growing restless and their support for the war in Afghanistan is declining. With no major improvement on the domestic front, such as a breakthrough on health-care reform, it is likely that the Congressional elections in November 2010 will reduce the Democratic majority or even bring a Republican victory. Obama's room for manoeuvre may be disappearing soon, which suggests that 2010 will be a crucial year for delivering results. The second year of Obama's Presidency will decide on whether his promise of change is fulfilled or simply whittles away.

The account discussed below assesses elements of change and continuity in

<sup>1</sup> These views were widely expressed at the European Union Institute for Security Studies Washington Forum in November 2008. For the record of the Forum see [http://www.iss.europa.eu/fileadmin/fichiers/pdf/seminars/2008/Washington\\_Forum\\_Report-2008.pdf](http://www.iss.europa.eu/fileadmin/fichiers/pdf/seminars/2008/Washington_Forum_Report-2008.pdf).

the first year of Obama's Presidency. It is argued below that whilst the President stuck to his electoral promises with regards to Iraq and Afghanistan, so far his policies there amounted to adjustments of previously pursued approaches. In other areas, most notably in the Middle East peace process, on disarmament and climate change, there are indications that America's approaches could be on the path to major changes.

## Continuity: Iraq and Afghanistan

Obama's approach to Iraq and Afghanistan is often quoted by the President's critics on the left as evidence that there is more continuity than change in his foreign policy. As promised during the campaign, Obama pulled out combat troops from major Iraqi cities but he did so essentially by following the timetable agreed by President Bush. Critics also say that in Afghanistan Obama continues the war that was started by Bush, moreover, he invests substantially more in this war than his predecessor did.

Whilst both Afghanistan and Iraq may give an impression of overwhelming continuity, the criticism of Obama allegedly simply following in Bush's footsteps is unfair. In fact, US policies in both places are, with some modifications, what the President had promised they would be during his campaign. Obama was the only heavy-weight Presidential candidate who from the beginning opposed the war in Iraq, which he famously called «this dumb war»<sup>2</sup>. He argued in favour of a timetable for troop withdrawal and stuck to this position during and after the campaign. In the meantime it was Bush's administration that changed its position and came to agree on the drawdown timetable, albeit a more flexible one than what Obama had demanded<sup>3</sup>.

The Status of Forces Agreement (SOFA) agreed by the US and Iraqi governments in the final days of Bush's presidency set the 30<sup>th</sup> of June 2009 for the withdrawal of US troops

---

Whilst both Afghanistan and Iraq may give an impression of overwhelming continuity, the criticism of Obama allegedly simply following in Bush's footsteps is unfair

from Iraq's cities and the 31<sup>st</sup> of December 2011 for the withdrawal of all US forces from Iraq. Obama chose to follow this timetable but he added to it a deadline of his – the 31<sup>st</sup> of August 2010, by which time two thirds of US troops should leave Iraq and major combat operations would end. In addition, whilst the SOFA agreement reserved a possibility for a re-engagement of US troops in the case of a major deterioration in Iraq, Obama's drawdown is final irrespective of the situation on the ground<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Remarks of Illinois State Sen. Barack Obama Against Going to War with Iraq, October 2, 2002, [http://www.barackobama.com/2002/10/02/remarks\\_of\\_illinois\\_state\\_sen.php](http://www.barackobama.com/2002/10/02/remarks_of_illinois_state_sen.php).

<sup>3</sup> B. OBAMA, *Renewing American leadership*, in «Foreign Affairs», July/August 2007.

<sup>4</sup> G. RANGWALA, *From drawdown to partnership: Iraq after the American exit*, in M. ZABOROWSKI – A. VASCONCELOS, *The Obama Moment: A New Departure for EU-US Relations*, EUISS, forthcoming November 2009, Paris.



Obama's policy in Iraq is therefore indeed in line with the spirit of the SOFA, but the US-Iraqi agreement represents a change for Bush not Obama who remained consistent on the issue. Moreover, Obama's commitment to the drawdown regardless of the circumstances in Iraq may actually be of considerable consequence, especially in the face of escalating violence in Iraq following the US's withdrawal from major cities and Maliki government's insufficient ability to provide security<sup>5</sup>. If the situation in Iraq continues to deteriorate there is no doubt that the finality of Obama's drawdown will come under increasing criticism from the conservatives, whose support Obama needs on Afghanistan.

The change of strategy in the war in Afghanistan more clearly belongs to Obama. Like many Democrats Obama sought to offset his criticism of the war in Iraq by embracing the war in Afghanistan and demonstrating his appreciation of national security, which is a traditionally weak point for the Democrats. During the elections Obama argued that Afghanistan not Iraq was the central front in the war against terror and al Qaeda. In fact, Obama came across as more hawkish on issue than either President Bush or his Republican rival John McCain, especially when he argued in favour of investing more troops and the possibility of attacking targets on the Pakistani side of the border<sup>6</sup>.

But there was also widespread scepticism about the seriousness of Obama's commitment to Afghanistan and it was often argued that his enthusiasm will wane when upon hitting the complexity of the Afghan situation. Indeed, rather than considering the redoubling of efforts many governments in Europe and increasingly Obama's fellow Democrats have begun to urge the new administration to look for an exit strategy.

However, against this backdrop Obama's first year demonstrates that the President was indeed serious when he argued in favour of refocusing the counter-terrorism strategy on Afghanistan and increasingly Pakistan. Since he assumed office, a shift has been evident; the number of US troops has been increased by an additional 21,000 and their primary tasks have evolved. A post of special representative for Afghanistan and Pakistan (called now Afpak) has been created and the nomination of hyperactive Richard Holbrooke to this position sends a clear signal about the level of seriousness attached to the issue.

The review conducted by the administration in its first few months recommended new policies and a narrowing of objectives – by de-emphasising nation-building and stressing counter-terrorism – whilst enlarging the scope of the tasks pursued and tactics employed. As argued by the newly appointed new American commander in Afghanistan, General Stanley McCrystal the primary role of the US forces is no longer the pursuit of the Taliban but the protection of the civilian population. Following the successful campaign of splitting the insurgency in Iraq the review argued in favour of a more sophisticated approach towards the

<sup>5</sup> *Iraq August tall in highest in 13 months*, in «World News Australia», September 1, 2009 <http://www.sbs.com.au/news/article/1081422/Iraq-August-toll-in-highest-in-13-months>.

<sup>6</sup> See: [http://my.barackobama.com/page/community/post\\_group/ObamaHQ/CpHR](http://my.barackobama.com/page/community/post_group/ObamaHQ/CpHR).



Taliban, encouraging reaching out to the reconcilable elements of the insurgency and broadening the process of political inclusion. Finally, as recommended by the review, Richard Holbrooke pursued the process of drawing other regional actors into the stabilisation efforts. One of the administration's first major diplomatic initiatives was the so-called "big tent" meeting in the Hague that was attended by all of the Afghanistan's neighbours including Iran<sup>7</sup>.

However, as of now it is unclear if the new set of policies applied in Afghanistan since Obama's arrival amount to a new strategy or merely an adjustment. For example, Zbigniew Brzezinski, who strongly supported Obama during the elections, argues that beyond the increase in troop numbers he does not see much change there<sup>8</sup>. Indeed, as the spike in violence during the August 2009 elections indicated the insurgency is not waning and the allies have so far not succeeding in splitting the Taliban. The professed engagement of other regional players did not so far produce much response from the Afghanistan's neighbours. The initiative was from the beginning sceptically received by the Pakistanis and the Chinese. The real prize would have been here Tehran's engagement, but this was complicated by Iran's domestic politics following its Presidential elections. The only meaningful success here has been with Russia who agreed to the use of its airspace to the supplies for US and NATO forces, however, this is unclear if the deal was not already prepared by the Bush administration<sup>9</sup>.

There is little doubt that Obama's Afghanistan policy will face a difficult test in the months to come. The US and allied casualties have spiked to the highest level since the invasion, reaching 153 for the month of August 2009. Support for the war in Europe is now at a very low level, including in those countries that have a sizeable presence there<sup>10</sup>. More worryingly for the administration, whilst until recently the war had the solid support of the American public, this is no longer true with a slim majority of Americans (51 percent polled in August 2009) being of the view that this war is no longer worth fighting<sup>11</sup>. The Democrats are growing increasingly restless and the President finds himself in the uncomfortable position of relying on Republican support. The August elections in Afghanistan, widely seen as fraudulent, did nothing to boost the legitimacy of Karzai's government and further undermined the international support for the continuing engagement in Afghanistan.

It is too early to say if the new policies applied in Afghanistan are consistently implemented and if they will deliver any meaningful improvements for the civilian population. If the ad-

It is too early to say if the new policies applied in Afghanistan are consistently implemented and if they will deliver any meaningful improvements for the civilian population

<sup>7</sup> See J. DOBBINS, *Obama's AfPak Strategy*, in M. ZABOROWSKI - A. VASCONCELOS, *The Obama Moment: A New Departure for EU-US Relations*, cit.

<sup>8</sup> Z. BRZEZINSKI interview for «Financial Times», September 8, 2009.

<sup>9</sup> J.G. NEUGER, *Russia Seeks Afghan War Role as NATO Deaths Climb*, September 2, 2009, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=a91o6HRzyLio>.

<sup>10</sup> 77 percent of Europeans disagreed in 2009 with the idea of sending more combat troops to Afghanistan. See German Marshall Fund Transatlantic Trends 2009.

<sup>11</sup> *Public Opinion in U.S. Turns Against Afghan War*, in «The Washington Post», August 20, 2009.



ministration does not succeed in breaking up the insurgency and achieving regional accord with Afghanistan's neighbours, the considerable investment in troop numbers is likely to be judged as a mistake by the American people, which would reflect on Obama's domestic standing in the months to come.

## Promise of Change

Whilst a major transformation of American foreign policy has not yet materialised, the new administration has taken a number of initiatives that suggest a bigger shift from the Bush era than had been generally expected. The biggest change, which has already produced concrete results, has been in what Bush called "the war on terror" or internal security measures.

During the elections Obama was staunchly critical of the rhetoric of treating the internal security threat as a war, which, in his view, created a permissive atmosphere for the suspension of civil liberties and the abuse of human rights, manifesting itself in the application of special interrogation techniques, detentions and renditions. The most obvious symbol of these practices was the special prison in Guantánamo Bay which was set up to operate outside the boundaries of international law and the Geneva Convention. One of Obama's first decisions was to announce the closing of Guantanamo. The decision was a risky one not least because it was announced before the administration had an idea of how to execute it, creating the issue of what to do with the inmates. The European and other allies have not been as forthcoming in resolving the issue as the administration had hoped for and American public opinion has been out of synch with the President over the issue<sup>12</sup>.

There has been some watering down of the shift on this area. The administration ordered investigations into the use of torture by the CIA, which produced clear evidence that at least in its early years the CIA used water-boarding, a method considered as torture under international law. However, clearly fearing a backlash amongst the intelligence community, Obama subsequently banned the release of the full report and the publication of names of the officials involved in those practices. Still, the decision to close the prison is being implemented, the practice of renditions suspended and the overall "war on terror" rhetoric is no longer used by the administration.

A bigger challenge and one that will definitely take a longer time to address is the over-arching question of America's relations with the Muslim world, which suffered a dramatic decline during the Bush years. The issue has many dimensions, including a societal one, America's role in the Arab-Israeli conflict and the US's relations with Iran. President Obama's personal background – as a grand-

<sup>12</sup> Poll: *Most oppose closing Gitmo*, in «USA Today», June 1, 2009.

son of a Muslim and as a person who lived in Indonesia – is certainly a major asset in an effort to reach out to Muslims.

Obama has already made major attempts to breach the gap between the US and the Muslim world that widened to unprecedented degrees during the Bush years. He gave his first interview as President to the Qatar-based Al-Arabiya channel, during his first visit to Europe he went to Turkey where, speaking before the Parliament he declared that «America is not and will never be at war with Islam» and he delivered a major address in Cairo on the 4<sup>th</sup> of June 2009. Stating in Cairo «I have come here to seek a new beginning between the United States and Muslims around the world» Obama promised to fight anti-Muslim stereotypes and asserted that the US was not an arrogant empire, as is viewed by many Muslims<sup>13</sup>.

The Cairo speech also marked a clarification of the President's position on the Middle East process that appeared to be more fundamentally different from his predecessor's and more pro-Palestinian than it had been previously believed. During his campaign Obama went out of his way to reassure the Jewish voters that US policy under his Presidency would be as pro-Israeli as ever<sup>14</sup>. However, his first months in office marked growing frictions in relations with the right-wing government of Netanyahu. In Cairo, Obama went further than any of his predecessors in moving the US towards a more balanced position in the Palestinian-Israeli conflict. Like Bush, Obama stressed the two state solution (which at this point was not recognised by the Netanyahu's government) but he went a step further and repeatedly used the word «Palestine» in reference to the current reality not just a future Palestinian state, as Bush did. By stating that «the United States does not accept the legitimacy of the continued Israeli settlement» Obama left no doubt on the issue whereas Bush's position on the settlements was at best ambiguous. Finally, Obama's reference in the speech to Hamas as a serious, though irresponsible, political force, was seen as his recognition that Hamas may come to dominate Palestinian politics.

Following the Cairo speech the US formally asked Israel for a one-year freeze on settlements and it is expected that the administration will announce a major Middle East peace initiative in the fall of 2009<sup>15</sup>. These initiatives do not yet constitute a watershed in the US's approach and it is less than certain that they will actually deliver a durable settlement between the Israelis and Palestinians. As of now the Israeli government has not accepted the freeze on settlements and the promise of peace in the region remains as elusive as ever. But, following Obama's initiatives, the US can no longer be seen as unreservedly pro-Israeli and disregarding of the

---

The Cairo speech also marked a clarification of the President's position on the Middle East process that appeared to be more fundamentally different from his predecessor's and more pro-Palestinian

<sup>13</sup> For the speech see: <http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html>.

<sup>14</sup> For example see Obama's speech to AIPEC: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=91150432>.

<sup>15</sup> See B. RAVID, *U.S. asks Israel for one-year settlement freeze*, in «Haaretz», August 6, 2009, <http://www.haaretz.com/hasen/spages/1105653.html>.



plight of the Palestinians. The balance of perceptions is shifting and that in itself will strengthen the US's position and its anticipated peace initiative in the Arab and broader Muslim world.

The other major area which holds the promise of change is nuclear disarmament and related to it is the question of relations with Russia. During his speech in Prague, on the 5<sup>th</sup> April 2009, Obama committed his administration to the pursuit of a nuclear-free world. The pursuit of a nuclear disarmament is not new in the American political discourse and since Ronald Reagan every American President, including George W. Bush approved major cuts in the US nuclear arsenal. However, Obama is the first one to officially commit the US to the goal of a complete eradication of nuclear weapons and to suggest some concrete steps along the way. In his speech Obama promised to resubmit the Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) for the Senate's ratification. The treaty was signed by President Clinton but then rejected by Congress and is thus not in force. Obama also promised to work towards the strengthening of the Non-Proliferation Treaty, which is up for the revision in 2010 and to seek a new treaty that verifiably ends the production of fissile materials intended for the use in nuclear weapons<sup>16</sup>.

Finding common grounds with Russia, between which the US shares 90 per cent of the world's nuclear weapons, is indispensable to the pursuit of these goals. Consequently, disarmament issues have been pushed to the forefront of the new "reset" policy towards Russia. The idea behind the "reset" policy was that whilst the US and Russia disagreed on some issues – NATO enlargement to Georgia and Ukraine and missile defence in Central and Eastern Europe – the relationship should focus on those issues where it was easier to find common grounds, like nuclear disarmament. The maintenance of their current nuclear arsenals is costly and of little use for the US and Russia. In addition there are also some considerable diplomatic benefits in being seen as the leader on disarmament. For example, the arguments of those states like Iran or North Korea, who say that it is fundamentally unjust that some states are allowed to have nukes, but others are not, is also somehow blended now with the US being officially in favour of a nuclear free world.

Obama acknowledged himself that a nuclear-free world is unlikely to materialise during his term in office or even his lifetime. Still, serious progress towards nuclear disarmament between the US and Russia seems possible and likely. During his July 2009 trip to Moscow, Obama and the Russian President Medvedev signed a framework agreement that committed each side to the reduction of their nuclear arsenals by half – to 1650-1500 operational warheads and 500-1000 delivery vehicles. However, the idea that the "reset" policy will deliver a change in areas of common interests but that the US would not change its position where

disagreements remain has not been the case. The US has moved towards accommodating Russia on those issues like missile defence and NATO enlargement. On the 17<sup>th</sup> of September 2009, to the delight of Russia, President Obama announced a change to the missile defence project, which effectively ends the idea of the project's installations being located in Poland and the Czech Republic. The US remains officially committed to keeping NATO's door open to Georgia and Ukraine, but it has been noticeably less vocal on the issue since Obama came to office. As a result US-Russian relations are on the mend but not without complications for transatlantic relations and especially America's relations with Central and Eastern Europe.

The third major area where the change in Washington reflects on US policy is climate change, although it is by no means certain that the President's ambitious agenda will actually be implemented. During the elections Obama promised to work towards the reduction of climate-altering carbon dioxide emissions by 80 percent by 2050 and invest \$150 billion in new energy-saving technologies. This pledge was reaffirmed after the elections and climate change has been treated as a central issue on Obama's agenda<sup>17</sup>. In June 2009, following intense lobbying from the White House, the House of Representatives narrowly passed a climate change bill that mandates a 17 percent cut in greenhouse gas emissions by 2020 and an 83 percent cut by 2050. These reductions will be accomplished by putting a price on carbon dioxide through a cap-and-trade system. The bill also mandates that by 2020 twenty percent of electricity would come from renewable sources<sup>18</sup>.

Although the Obama administration is manifestly committed to tackling climate change it may not be able to move sufficiently far on the issue to produce a major breakthrough and a new treaty at the climate change conference in Copenhagen in December 2009. The Europeans are generally arguing in favour of building a new climate change agreement on the Kyoto treaty that the US has never ratified. The US, on the other hand, argues in favour of a very different system that would commit nations to meet reduction targets but it would leave to each one of them to determine how to get there. Under Kyoto greenhouse gas reductions are a subject of the system that regulates the calculation of emissions. The US is instead in favour of each country to set its own rules and unilaterally deciding on how to meet its targets<sup>19</sup>.

The domestic climate change debate and the administration's leadership on the issue is a sea-change for the US. It stands in sharp contrast to Bush's years when even the very existence of climate change was put in doubt by the President. However, Obama faces

---

Although the Obama administration is manifestly committed to tackling climate change it may not be able to move sufficiently far on the issue to produce a major breakthrough

<sup>17</sup> *Obama Affirms Climate Change Goals*, in «The New York Times», November 19, 2009.

<sup>18</sup> *House Passes Climate Change Bill*, in «Politico», June 25, 2009.

<sup>19</sup> *US Planning to Weaken Copenhagen Climate Deal, Europe Warns*, in «The Guardian», September 15, 2009.



a major task of convincing the sceptical domestic public that at the time of a major economic downturn fighting climate change should remain a priority. The view of the US public on the issue differs from that in Europe. For example 69 percent of Europeans agree that the government should fight climate change even if it slows economic growth but only 43 percent of Americans share this view<sup>20</sup>. In this context it is already a major achievement that the House has managed to pass the bill which, according to the Congressional Research Service estimations, will raise electricity prices for consumers by \$175 a year per household by 2020, although the Republicans, who opposed the bill almost unanimously, put the price tag for consumers as high as \$3000 per year. The President will no doubt have another battle on his hands when the bill comes before the Senate.

### Transatlantic Renaissance

Obama is the most popular President of the US since Kennedy. His approval ratings in Europe are more than quadruple of President Bush's from 2008. In fact, in 2009 the confidence in Obama's handling of international relations has been far higher in Western Europe (on average by 20 points) than in the United States. Obama's personal popularity has also implications for the perception of desirability of US leadership, which jumped from 33 percent in 2008 to 49 percent in 2009<sup>21</sup>. In short, the Obama phenomenon has reversed a dramatic decline in America's prestige in Europe during the Bush period.

There are however two major caveats in this generally positive trend. The current transatlantic renaissance seems to be reliant on Obama's personal popularity in Europe. Whilst the polls indicate an unprecedented improvement in the overall atmosphere between the EU and the US, they also show that Europe and America continue to differ on some fundamental issues. In particular differences remain in our perceptions of climate change, dealing with Iran and the general principle of the use of force. The US is still less concerned about the environment but more willing to go to war than the Europeans. The second caveat is the uneven perception of Obama and the US in different parts of Europe. Whilst West Europeans seem to be almost extatic about Obama, the same is not true for Central and Eastern Europe. This difference is motivated by two fundamental reasons. Firstly, Central and Eastern Europe was courted during the Bush period and consequently it was not as critical of the former President as Western Europe was<sup>22</sup>. Secondly the new member states of the EU are wary of Obama's Russia policy and the perceived neglect of Central and Eastern Europe by the new administration.

<sup>20</sup> German Marshall Fund Transatlantic Trends 2009.

<sup>21</sup> German Marshall Fund Transatlantic Trends 2009.

<sup>22</sup> For example, according to GMF Transatlantic Trends, in 2008, 44 percent of Poles and Romanians approved of Bush's handling of international relations. This compares with 12 percent of Germans and 11 percent of the French.

These caveats aside, there is no arguing that at least on the societal level transatlantic relations are in a much better shape than they were in 2008. The picture is, however, less clear at the policy level. In particular there has been some disappointment in the US about a weak response from Europe in dealing with some pressing issues, such as closing Guantanamo, addressing the economic crisis or Afghanistan. The European response of Guantanamo is seen in America as hypocritical. It is argued that whilst various European governments engaged in lecturing the US on human rights and demanding the closure of the prison, they have done little to help the President to carry out what they asked for. On Afghanistan, the sentiments are similar – for years the Europeans criticised President Bush's decision to invade Iraq and kept calling for focusing on Afghanistan. Now when Obama is doing what the Europeans were calling for there is little additional support coming from Europe. On the economic crisis, the complaint in the US is that the European nations, which spent much less on the recovery packages than the US, have not shared burden on the issue to the extent they should.

However, despite these complaints and differences between the US and Europe, it is clear that on a vast variety of areas a convergence of views and policies is taking place across the Atlantic. This is certainly the case with Iran, the Middle East peace process or, despite the reservations from Central and Eastern Europe, on Russia.

To capitalise fully on the exiting momentum Europe and the US will have to reform transatlantic institutions. NATO is currently engaging in reviewing its strategic concept and there are discussions about reforming the framework of EU-US relations, including a possibility of establishing a Transatlantic Political Council, which would be chaired by the US State Secretary and the EU High Representative for Common Foreign and Security Policy<sup>23</sup>. There is no doubt that the current arrangement with the US meeting up with 27 heads of states once a year at the EU-US summit is not working and needs to be reformed.

## Conclusion

Barack Obama ran on the promise of transforming his country and its relations with the world. The record of Obama's first year suggests that he remains committed to this promise. Although in some parts of the world, especially in the Muslim countries, the public opinion remains sceptical of the United States, there is no doubt that Obama's personal popularity has already improved America's relations with the world. The very fact that seven years after the tragedy of 9/11 America elected a black President with the name Barack Hussain Obama is

<sup>23</sup> E.J. MILLÁN MON, *Report on the state of transatlantic relations in the aftermath of US election (2008/2199 (INI))*, Committee on Foreign Affairs, European Parliament.



an obvious proof that the US is an open and essentially progressive society where anything is possible.

There is no doubt that Obama's personal popularity has already improved America's relations with the world

But one year later the critics are asking what has been achieved. There has been no breakthrough in the Middle East, no success in Afghanistan and no dramatic change in relations with Russia or China. The critics on the right are saying that under Obama's watch North Korea advanced its nuclear programme, Iran responded to the offer of engagement by becoming even more belligerent and Russia got what it wanted (the end of missile defence in Poland and the Czech Republic) without giving anything in return. On the other hand, the critics from Obama's own camp argue that he has not gone far enough – for example *vis-à-vis* Iran or by finding a settlement with the Taliban – and that he has his fingers in too many pies hence no advancement to report on any particular issue<sup>24</sup>.

Some of this criticism might be justified and certainly this administration has made some foreign policy mistakes. For example, by not consulting its Central European allies about the change of plans on missile defence the US completely unnecessarily antagonised some of its staunchest allies. Still, the major policies pursued by the administration in the Middle East, on disarmament and climate change, suggest that Obama's presidency may indeed be a transformational one. But, the President's room for manoeuvre is already diminishing. His high approval ratings in the US have already declined from 70 to 50 percent and the sky-high confidence that most Europeans have in Obama will have to decline too. As the health-care debate shows the coalition that Obama assembled for his election is fragmenting. By the next congressional elections Obama's still rather comfortable political situation will for sure become more difficult. The elections to the Congress are due in November 2010 and if by this time this Presidency will accomplish little it will probably stay this way till the end of the term. As of now Obama's promise still holds.

Some of this criticism might be justified and certainly this administration has made some foreign policy mistakes. For example, by not consulting its Central European allies about the change of plans on missile defence the US completely unnecessarily antagonised some of its staunchest allies. Still, the major policies pursued by the administration in the Middle East, on disarmament and climate change, suggest that Obama's presidency may indeed be a transformational one. But, the President's room for manoeuvre is already diminishing. His high approval ratings in the US have already declined from 70 to 50 percent and the sky-high confidence that most Europeans have in Obama will have to decline too. As the health-care debate shows the coalition that Obama assembled for his election is fragmenting. By the next congressional elections Obama's still rather comfortable political situation will for sure become more difficult. The elections to the Congress are due in November 2010 and if by this time this Presidency will accomplish little it will probably stay this way till the end of the term. As of now Obama's promise still holds.



Michael G. Plummer

# Obama and the International Financial Crisis

---

In the third quarter of 2009, the US economy expanded by 3.5 percent, which snapped four consecutive quarters of negative growth and led to much optimism regarding the prospects for recovery. The Obama administration hailed this as an important milestone and the fruits of its stimulus package. However, the November 7 announcement of a rise in the unemployment rate to 10.2 percent for October 2009 reminded the country, including the administration, that the economic rebound continued to be precarious and would still take a long time to find traction. The Obama administration responded by extending unemployment insurance by 20 weeks and continuing various micro stimulus packages, including special benefits to first-time home buyers.

The global economic crisis, however, is only one of many fronts that the Obama administration is battling. In addition to starting his administration in the midst of the worst economic crisis in more than seven decades, President Obama inherited two increasingly-unpopular wars to deal with, a sky-high budget deficit, nuclear proliferation issues from Iran to North Korea, and the usual business of any US president as a broker of peace in Palestine. Undaunted, the President has clearly insisted on his own priorities as well, including dealing with the politically-charged issues of health-care reform and combating global warming. He would also like to overcome the impasse at the Doha Development Agenda negotiations of the WTO. In short, the President is busy.

President Obama has continually stressed the need to reform the international financial system. This was an important part of his election campaign and constitutes a stated priority of his administration. But given all that he has on his plate, will he be able to deliver on a new international financial regime? What would he have to do in order to accomplish this, and will he be able to do it politically?

In this short paper we address these issues. First, we consider in the first section what needs to be done and how to do it, which is followed by a review of the challenges the Obama administration will face. The final section discusses how international cooperation should be an important part of the Obama Administration's reform program.

MICHAEL G. PLUMMER  
is Professor  
of International Economics  
at The Johns Hopkins  
University, SAIS-Bologna.



## What Needs to Be Done in Terms of Reform

The IMF delineates succinctly four general areas where the existing international financial architecture failed in the current crisis<sup>1</sup>:

1. Surveillance of global economic developments and policies did not give sufficiently pointed warnings about the risks building up in the international financial system. We might note that this is true despite various institutions that did identify – though, perhaps, they could have done it more forcefully – these risks, including the G-7/G-8, the Financial Stability Forum, and the IMF itself.
2. Coordination of macroeconomic policies across governments did not produce the international leadership needed for a concerted response to the global risks identified. In particular, on the debtor side, the United States continued to run unsustainably-high current account deficits, while on the creditor side, surplus countries accumulated US securities in order to keep stable currencies and retain international competitiveness. These imbalances were known well before the crisis hit. The problem was that there was no effective way – or at least no strong incentives – to engineer a soft-landing through coordination. These issues were critiqued and discussed in many international forums but pointing out imbalances is easier than getting sovereign nations to do anything about them without ex-ante agreements on burdens of adjustment, as we note below.
3. Regulation and supervision of internationally active financial institutions did not provide a sufficiently robust framework to allow problems to be resolved smoothly. Insufficient regulation of highly-leveraged investment funds; pricing problems of “toxic assets” such as credit-default swaps (CDSs) and mortgage-backed securities (MBSs) and other complex derivatives; and failures of value-at-risk models in banks and other financial institutions suggested that the system of “best practices” was highly flawed.
4. Arrangements for international public liquidity and loans to support adjustment did not fill gaps adequately as the crisis spread, reflecting shortcomings in design and size. This critique obviously pertains to the international financial system and the financial fallout from the liquidity squeeze in late 2008. This is one area where the international community has responded, however, with the major increase in IMF resources, for example.

These shortcomings in the international system tend to be relatively uncontroversial in terms of academic analysis of the crisis. They are sufficiently broad to cover most things that went wrong. But it is much more difficult to fashion policies that can effectively deal with them. This is especially true of the United

<sup>1</sup> International Monetary Fund, *Initial Lessons of the Crisis for the Global Architecture and the IMF*, Prepared by the Strategy, Policy and Review Department, February 18, 2009, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/021809.pdf>.

States. While the economic crisis exploded in the United States, as we discuss below the United States is a country that will be very difficult to reform, for a variety of reasons (mostly political). We consider below salient priorities that the Obama Administration, in cooperation and coordination with the global community, should adopt<sup>2</sup>. We then discuss in the next section political challenges to the Obama administration in accomplishing what needs to be done.

1. The global economic crisis obviously revealed a need to improve information dissemination and transparency. These areas would include: improved disclosures on exposures assumed by large and complex (bank and non-bank) financial institutions; greater disclosure, assessment and analysis of complex “structured products”; revamping of indicators of financial stability analysis to focus on improved early-warning mechanisms; and improved transparency in over-the-counter derivatives markets<sup>3</sup>. We would argue that these are the most important areas in need of reform in the post-crisis era, not the least because they are so closely linked to all the other areas.
 

---

The United States is a country that will be very difficult to reform, for a variety of reasons (mostly political)
2. Improved cross-border arrangements for financial regulations. There do exist best practices to avoid “regulatory arbitrage” and improve burden-sharing across jurisdictions by international financial institutions, but these need to be strengthened considerably given the nature of the modern international financial regime. In particular, ground rules should be improved and cooperative approaches in times of crisis ameliorated<sup>4</sup>.  
While there has been a good deal of effort to harmonize bank prudential requirements and supervisory practices across countries, the threshold for intervention differs considerably across countries, as was clear in the on-going crisis<sup>5</sup>. This also could lead to regulatory arbitrage.
3. Improved surveillance and early-warning systems. Given its mandate, the IMF has been quite pro-active in stressing the need to improve these. For example, IMF notes that:

Vulnerabilities can arise from a variety of sources, including unexpected events, bad policies, misaligned exchange rates, credit-fueled asset booms, external imbalances, or data deficiencies that obscure trends. To gain traction, surveillance needs to be reoriented to ensure warnings are clear, to successfully connect the dots, and to provide practical advice to policy makers<sup>6</sup>.

It would be difficult to disagree with such a recommendation. However, the devil is in the details. When do we know that an asset boom is a problem? What

<sup>2</sup> M.G. Plummer, *Regional Monitoring of Capital Flows and Coordination of Financial Regulation: Stakes and Option for Asia*, Paper presented at ADB Institute, July 21, 2009.

<sup>3</sup> B.R. JOHNSTON *et al.*, *Addressing Information Gaps*, IMF Position Note SPN/09/06, March 26, 2009, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0906.pdf>.

<sup>4</sup> International Monetary Fund, *Initial Lessons of the Crisis for the Global Architecture and the IMF*, cit.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*.



are acceptable imbalances, and who should bear the burden of adjustment? For example, prior to the current crisis, many pundits stressed that there was, indeed, asset bubbles that eventually would pop, and imbalances were obvious. What is needed is not only an objective framework but also an effective way to determine the burden of adjustment. We would argue that in the current crisis, the latter issue was more of a problem than the former.

4. In terms of macroeconomic surveillance, more attention needs to be focused on the exchange-rate issue. A considerable amount of attention has been paid to global imbalances and exchange-rate misalignments generally, though we do not have a reliable model that would tell us when we are at the breakpoint. But there are also exchange-rate issues that are recognized but generally ignored. For example, the “carry trade” phenomenon has been cited as a major force in moving exchange rates, especially the value of the yen but also the US dollar (e.g., *vis a vis* the euro). Lack of data on carry-trade transactions are probably to blame for this; still, if exchange rates adjust rapidly during times of crisis, they should be part of the metric.
5. In order to avoid the pro-cyclical nature of financial crises, financial authorities need to adopt correct prudential regulations and encourage larger liquidity buffers. Value-at-risk models are structured such that a firm will take on more risk during benign periods but will retrench during a crisis. Hence, they lead to pro-cyclical investment strategies. Credit-risk management has the same effect. This problem is another reason why risk-management models need to be improved, e.g., applying smoothing techniques to credit risk capital allocations<sup>7</sup>.
6. The “too big to fail” issue. The moral hazard problem is inherent in international finance. Hence, it is something that needs to be watched closely. If guarantees and implicit insurance encourages financial institutions to undertake overly-risky activities (as arguably has happened during the current crisis), the result can be disastrous. In fact, various manifestations of the moral hazard problem have been at work in all modern financial crises in the United States. As banks form the core of all financial systems and the moral hazard problem is clear in banking, they tend to be the most closely watched.

But the same problems emerge in the case of large non-bank financial institutions, particularly highly-leveraged ones, and as they are less regulated, the potential for disaster can be even worse. Now, if these institutions did not pose a systemic risk, there would be less concern. Nevertheless, the current economic crisis demonstrates that they definitely do.

In the post-crisis world, this issue will need to be addressed, though there is surprisingly little work on it in the academic literature. Trillion-dollar bailouts of financial institutions are socially intolerable, particularly when it would appear that the current system is allowing the privatization of profits and the socialization of risks. One approach to regulation in this regard would be to keep it as light as possible, but ensure that the failure of one financial institution would not cause systemic risk and force a government-engineered bailout. This would provide a very strong incentive for non-bank financial institutions to auto-regulate, e.g., improve significantly their risk and investment strategies and adopt best-practices. However, the issue begs the question as to what is “too big to fail” and what to do about those that are. Moreover, if an individual financial institution is too small to provoke a systemic crisis, but it adopts the same (risky) investment strategies as other financial institutions, together they would constitute a systemic risk (and presumably would know it). In this case we would be back to square one in terms of moral hazard.

## The Political Challenges to the Obama Administration

Regulating the US financial sector has proven to be a major challenge to any administration that endeavors to tackle it. In recent decades, the trend has been toward greater deregulation. Greater regulatory legislation tends to arrive only in the wake of a major crisis, and this legislation has generally been ineffectual in preventing future crises. For example, in the United States, the financial crisis of the late 1980s stemmed from a combination of deregulation, aggressive marketing of high-risk (“junk”) bonds funding leveraged buy-outs, and unethical financial participants, some of whom went to jail. To “prevent” further crises of this sort, new legislation was implemented. In the early 2000s, the crisis produced by the likes of Enron, WorldCom, and Vivendi had its origins in lack of transparency, risk-management problems, off-balance-sheet shenanigans, and unethical financial participants, some of whom went to jail. New legislation was implemented in the form of Sarbanes-Oxley. Now the United States is experiencing a new, far more serious crisis sparked by a collapse in the financial sectors and characterized by both new and old abuses. And some have already gone to jail<sup>8</sup>.

In the modern, open international financial marketplace, it is impossible to avoid crises altogether without stifling innovation. And there will always be fraudsters. The task of policymakers, therefore, must lie in improving

---

Now the United States is experiencing a new, far more serious crisis sparked by a collapse in the financial sectors and characterized by both new and old abuses

<sup>8</sup> The most egregious example, of course, is the case of Bernard Madoff, who was convicted of many crimes related to bilking investors to the tune of \$50 billion. He was sentenced to 150 years in prison.



transparency, regulation and monitoring in such a way as to nip incipient excesses in the bud, identify bubbles (and do something about them), minimize “moral hazard” problems inherent in finance, and detect scams as early as possible so as to reduce their potential effects on the real economy.

So far, so good. The problem is that the political incentives to do these things are only strong during crises. Once the crises pass, they become far less compelling. When a crisis is afoot, the system is clearly broke, and there are demands for reform. But it is difficult to embrace reform during a crisis, as policymakers have other things to worry about. The tendency is to commit to address existing shortcomings as soon as the economy recovers. Still, when it does recover, the sense of urgency tends to fade, and with it the political incentive for reform. At the same time, actors that benefitted from past deregulation, implicit insurance, and the like, have a strong incentive to mobilize their resources to resist reform.

In the United States we appear to be witnessing this same process. Calls for reform at all levels were loud in Fall 2008, but today the G-8 and G-20 meetings are ostensibly watering down demands in early communiqués to reduce moral hazard problems, address pay-related issues such as excessive bonuses (paid in cash), deal with the “too big to fail” issue, and embrace greater global cooperation in terms of financial regulations in order to avoid “regulatory arbitrage” issues.

Moreover, it is not clear from an ideological point of view how much the Obama administration is committed to substantial reforms. For example, highly-leveraged financial institutions such as hedge-funds and private-equity firms were in part responsible for the crisis. They were given a good deal of negative press during the crisis, even though the degree of their culpability in the origins of the crisis is debateable. Still, contemporary analysis in the wake of the crisis suggests that these institutions, which are largely unregulated in the United States, do pose important risks and need to be subject to greater transparency requirements and, perhaps, regulatory controls. In a speech on November 17, 2004, Timothy Geithner, who was at the time President of the New York Fed and is currently the US Secretary of the Treasury, put it nicely:

Hedge funds combine the classic mix of factors that have been associated with institutions at the center of past instances of stress in financial markets. They can be highly leveraged and can be vulnerable to pressure to liquidate assets quickly if they sustain significant losses. They can be active in complex instruments, and assessing the risks in their exposures is formidably challenging. Additionally, they are not subject to the public disclosure or regulatory reporting requirements that apply to a range of other financial institutions. And they operate largely outside the framework of other requirements established by regulatory authorities to protect the stability of the financial system.

...systemic concerns have two dimensions. First is the possibility that the behavior of hedge funds in periods of market stress could amplify rather than mitigate the shock, induce larger moves in asset prices, or cause broader damage to the functioning of markets when it is most important they function well. Second is the possibility that the failure of a major hedge fund or group of funds could significantly damage the viability of a major financial institution, both through direct exposure to the fund and losses resulting from the impact on other market risks to which the institution is exposed.

These concerns existed before the events associated with Long-Term Capital Management (LTCM) in 1998, but that episode provided a powerful example of both sets of risks, and how the erosion of counterparty discipline can magnify those risks.

Our overall judgement is that the U.S. financial system today is significantly stronger than it was in 1998. It has proven to be quite strong in the face of a number of fairly substantial recent adverse events. And there is some evidence that hedge funds have helped contribute to this resilience, not just in the general contribution they provide by taking on risk, but as a source of liquidity in periods of increased stress and risk aversion in the rest of the financial system.

And yet, hedge funds – and financial leverage more generally – still present a source of potential risk to the financial system<sup>9</sup>.

He does not, however, recommend direct regulation of the sector, which might give an indication that, outside of expressing the usual concerns, when the dust settles he will not give these highly-leveraged institutions much attention. This would be a shame: the systemic risks posed by hedge funds were obviously far greater than believed at the time. Risk management techniques suffered from many of the problems noted above. The AIG case highlights examples of these risks. AIG was rescued by the US government in mid-September 2008 in order to prevent its bankruptcy with severe – potentially catastrophic – consequences for the national and global economies. While AIG was the world's largest insurer, its financial products division caused its downfall. And as Fed Governor Ben Bernanke noted, the company was being run exactly like a hedge fund. At the time of this writing, the company has required \$180 billion in US government financing. In an example of how hedge funds can make things worse, in March 2009, AIG reported a loss of \$7.8 billion due to short-selling of hedge funds of CDSs in which AIG had accumulated significantly exposure.

Geithner notes in his 2004 speech that, at the time, prudential regulations (e.g., through capital or leverage requirements) were not on the horizon in the United States, as investors in hedge funds had a strong interest in their being

<sup>9</sup> <http://www.ny.frb.org/newsevents/speeches/2004/gei041117.html>.



well-managed. He also suggests that, while greater disclosure might reduce systemic risk, he realized that this would pose challenges (given an obvious aversion to revealing investment strategies). Thus, he proposed means to improve risk management of potential exposures. This does not suggest that he will place a high priority on this sector.

The issue of bonus pay is another example. The Obama administration has been adamant about the need to keep bonus pay to top managers in government-invested financial institutions within reasonable levels. It has also advocated policies related to “claw back” of bonuses (that is, have the bonuses be determined on a longer-term basis, such that bonuses made during a few quarters would be returned if business went bad subsequently). But the administration has found it very difficult to do this in practice. Firms complain that if they do not give hefty bonuses, they will lose the best “talent” to firms that did not receive government money, which in turn could make things worse. This is already emerging as a concern in Europe. France has been especially aggressive in regulating executive pay in the financial sector, and there is significant concern that this may lead to a “talent drain”. This is one manifestation of regulatory arbitrage. Moreover, while the Obama administration has control over companies in which it has invested, it has no control over which it has no direct control. Yet, they may be benefiting indirectly from government intervention.

---

The Obama administration has been adamant about the need to keep bonus pay to top managers in government-invested financial institutions within reasonable levels.

An important example in this regard would be the revelation in October 2009 that Goldman Sachs’ bonus pool would be \$23 billion this year. Now, Goldman Sachs received \$10

billion in TARP (“Troubled Assets Relief Program”) funds from the US government but it was allowed to pay it back in spring 2009, freeing Goldman Sachs from government controls in this area. Yet, previous direct government support and indirect help via support to counterparties have led to cries of foul. Despite public outrage, little can be done at this point.

Regarding macro-supervisory responsibilities, the Fed will be taking on additional responsibilities for the entire financial system. It is not yet clear exactly what this will entail, but the move was supported by the Obama administration and clearly fills a hole in the regulatory framework. Of course, this is a far cry from a single Financial Services Authority such as in the UK, but it is a step in the direction of further centralization.

As noted above, global economic imbalances – or, more specifically, their origins – have been cited as a key factor behind the current crisis. In particular, the US current account deficits had reached extremely high levels in the years prior to the crisis, due to high investment, low savings, and a large budget deficit. A



US current account deficit of 3 percent could be sustainable, but it was running at over double that in recent years. Hence, the economic literature was concerned with how the US economy could be rebalanced, that is, how to get from a current account deficit of 6 percent to 3 percent. Some authors<sup>10</sup> suggested that a depreciating dollar would be sufficient, while others were concerned about income-output effects that could make the process extremely difficult<sup>11</sup>. In any event, while economists were debating this, the possibility of engineering a “soft landing” through macroeconomic adjustment was made moot when the crisis hit. This “hard landing” has already taken care of the adjustment problem: in 2009, the current account balance has averaged about 3 percent.

Still, it is clear that without substantial changes in macroeconomic fundamentals, the unsustainable imbalances will once again emerge, and another hard landing will await the global economy. To avoid this, higher net national savings will have to be generated, through higher savings rates/lower consumption (difficult to engineer), lower investment rates (easier through monetary policy but problematic for economic development), or a lower budget deficit. This latter factor is the area where the Obama administration has the greatest ability to influence the current account balance. But it presents a dilemma: the administration will not deal with the deficit issue until the economy is in a strong recovery phase; after that, the great accumulation of debt since 2001 and the usual political problems associated with reigning in fiscal deficits will present key challenges to fiscal consolidation. Can the administration do this in light of a national aversion to raising taxes and placing constraints on spending? While the Obama administration has insisted that addressing the fiscal deficit is a high priority, moving from words to deeds will be extremely difficult.

## What's in Store for the Future: The Need for Closer Global Cooperation

Above, we noted two important points: (1) there is much to be done in order to heal the global international financial system and the US financial system in particular; and (2) some minor reforms have been undertaken by the Obama administration but there will be significant constraints on its ability to deliver on what needs to be done in the future. In this sense, the prognosis is relatively pessimistic due to associated political constraints.

Nevertheless, it is possible that the United States will be galvanized by the need to enhance global cooperation and coordination in terms of financial reform.

First, there is a strong need for greater macroeconomic cooperation. When the crisis hit, it became clear that the mechanisms to address crises were insufficient. There was little coordination of fiscal stimulus packages and no coordina-

<sup>10</sup> E.g. McKinsey Global Institute, *The US Imbalancing Act: Can The Current Account Deficit Continue?*, mimeo, June 2007; W.R. CLINE, 2005, *The United States as a Debtor Nation*, Institute for International Economics, Washington, D.C. 2005.

<sup>11</sup> See R. MCKINNON - G. SCHNABL, *Devaluing the Dollar: A Critical Analysis of William Cline's Case for a New Plaza Agreement*, in «Journal of Policy Modelling», 28, 2006, pp. 683-694.



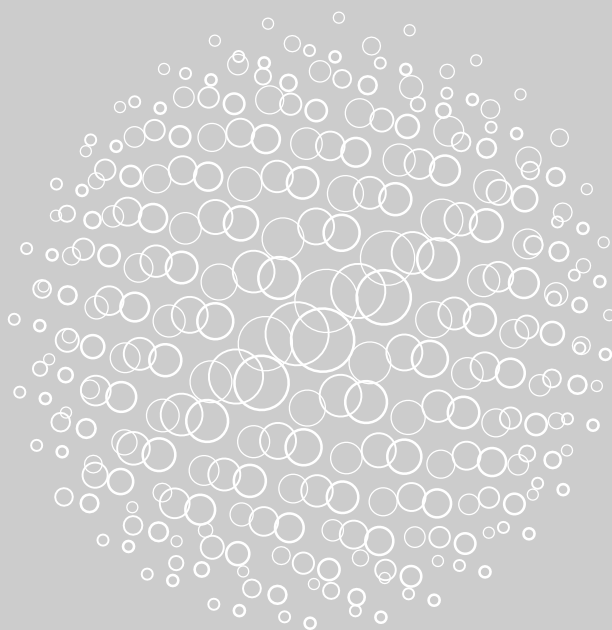
tion of exchange rates. The United States recognized how problematic this was: when President Obama made his first official trip to Europe, he wanted to garner support for greater stimulus packages but was rebuffed (the Europeans wanted to focus on financial reform). Exchange-rate misalignments re-emerged quickly when the recession bottomed out. Developing more effective approaches to managing crises in the future might become an important theme for the G-20 and perhaps even the G-8. The United States could very well see a strong economic and political benefit to working in this direction.

Second, while we argue above that the many key areas of financial reform needed to avoid financial crises in the future will be difficult politically in the United States, greater international cooperation in certain areas, such as macroprudential surveillance, reducing financial arbitrage, and advocating best practices could be undertaken with minimal domestic opposition and, indeed, considerable support. The decision to increase the profile – and budget – of the IMF is an example of US support for a global institution having the goal of managing crises.

Third, addressing global imbalances will require greater international cooperation. We noted above that it will be difficult for the United States to rebalance its economy as it recovers. This process will be even more difficult without a concerted effort on the part of its creditor countries: as the United States needs to rebalance through a greater focus on net exports, creditor countries need to do just the opposite. Indeed, the “savings glut” hypothesis (tabled by Ben Bernanke before he became Fed Chair) even placed the blame for US current account deficits on these creditor nations. While this may be an exaggeration, certainly creditor countries will need to do their share if the United States is to rebalance effectively. And this will require greater international cooperation.

In sum, the Obama administration faces many challenges in reforming the US financial system, as well as in leading international financial reform. To be successful will require forward-looking (and, in our view, politically courageous) leadership. International cooperation will help it achieve these goals; indeed, it may end up being an important protagonist in the reform process.

osservatorio internazionale



Andrea Carati

# L'inganno del dopoguerra. Sfide e paradossi dell'intervento in Afghanistan

ANDREA CARATI  
è Research Fellow ISPI  
e collabora con la cattedra  
di Relazioni Internazionali  
dell'Università degli Studi  
di Milano

Nel corso del 2008 e del primo semestre del 2009 le condizioni di sicurezza in Afghanistan sono notevolmente peggiorate. Ogni indicatore – dal numero di attacchi lanciati dagli insorti al numero di caduti fra le truppe internazionali e fra le forze armate nazionali – registra un innalzamento del livello delle violenze. Nondimeno, la comunità internazionale rimane impegnata in uno dei processi di ricostruzione politica e istituzionale più impegnativi del dopo-guerra fredda.

Nello sforzo di riportare il paese alla normalità e nell'aumento del grado di insicurezza risiede uno dei più singolari paradossi della convivenza internazionale contemporanea: l'impegno alla ricostruzione di un paese in uno stato di guerra. In Afghanistan, al contrario di altri casi recenti di intervento militare, gli investimenti post-bellici sul piano politico ed economico proseguono a conflitto ancora in corso. In Bosnia, in Kosovo, a Timor Est o ad Haiti, i processi di *institution-building* si sono accompagnati all'attenuazione, se non alla scomparsa, del pericolo di una ripresa delle violenze. In Afghanistan, la ricomparsa dei talebani e l'intensificazione dell'insurrezione hanno invece rimesso in discussione il rapporto e l'equilibrio fra impegno militare e investimento sul versante politico-istituzionale.

Il caso dell'Afghanistan si presenta dunque come una sfida particolarmente impegnativa. Da un lato, perché in Afghanistan è in gioco la capacità della comunità internazionale di rispondere alle minacce più preoccupanti sul piano della sicurezza: l'instabilità prodotta dagli stati falliti e il terrorismo internazionale. Dall'altro, perché il paradosso prodotto dallo sforzo di normalizzazione politica e dalla simultanea intensificazione del conflitto pone il tema della crisi della distinzione fra pace e guerra in termini nuovi e più complessi.

## L'Afghanistan nel quadro dell'interventismo militare post-bipolare

Il caso dell'intervento internazionale in Afghanistan non può essere compreso fino in fondo se non lo si colloca all'interno del fenomeno più ampio delle nuove forme di ingerenza affermatesi nel corso del dopo-guerra fredda. La fine del sistema bipolare ha infatti cambiato le condizioni entro cui può essere condotta un'interferenza negli affari interni di uno stato.

Anzitutto, la posizione privilegiata degli Stati Uniti nel nuovo sistema internazionale ha radicalmente cambiato la geometria dei rapporti di forza, que-

sto ha creato delle condizioni permissive per gli interventi militari e civili promossi dalla superpotenza americana e dai suoi alleati. In altri termini, l'assenza di un equilibrio nel sistema, per la prima volta nella storia internazionale moderna, permette ad alcuni stati di ricorrere all'ingerenza con una libertà notevolmente superiore a quella degli altri<sup>1</sup>.

---

L'assenza di un equilibrio nel sistema, per la prima volta nella storia internazionale moderna, permette ad alcuni stati di ricorrere all'ingerenza con una libertà notevolmente superiore a quella degli altri

In secondo luogo, la fine della guerra fredda ha inaugurato un nuovo ruolo – in alcuni casi un nuovo protagonismo – delle organizzazioni internazionali. La partecipazione delle Nazioni Unite nei principali teatri di intervento è incomparabilmente superiore rispetto agli anni del confronto bipolare e dell'inazione determinata dai veti incrociati all'interno del Consiglio di Sicurezza. La presenza delle Nazioni Unite è cresciuta non solo in termini quantitativi ma anche in termini qualitativi, da un lato, con il richiamo insistito nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza al capitolo VII della Carta (il quale autorizza l'ingerenza negli affari interni di uno stato sovrano per il mantenimento della pace e della sicurezza in-

ternazionale), dall'altro, con l'espansione dei compiti che svolgono le missioni dell'Onu (non più limitate al monitoraggio ma impegnate in ambiziosi progetti di ricostruzione istituzionale)<sup>2</sup>. L'interventismo militare post-guerra fredda è dunque un fenomeno tendenzialmente collettivo, a cui partecipano molti stati e che gode della sanzione – e nella maggior parte dei casi della partecipazione – del massimo organo di sicurezza collettiva<sup>3</sup>.

In terzo luogo, il sistema internazionale successivo alla guerra fredda si distingue per un ruolo del tutto inedito delle democrazie, sia sul piano del potere di cui godono i regimi democratici sia sul piano della rilevanza che rivestono i valori democratici per i principi di legittimità internazionale. Questo mutamento nel tessuto normativo della convivenza internazionale – coerente con la posizione di forza degli Stati Uniti e con il rilancio delle organizzazioni internazionali – ha determinato una trasformazione profonda delle pratiche di ingerenza militare e civile. La difesa dei diritti umani, la promozione della democrazia, la "responsabilità di proteggere"<sup>4</sup> i cittadini dalla violenza e da governi oppressivi si sono affermati come gli obiettivi che possono giustificare l'interferenza armata (oltre a quella civile) nella giurisdizione interna di alcuni stati sovrani<sup>4</sup>. Dunque, negli ultimi vent'anni, le democrazie hanno finito per essere le protagoniste

<sup>1</sup> G.J. IKENBERRY, *America Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, Ithaca 2002; trad. it. *America senza rivali?*, Bologna 2002.

<sup>2</sup> Sull'aumento quantitativo delle missioni Onu si veda il sito ufficiale dell'organizzazione (<http://www.un.org/Depts/dpko/timeline.pdf>). Sui mutamenti e l'espansione dei compiti delle missioni Onu si veda W.M. DOYLE - N. SAMBANIS, *International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis*, in «American Political Science Review», 94, 4, 2002, pp. 779-801.

<sup>3</sup> A. ANDERSSON, *United Nations Interventions by United Democracies?*, in «Cooperation and Conflict», 37, 4, 2002, pp. 363-386.

<sup>4</sup> A.J. BELLAMY, *The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention*, in «International Affairs», 84, 4, 2008, pp. 615-639; ICISS, *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, 2001, <http://www.iciss.gc.ca>.

dei principali interventi militari, le ragioni che hanno più di altre legittimato l'ingerenza appartengono all'universo valoriale democratico e l'interferenza negli affari interni di altri stati si è tradotta quasi costantemente in un processo di democratizzazione.

Infine, va rilevato che le politiche di intervento sono emerse come la scelta irrinunciabile e allo stesso tempo più efficace per gestire i problemi di sicurezza generati dai cosiddetti stati falliti<sup>5</sup>. Come ha fatto notare Francis Fukuyama, dalla fine della guerra fredda, gli stati deboli o falliti hanno rappresentato il più importante problema per l'ordine internazionale: all'interno di essi si registrano le più sistematiche e persistenti violazioni dei diritti umani, essi causano massicce ondate migratorie e rappresentano il luogo più adatto nel quale attori non-statali di natura terroristica possono prosperare<sup>6</sup>. Per il tipo di problemi che creano e per la ragione stessa che alcuni stati si definiscono falliti appunto perché mancano di un governo in grado di controllare il proprio territorio, l'intervento militare o civile nella loro giurisdizione interna è una politica priva di alternative efficaci<sup>7</sup>.

Il caso dell'Afghanistan va dunque inquadrato all'interno della metamorfosi più generale delle forme di ingerenza civile e militare emersa dopo la fine della guerra fredda. L'Afghanistan infatti, almeno nelle sue linee generali, si conforma al tipo di interventismo inaugurato negli anni Novanta nei Balcani (in Bosnia e in Kosovo) e, seppur

in misura minore, agli interventi ad Haiti, a Timor Est e in Iraq (nell'aprile del 1991 e nel 2003). Gli attori politici protagonisti sono approssimativamente gli stessi: gli Stati Uniti, i loro alleati europei, le principali organizzazioni internazionali (la Nato, l'Onu, l'Unione europea). Quindi, se si esclude una breve parentesi iniziale nella quale è prevalsa l'azione unilaterale da parte americana, l'intervento in Afghanistan è stato sostanzialmente un intervento di tipo collettivo. Anche in Afghanistan, in linea con altri interventi militari e civili post-guerra fredda, le ragioni umanitarie hanno avuto un ruolo rilevante di legittimazione. E infine, anche in Afghanistan non è venuto a mancare il fermo impegno internazionale sul fronte della democratizzazione del paese.

Tuttavia, pur all'interno di un fenomeno più ampio, l'intervento in Afghanistan presenta delle specificità che lo rendono un caso di ingerenza *sui generis* e che, in misura più profonda di altri, pone dei problemi operativi e interpretativi inediti. Anzitutto, l'intervento militare è nato come reazione agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, un evento che ha scosso in profondità le coscienze tanto delle classi politiche quanto delle opinioni pubbliche occidentali e non solo. La sensibilità e l'urgenza di una risposta agli attentati non è evidentemente paragonabile alla sensibilità e all'urgenza prodotte dalle crisi nei Balcani, in Somalia, in Ruanda, a Timor Est o altrove. Gli attentati dell'11 settembre hanno infatti generato una legittimazione

<sup>5</sup> M. IGNATIEFF, *Human Rights, Sovereignty and Intervention*, in N. OWEN (ed.), *Human Rights, Human Wrongs*, Oxford 2002, pp. 49-88; T. LANGFORD, *Things Fall Apart: State Failure and the Politics of Intervention*, in «International Studies Review», 1, 1, 1999, pp. 59-79.

<sup>6</sup> F. FUKUYAMA, *State-building. Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, Ithaca NY 2004; trad. it. *Esportare la democrazia. State-building e ordine mondiale nel XXI secolo*, Lindau, Torino 2005.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 125-130.

dell'intervento militare in Afghanistan derivante dal più tradizionale argomento per cui è giustificabile il ricorso all'uso della forza: il diritto alla legittima difesa.

L'intervento in Afghanistan presenta delle specificità che lo rendono un caso di ingerenza sui generis e che, in misura più profonda di altri, pone dei problemi operativi e interpretativi inediti

L'intervento in Afghanistan, dunque, si caratterizza per una prima ambiguità relativa al doppio registro presente nella sua giustificazione. Da un lato, al di là delle forzature interpretative sul piano giuridico, l'equiparazione degli attentati dell'11 settembre ad un attacco armato ha determinato il diritto degli Stati Uniti, largamente riconosciuto a livello internazionale, a reagire militarmente. Il diritto all'autodifesa è stato sanzionato formalmente nelle risoluzioni 1368 e 1373 del Consiglio di Sicurezza nei giorni immediatamente successivi agli attentati; analogamente anche la Nato negli stessi giorni ha invocato, per la prima volta nella sua storia, l'articolo 5 del Patto Atlantico – secondo il quale un attacco armato ad un alleato equivale ad un attacco a tutti i membri dell'Alleanza – riconoscendo pertanto gli attentati come un atto di aggressione ai danni degli Stati Uniti<sup>8</sup>. Dall'altro lato, tuttavia, anche per l'Afghanistan, in linea con l'interventismo umanitario degli anni Novanta, le ragioni umanitarie hanno

avuto un ruolo di primo piano nel giustificare l'intervento. Il regime oppressivo dei talebani, le sistematiche violazioni dei diritti umani che ne derivavano, soprattutto nel trattamento riservato alle donne, hanno contribuito sul piano discorsivo a legittimare l'uso della forza<sup>9</sup>. Questa attenzione riservata alla difesa dei diritti umani si è infatti tradotta, sul piano operativo, in un notevole impegno da parte della comunità internazionale nella promozione della democrazia nel paese.

Inoltre, a differenza degli interventi in Bosnia o in Kosovo, nel 2001 in Afghanistan non era in corso una guerra civile o uno scontro su vasta scala fra governo centrale e una minoranza etnica. L'obiettivo dell'intervento – nella sua fase iniziale con l'operazione *Enduring Freedom* a guida americana – è stato quello di destituire il regime dei talebani, responsabili di aver ospitato e protetto Bin Laden e la rete di al-Qaeda. Di conseguenza, la fase di ricostruzione e di normalizzazione, a partire dal 2002, è avvenuta in una situazione di vuoto politico, nella quale le uniche figure da cui ripartire appartenevano a titolo vario all'ampio ed eterogeneo schieramento di opposizione al regime. In Afghanistan, dunque, non si è trattato di promuovere un nuovo equilibrio fra le parti in lotta in una guerra civile (come in Bosnia) o di investire sulla minoranza oppressa del giorno prima (come in Kosovo). Al contrario, la ricostruzione del paese è necessariamente passata per la progettazione di uno stato del tutto nuovo.

<sup>8</sup> D.A. LEURDIJK, *UN Reform and NATO Transformation: The Missing Link*, Egmont Paper n. 10, Royal Institute for International Relations, 2005, p. 11; Senlis Council, *Afghanistan. Decision Point*, London, February 2008, p. 94.

<sup>9</sup> D. CHANDLER, *From Kosovo to Kabul. Human Rights and International Intervention*, London 2002.

Il vuoto politico creatosi con la caduta dei talebani ha avuto un effetto sul ruolo assegnato agli attori politici locali in fase di ricostruzione. I margini di autonomia riservati ai nuovi soggetti politici sarebbe stato impensabile in Bosnia, in Kosovo o a Timor Est. Benché la comunità internazionale abbia svolto un ruolo di guida e di condizionamento notevole, il percorso di *institution-building* individuato a Bonn nel 2001 (nella conferenza internazionale dedicata al futuro dell'Afghanistan dopo la caduta dei talebani) ha offerto alle élite politiche del paese una certa autonomia nella stesura della costituzione e quindi nel disegno istituzionale complessivo.

Unito all'incauto ottimismo circa il futuro democratico del paese, il margine di autonomia lasciato alle leadership politiche afgane si è riflesso, nelle prime battute dell'intervento internazionale (2001-2002), in un sottodimensionamento della presenza militare e civile internazionale. In Afghanistan, sia in termini di truppe sia in termini di aiuti finanziari, il contributo internazionale è stato molto inferiore rispetto agli interventi in altri contesti (in particolare rispetto alla Bosnia e al Kosovo). La forza multinazionale prevista a Bonn nel 2001 (Isaf – *International Security Assistance Force*) contava inizialmente 4.500 unità (concentrate quasi esclusivamente a Kabul), una forza particolarmente limitata se paragonata ai 60.000 uomini di Ifor-Sfor (*Implementation-Stabilization Force*) in Bosnia e ai 40.000 di Kfor (*Kosovo Force*) in Ko-

sovo<sup>10</sup>. Secondo diverse fonti, inoltre, nei primi due anni di assistenza internazionale, l'Afghanistan ha ricevuto 38,5\$ pro-capite, contro i 458,6 ricevuti dalla Bosnia<sup>11</sup>.

---

In Afghanistan, sia in termini di truppe sia in termini di aiuti finanziari, il contributo internazionale è stato molto inferiore rispetto agli interventi in altri contesti

La sintesi prodotta dalle peculiarità dell'intervento e l'influenza che su di esso ha esercitato il tipo di interventismo affermatosi nel corso del dopoguerra fredda è alla base dei maggiori paradossi che vive oggi l'Afghanistan. Il paese è teatro di una doppia azione esterna: una riguarda la lotta al terrorismo, la neutralizzazione della rete di al-Qaeda e dei responsabili degli attentati dell'11 settembre – da essa è derivata la legittimità dell'intervento nel quadro del diritto all'autodifesa; l'altra, frutto invece delle nuove forme di ingerenza post-guerra fredda, riguarda l'impegno alla ricostruzione istituzionale in direzione della democratizzazione del paese. Lo *state-building* democratico, tuttavia, è avvenuto non solo nel contesto di contrasto ai terroristi e agli insorti, ma all'interno delle difficoltà create dal vuoto politico prodotto dallo smantellamento del regime dei talebani (la carenza di forze politiche alternative affidabili, l'assenza di un apparato amministrativo) e dal sottodimensionamento, almeno iniziale, della presenza internazionale.

<sup>10</sup> International Crisis Group, *Afghanistan: The Need for International Resolve*, Asia Report, 145, 2008.

<sup>11</sup> D. KORSKI, *Afghanistan: Europe's Forgotten War*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, January 2008, [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu).



In Afghanistan, dunque, non si è riproposta la successione tipica degli interventi nei Balcani, ad Haiti o a Timor Est, secondo la quale ad una fase prettamente militare (*conflict*) segue una fase *post-conflict* in cui prevalgono gli sforzi civili di stabilizzazione e normalizzazione del paese oggetto di intervento. In Afghanistan, soprattutto dopo la ricomparsa dei talebani, l'intervento di ricostruzione politico-istituzionale è calato invece in un contesto conflittuale, nel quale la comunità internazionale è impegnata, al medesimo tempo, in progetti di *state-building* e in operazioni di contro-insurrezione. I due piani sono strettamente correlati: i successi e gli insuccessi sul fronte della ricostruzione si riflettono inevitabilmente su quello del contrasto agli insorti e viceversa. Da questa commistione nasce dunque la crisi della distinzione fra conflitto e post-conflitto (fra pace e guerra), sul piano interpretativo, e nascono le sfide più impegnative per la normalizzazione del paese, sul piano operativo.

### La *road map* di Bonn e il ritorno dei talebani

A partire dalla conferenza di Bonn – novembre-dicembre 2001 – e soprattutto dopo la conclusione delle prime operazioni militari della missione *Enduring Freedom* nella primavera del 2002, l'Afghanistan è sembrato entrare in una fase di stabilizzazione post-bellica. Una normalizzazione che faceva

seguito non solo all'intervento esterno del 2001 ma a diversi decenni di guerra civile e instabilità interna. Nelle prime fasi dell'intervento militare, iniziato il 7 ottobre del 2001, la presenza americana è stata estremamente ridotta (circa un migliaio di uomini delle Forze Speciali), il suo compito è stato sostanzialmente quello di coordinare le operazioni dei combattenti dell'Alleanza del Nord contro i talebani e di fornire loro un efficace supporto aereo ravvicinato<sup>12</sup>. La caduta di Kabul è avvenuta dopo poche settimane (12 novembre), provocando la fuga verso est dei talebani. Nel marzo del 2002, è stata condotta l'*Operazione Anaconda* nella valle di Shah-i-Kot con l'obiettivo, solo parzialmente raggiunto, di liberare le zone montuose ad est del paese dai residui della presenza di talebani e di combattenti di al-Qaeda<sup>13</sup>. Nella primavera del 2002, dunque, i talebani sembravano sconfitti in modo definitivo e per il paese sembrava aprirsi una stagione di pacificazione e di stabilità.

Benché senza una cesura paragonabile a ciò che era avvenuto in Bosnia nel 1995 e in Kosovo nel 1999, in cui la conclusione delle due rispettive campagne aeree aveva aperto una fase di mantenimento della pace e di ricostruzione istituzionale, anche in Afghanistan nel 2002 si poteva avere l'impressione di aver raggiunto le condizioni di sicurezza minime per avviare analoghi processi di *state-building*. Gli accordi di Bonn ricordavano, e ricordano tutt'ora, gli accordi di Dayton (firmati dalle parti in conflitto nella guerra civile bo-

<sup>12</sup> R.W. STEWART, *The United States Army in Afghanistan: Operation Enduring Freedom*, U.S. Army Center of Military History, 2006.

<sup>13</sup> Altre operazioni sono state condotte, in realtà, anche l'anno successivo: la più rilevante, nel marzo del 2003, è stata l'*Operazione Valiant Strike* (condotta nei pressi di Kandahar); nel maggio del 2003, l'allora segretario della Difesa Donald Rumsfeld annunciò la fine dei *major combat* in Afghanistan. K. KATZMAN, *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*, Congressional Research Service, April 30, 2009.

sniaca nel 1995). Similmente, la forza multinazionale di Isaf – al di là del sottodimensionamento – non sembrava distinguersi nella sostanza da altre missioni *post-conflict* avviate negli anni precedenti dalla Nato o dalle Nazioni Unite in altri teatri di intervento.

In particolare, la *road map* messa a punto a Bonn è stata in parte anche il frutto dell'eredità del modello di Dayton, secondo il quale la migliore garanzia per la stabilizzazione post-bellica è data dall'impegno internazionale sul fronte dello *state-building* di stampo democratico<sup>14</sup>. La promozione di un disegno costituzionale sul modello della *rule of law*, un sistema rappresentativo garantito da elezioni periodiche e regolari, l'attenzione ai diritti delle minoranze e la prosperità economica sono, in via di principio, le condizioni migliori per evitare la ricaduta nel conflitto. Come hanno osservato diversi autori, progetti così ambiziosi di ricostruzione istituzionale di carattere democratico possono essere garantiti soltanto da una forte presenza internazionale militare e civile, ossia da una condivisione della sovranità (*shared sovereignty*) fra uomini politici locali e comunità internazionale per periodi di transizione particolarmente lunghi<sup>15</sup>.

Da questo punto di vista l'Afghanistan, nella fase successiva alla caduta dei talebani, non ha fatto eccezione. Gli accordi di Bonn, infatti, contenevano una transizione a tappe che ha previsto la formazione di un governo provvisorio (guidato da Hamid Karzai), la convocazione da parte di quest'ultimo di

un'assemblea generale (*loya jirga*) con il compito di formare un governo transitorio, la convocazione di una seconda assemblea generale attraverso il governo transitorio con il compito di mettere a punto il testo costituzionale. Sempre secondo gli accordi, all'approvazione del testo costituzionale sarebbero seguite elezioni presidenziali e parlamentari a suffragio universale con la formazione, nella fase finale della transizione, di un governo parlamentare<sup>16</sup>.

La *road map* di Bonn è stata sostanzialmente rispettata nei quattro anni successivi agli accordi (2001-2005). Nel giugno 2002 è stata inaugurata la *loya jirga* che ha conferito allo stesso Karzai il ruolo di presidente del nuovo governo transitorio. Successivamente, una commissione costituzionale composta di 35 membri ha redatto un testo costituzionale, dibattuto fra il dicembre 2003 e il gennaio 2004 da un'assemblea costituzionale. Nel 2004, con pochissimi cambiamenti rispetto al testo originario, è stata approvata la costituzione. Nello stesso anno si sono tenute le prime elezioni presidenziali (con la vittoria di Karzai) e l'anno successivo le elezioni parlamentari per l'elezione della camera bassa (*wolesi jirga*)<sup>17</sup>.

La *road map* di Bonn è stata sostanzialmente rispettata nei quattro anni successivi agli accordi

Negli stessi anni, il comando di Isaf veniva affidato alla Nato (agosto 2003) con l'idea di espandere la missione a tutto il territorio nazionale e consolidare definitivamente la stabilità del-

<sup>14</sup> Sulla "responsabilità di ricostruire" come parte integrante della "responsabilità di proteggere" da parte della comunità internazionale si veda: ICISS, *The Responsibility to Protect*, cit., pp. 39-46.

<sup>15</sup> J.D. FEARON - D.D. LAITIN, *Neotrusteeship and the Problem of Weak States*, in «International Security», 28, 4, 2004, pp. 5-43; S.D. KRASNER, *Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States*, in «International Security», 29, 2, 2004, pp. 85-120.

<sup>16</sup> E. GIUNCHI, *Afghanistan. Storia e società nel cuore dell'Asia*, Roma 2007, pp. 117-118.

<sup>17</sup> K. KATZMAN, *Afghanistan: Post-Taliban Governance*, cit., pp. 9-11.

l'Afghanistan. L'espansione di Isaf è stata sia quantitativa (in termini di numero di truppe) sia territoriale. La missione è cresciuta dalle 5.581 unità nell'agosto del 2003 alle attuali 64.500<sup>18</sup>. Con l'autorizzazione fornita dalla risoluzione 1510 del Consiglio di Sicurezza, nel 2004 Isaf ha dato inizio al suo dispiegamento sull'intero territorio dell'Afghanistan. L'espansione è iniziata prima nelle regioni più stabili (nel quadrante nord nel 2004 e nel quadrante ovest nel 2005) e successivamente in quelle con le condizioni di sicurezza più precarie (nel quadrante sud e nel quadrante ovest rispettivamente nell'estate e nell'autunno del 2006)<sup>19</sup>.

Negli stessi mesi del 2005-06 in cui si concludeva – almeno sotto il profilo formale – la fase di transizione prevista dalla *road map* di Bonn, l'espansione di Isaf a sud e ad est ha rilevato una forte presenza dei talebani e soprattutto la loro capacità di condurre un'insurrezione particolarmente insidiosa. L'escalation di violenze, con l'aumento degli attacchi suicidi e delle vittime civili e militari, per certi versi ha stupito gli stessi comandanti militari sul campo<sup>20</sup>. Dalla metà del 2006 le condizioni di sicurezza sono progressivamente peggiorate nonostante l'incremento massiccio delle forze internazionali e degli investimenti sul versante dello *state-building*<sup>21</sup>.

Sul piano della sicurezza, il 2008 è stato in assoluto l'anno peggiore dall'i-

nizio dell'intervento e il primo semestre del 2009 continua a registrare un peggioramento della situazione. Secondo le statistiche delle Nazioni Unite, il 2008 ha registrato il 31% di incremento negli episodi di violenza rispetto al 2007, nella seconda metà dell'anno inoltre si è passati ad una media di 857 incidenti al mese, contro i 625 della prima metà dell'anno<sup>22</sup>. Analogamente, secondo le stime del rapporto sulla sicurezza e stabilità in Afghanistan del Dipartimento della Difesa americano, nel periodo ottobre 2008-aprile 2009, gli attacchi condotti dagli insorti sono aumentati del 60%, il numero di vittime militari (delle forze internazionali e di quelle locali) è aumentato del 48% e, inoltre, il livello di violenza è aumentato e si è diffuso al di fuori della sola "stagione dei combattimenti" nel periodo primaverile ed estivo<sup>23</sup>.

Il ritorno dei talebani e l'intensità dell'insurrezione hanno origini molto varie e complesse. Parte di queste sono ascrivibili alla natura dell'intervento internazionale: il sottodimensionamento della presenza internazionale nelle fasi iniziali; la postura strategica di *peace-keeping* di Isaf (secondo cui alcuni alleati si occupano di compiti più civili e di ricostruzione anziché di operazioni di contro-insurrezione che espongono maggiormente i contingenti ai combattimenti); le vittime civili provocate dalle operazioni della Nato e di *Enduring Freedom*, soprattutto quando hanno fatto un ricorso siste-

<sup>18</sup> Dato aggiornato all'agosto del 2009 (sito ufficiale di Isaf: <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf>).

<sup>19</sup> C. SCOTT, *Assessing ISAF: A Baseline Study of NATO's Role in Afghanistan*, British American Security Information Council, March 2007, [www.basicint.org](http://www.basicint.org); D. YAQUB - W. MALEY, *NATO and Afghanistan: Saving the State-Building Enterprise*, The Bucharest Conference Paper, 2008, pp. 5-17.

<sup>20</sup> K. KATZMAN, *Afghanistan: Post-Taliban Governance*, cit., p. 26.

<sup>21</sup> Senlis Council, *Stumbling into Chaos: Afghanistan on the Brink*, November 2007, [http://www.senlisCouncil.net/modules/publications/Afghanistan\\_on\\_the\\_brink](http://www.senlisCouncil.net/modules/publications/Afghanistan_on_the_brink).

<sup>22</sup> UN General Assembly Security Council, *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, Report of the Secretary-General, March 10, 2009.

<sup>23</sup> US Department of Defense, *Progress toward Security and Stability in Afghanistan*, June 2009.

matico all'aviazione, le quali hanno creato diffidenza verso la presenza internazionale e un avvicinamento all'insurrezione da parte della popolazione locale; e, ancora, il ruolo destabilizzante, in parte sottovalutato nei primi anni dell'intervento, del Pakistan nella zona di confine con l'Afghanistan.

Nondimeno, buona parte delle ragioni dei successi raccolti dall'insurrezione sono ascrivibili ai limiti incontrati sul fronte dello *state-building*. Fra queste, hanno avuto un effetto di facilitazione per la diffusione dell'insurrezione le lacune e la debolezza del governo di Kabul, l'assenza di un apparato amministrativo efficiente, la corruzione diffusa sia a livello politico sia fra le forze armate (in particolare fra l'*Afghanistan National Police*). A queste, si aggiungono le drammatiche condizioni economiche, migliorate con l'intervento internazionale ma, tuttavia, ancora molto lontane da produrre un consenso diffuso fra la popolazione verso la presenza internazionale<sup>24</sup>.

Come si è visto, il ritorno dei talebani e le battute di arresto nella ricostruzione istituzionale sono strettamente legati. La ricomparsa e l'insidiosità dei talebani sono venuti a dipendere dai limiti dello *state-building* – ossia dall'incapacità di offrire al popolo afgano uno stato funzionante e condizioni di vita migliori. E la forza dell'insurrezione ha, a sua volta, complicato e reso ancor più difficili gli sforzi sul fronte dello *state-building*.

Il sistema politico attuale dell'Afghanistan – risultato degli sforzi di ri-

costruzione iniziati nel 2001 – è ancora un sistema politico lontano dal funzionare efficacemente e in modo autonomo rispetto alla presenza internazionale. Benché la costituzione presenti *de jure* un buon equilibrio fra le prerogative culturali e religiose dell'Afghanistan e gli elementi di democrazia rappresentativa sul modello occidentale, permangono *de facto* delle incongruenze e anomalie. Il governo centrale, in particolare la figura di Karzai, ha inaugurato una politica personalistica che in parte è frutto di una cultura politica pregressa diffusa nel paese e in parte è derivata dal modo con cui ha gestito il potere nella fase di transizione e dopo essere stato eletto presidente nel 2004. A questo si aggiunge l'assenza di un sistema di partiti in grado di razionalizzare i processi politici sia nella selezione e rappresentatività dei leader sia in sede decisionale. Ne risulta un apparato politico frammentato in cui prevalgono metodi di rappresentanza personalistici: alle elezioni presidenziali del 20 agosto i candidati iniziali erano 41 (dei quali la stragrande maggioranza indipendenti, non affiliati ad alcun partito) e al ministero della Giustizia, nel 2009, risultano registrati ufficialmente 102 partiti<sup>25</sup>. Inoltre, ancorché previsto dalla costituzione con l'istituzione di una Corte Suprema, in Afghanistan non esiste nella sostanza un organismo che svolga il ruolo effettivo di arbitro nelle dispute di materia costituzionale<sup>26</sup>. Infine, va tenuto presente che a indebolire il sistema politico-amministrativo è la corruzione diffusa nel

<sup>24</sup> K. KATZMAN, *Afghanistan: Post-Taliban Governance*, cit.; UN General Assembly Security Council, *The situation in Afghanistan*, cit.

<sup>25</sup> International Crisis Group, *Afghanistan's Election Challenges*, Asia Report, 171, June 2009.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 3 e p. 9.

paese, l'Afghanistan infatti, secondo il *Global Corruption Report 2008* di Transparency International, risulta uno degli stati più corrotti al mondo<sup>27</sup>.

Se queste anomalie dipendono solo indirettamente dal peggioramento delle condizioni di sicurezza e in molti casi sono determinate da altre ragioni di ordine politico e sociale, il lato più debole dello *state-building* in Afghanistan – il controllo del territorio – è correlato inequivocabilmente con il diffondersi dell'insurrezione. Secondo uno studio condotto nel 2008 dalle Nazioni Unite in Afghanistan, dei quasi 400 distretti del paese solo 231 sono sotto il controllo effettivo del governo centrale, 10 sono del tutto fuori dal controllo di Kabul e 165 risultano problematici e di difficile accesso<sup>28</sup>. In alcuni distretti, soprattutto nelle province a sud del paese, i talebani controllano il territorio, gestiscono i servizi e le risorse<sup>29</sup>. Da questo punto di vista, lo sforzo nella ricostruzione istituzionale e nel contrasto all'insurrezione sono parte dello stesso problema e dovrebbero far parte della stessa strategia da parte dell'intervento internazionale.

---

Lo sforzo nella ricostruzione istituzionale e nel contrasto all'insurrezione sono parte dello stesso problema e dovrebbero far parte della stessa strategia da parte dell'intervento internazionale

La fase *post-conflict* dell'intervento in Afghanistan è venuta, dunque, a configurarsi in modo del tutto distinto dal-

le esperienze nei Balcani e in altri teatri di intervento. Da un lato, come si è visto, a partire dalla conferenza di Bonn nel 2001, la comunità internazionale, attraverso le nuove élite politiche, si è fatta carico della ricostruzione politica e della stabilizzazione del paese. Dall'altro, la ricomparsa dei talebani e l'insurrezione hanno imposto l'esigenza di ridare priorità all'azione militare per conquistare (o riconquistare) le condizioni di sicurezza minime per rendere effettivo lo *state-building*. Le operazioni *conflict* e l'azione di ricostruzione *post-conflict* dell'intervento internazionale si sono sovrapposte fino a confondersi. In Afghanistan, quella distinzione inaugurata in Bosnia con il modello di Dayton, è entrata in crisi ponendo una sfida del tutto nuova.

Sul piano operativo, i processi di *state-building* sono calati in una situazione conflittuale che impone la necessità di accordare una priorità, ancor più marcata rispetto al passato, alla sicurezza. La ricostruzione politica, sociale ed economica (come se fosse condotta in una fase post-bellica) non può essere interrotta, perché fa parte essa stessa della strategia di contrasto all'insurrezione – soprattutto in vista della conquista del consenso della popolazione locale. Nondimeno, l'impegno politico e civile di normalizzazione del paese è inevitabilmente indebolito dal fatto di non essere condotto in una condizione di pace. Il dilemma e i paradossi che ne risultano pongono la comunità internazionale di fronte ad una sfida particolarmente impegnativa, nella quale le

<sup>27</sup> Transparency International, *Global Corruption Report 2008*, [http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2008#dnld](http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2008#dnld).

<sup>28</sup> UN General Assembly Security Council, *The situation in Afghanistan*, cit., p. 5.

<sup>29</sup> Senlis Council, *Stumbling into Chaos: Afghanistan on the Brink*, cit., p. 33.

esperienze dei Balcani possono essere di guida solo parzialmente.

Sul piano interpretativo, l'Afghanistan invita ad una riflessione sulla crisi della distinzione fra pace e guerra in termini nuovi rispetto alle riflessioni sulle nuove guerre emerse negli anni Novanta<sup>30</sup>. La commistione fra pace e guerra in Afghanistan, infatti, non è riducibile alla simultaneità fra tempo di pace in Occidente e tempo di guerra nelle periferie del sistema internazionale, non è riducibile neanche alla sola compresenza di una pace fra grandi potenze e conflitti locali, inter-etnici e civili. In Afghanistan, tempo di pace e tempo di guerra convivono nello stesso paese. Analogamente, esperienza di pace ed esperienza di guerra si consumano nello stesso teatro. Il paradosso che emerge è leggibile negli sforzi di ricostruzione post-bellica in una condizione di guerra, nella quale i successi dello *state-building* dipendono dalla vittoria sul fronte della guerra e, al medesimo tempo, la vittoria della guerra dipende dai successi della ricostruzione "post-bellica".

### La posta in gioco per la comunità internazionale

Per il tipo di difficoltà messe in luce, in Afghanistan, più che in altri casi di intervento internazionale, l'impegno della comunità internazionale non può essere che di lungo periodo. Da un lato, l'insurrezione è un tipo di minaccia alla sicurezza che non si può vincere,

neanche nelle migliori condizioni, con una rapida e risolutiva vittoria militare. Le campagne di contro-insurrezione, infatti, richiedono la riconquista di un diffuso consenso fra la popolazione che tolga agli insorti e ai loro progetti politici ogni legittimità, un obiettivo raggiungibile solo in un ampio arco temporale. Dall'altro lato, gli stessi processi di *state-building*, già particolarmente impegnativi sotto il profilo della durata anche in condizioni di relativa stabilità (come nei Balcani), trovano in Afghanistan un ostacolo ulteriore, dovuto alla precarietà delle condizioni di sicurezza.

Ma, in Afghanistan, la posta in gioco per la comunità internazionale e per i principali attori che la compongono non dipende soltanto dalla capacità di mantenere alto il livello del loro impegno politico, finanziario e militare per un periodo prolungato. La vera posta in gioco riguarda il significato e gli effetti che derivano dal successo o dall'insuccesso dell'intervento internazionale per i principali attori coinvolti: in primo luogo gli Stati Uniti e la Nato e, seppur in misura minore, le Nazioni Unite.

Per gli Stati Uniti, l'Afghanistan rappresenta una sfida di primaria importanza. Anzitutto perché ha rappresentato – e rappresenta tuttora soprattutto per l'amministrazione Obama – il primo e principale fronte della guerra al terrorismo. Più precisamente, è il paese che ha ospitato, protetto e difeso i responsabili degli attentati dell'11 settembre. L'Afghanistan pertanto non è

<sup>30</sup> Sul tema si veda M. KALDOR, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Blackwell 1999; trad. it. *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Roma 1999.

semplicemente una delle più problematiche eredità lasciate da G.W. Bush alla nuova amministrazione, al contrario, rappresenta una sfida per la stessa posizione dell'America nel mondo, per la sua capacità di rispondere alle principali minacce che colpiscono anche il suo territorio nazionale.

L'Afghanistan pertanto non è semplicemente una delle più problematiche eredità lasciate da G.W. Bush alla nuova amministrazione, al contrario, rappresenta una sfida per la stessa posizione dell'America nel mondo

Da questo punto di vista, l'impegno in Afghanistan rappresenta qualcosa di molto differente rispetto alla guerra in Iraq del 2003. Se quest'ultima può essere considerata come un errore di un'amministrazione unilateralista, una guerra che ha raccolto un supporto politico interno non unanime e nella quale la sconfitta sarebbe stata tollerabile perché interpretabile come un incidente di percorso, in Afghanistan è vero tutto il contrario. Per gli Stati Uniti, l'intervento militare in Afghanistan rappresenta la reazione inevitabile agli attentati dell'11 settembre, ha goduto di un supporto interno unanime e la prospettiva di una sconfitta non potrebbe evitare di produrre conseguenze profonde per la credibilità degli Stati Uniti, per l'efficacia dei loro mezzi militari e per le loro politiche di sicurezza.

Se questo varrebbe per ogni presi-

dente americano, vale ancor di più per Barack Obama, il quale ha fatto dell'Afghanistan la priorità della propria agenda di politica estera. In tutta la campagna elettorale – in particolar modo nel confronto con il suo avversario repubblicano John McCain – Obama ha sottolineato l'errore dell'attacco all'Iraq e l'importanza di un maggior impegno in Afghanistan: quanto più veniva ribadita la gravità della prima scelta, tanto più acquisiva rilevanza il secondo<sup>31</sup>. I suoi primi mesi alla Casa Bianca hanno confermato la priorità accordata all'Afghanistan, essa è stata ribadita nel suo primo viaggio presidenziale in Europa nell'aprile del 2009 al Summit della Nato (Strasburgo-Kehl), nell'impegno di inviare nell'arco dell'anno altri 21.000 soldati americani e nella presentazione di una nuova strategia<sup>32</sup>. In questa nuova strategia convivono elementi di continuità rispetto all'amministrazione precedente (gli obiettivi di smantellare la rete di al-Qaeda e impedire che l'Afghanistan possa ospitare nuove basi terroristiche) ed elementi di discontinuità (un nuovo equilibrio fra sforzi militari e civili, un approccio regionale con un nuovo ruolo del Pakistan e un invio massiccio di nuove forze)<sup>33</sup>. I successi o i limiti di questo nuovo approccio strategico – i quali, come in passato, risiedono più nella capacità di attuarlo più che nella qualità dei suoi contenuti – emergeranno nei prossimi mesi e nei prossimi anni. Quel che è certo fin da ora invece è la relazione particolarmente stretta fra l'intervento

<sup>31</sup> B. OBAMA, *Renewing American Leadership*, in «Foreign Affairs», November/December 2007; *The Battle of Hope and Experience. U.S. Election 2008 Special Briefing*, in «The Economist», October 4, 2008.

<sup>32</sup> Fra ottobre 2008 e aprile 2009 il numero di soldati americani è aumentato di 11.000 unità; nell'estate del 2009 il numero complessivo ha raggiunto quasi le 60.000 unità – 13.000 circa impegnate nella missione *Enduring Freedom* e le rimanenti nella missione Isaf della Nato. K. KATZMAN, *Afghanistan: Post-Taliban Governance*, cit., p. i; US Department of Defense, *Progress toward Security and Stability in Afghanistan*, cit., p. 6.

<sup>33</sup> US Department of Defense, *Progress toward Security and Stability in Afghanistan*, cit., p. 5.

e la presidenza Obama: nei prossimi anni infatti, con tutta probabilità, la sua politica estera sarà giudicata alla luce dei successi o degli insuccessi che raccoglierà in Afghanistan.

Insieme a quella degli Stati Uniti, ancorché per ragioni diverse, in Afghanistan è in gioco anche la credibilità dell'Alleanza Atlantica. Se, per un verso, la decisione del 2003 di cedere il comando di Isaf alla Nato ha testimoniato il credito e l'affidabilità dell'Alleanza; dall'altro, l'esperienza di Isaf ha rivelato alcuni dei limiti e delle sfide future della Nato. In primo luogo, l'Afghanistan rappresenta un vero e proprio test per le relazioni transatlantiche – un test tanto più decisivo quanto più le sfide militari sul terreno si fanno più impegnative. L'impegno fra gli alleati è stato e continua ad essere molto eterogeneo sia sotto il profilo della volontà politica di ottenere un successo in Afghanistan sia sul piano dei mezzi militari e del modo di impiegarli<sup>34</sup>. In altre parole, Isaf ha riproposto una vecchia disputa interna all'Alleanza sul *burden sharing* – ossia sulla distribuzione dei costi fra gli alleati – in termini nuovi: se infatti durante la guerra fredda e ancora nelle missioni nei Balcani il problema era sostanzialmente quantitativo, in Afghanistan il problema è diventato anche qualitativo, riguarda ora il tipo di disponibilità a condividere i costi di una missione molto al di fuori del perimetro originario dell'Alleanza e la disponibilità ad esporsi ad operazioni militari molto rischiose.

---

Insieme a quella degli Stati Uniti, ancorché per ragioni diverse, in Afghanistan è in gioco anche la credibilità dell'Alleanza Atlantica

In secondo luogo, per la Nato è in gioco la natura e il successo di una nuova tappa della trasformazione iniziata all'indomani della fine della guerra fredda. Negli anni Novanta è emersa con chiarezza la necessità – condivisa sostanzialmente da tutti gli alleati – di cambiare la Nato, la sua postura strategica e i mezzi militari a sua disposizione. Negli interventi nei Balcani infatti si è consolidato un ruolo dell'Alleanza come forza di stabilizzazione: una forza orientata al *crisis management*, in grado di intervenire in teatri ad alta conflittualità per ristabilire e mantenere la pace. L'Afghanistan pone un nuovo ordine di problemi: da un lato, rimette in discussione l'orizzonte d'intervento entro cui la Nato è chiamata ad operare – le missioni *out of area* degli anni Novanta infatti erano intese oltre gli immediati confini della zona euro-atlantica, l'Afghanistan inaugura invece, almeno in via di principio, una *expeditionary* Nato dal raggio d'azione molto più ampio, potenzialmente globale; dall'altro lato, l'esperienza di Isaf invita ad una nuova riflessione sul ruolo e sui mezzi della Nato, i cui compiti non sono più circoscrivibili al *crisis management* emerso negli anni '90 ma sembrano prevedere, al contrario, un impegno anche su un fronte più tradizionale (ma inedito per l'Alleanza) come quello delle operazioni di contro-



insurrezione e di contrasto al terrorismo.

In terzo luogo, al di là delle distanze e dei compiti da svolgere, l'Afghanistan rappresenta un test fondamentale per la stessa credibilità della Nato. Se gli interventi dei Balcani hanno dimostrato che l'Alleanza Atlantica poteva ancora avere un ruolo nel contesto post-bipolare, un fallimento in Afghanistan rischierebbe di adombrare i successi degli anni '90 o, nel caso peggiore, di far affiorare di nuovo il pericolo della marginalizzazione (soprattutto per le lezioni che potrebbero trarre gli Stati Uniti da una sconfitta).

Infine, va sottolineato che l'intervento in Afghanistan, per il tipo di sfide che da esso sono emerse, pone degli interrogativi più generali sul futuro della convivenza internazionale e il ruolo che possono averne i principali attori – gli Stati Uniti, i loro alleati, le potenze regionali e le organizzazioni internazionali. L'Afghanistan infatti ha mostrato che le principali minacce alla sicurezza del nostro tempo – gli stati falliti e il terrorismo – non trovano ancora risposte univoche, sufficienti ed efficaci negli strumenti messi a punto dalla comunità internazionale nel corso del dopo-guerra fredda. I processi di *state-building* non per forza avvengono in condizioni di stabilità e, al medesimo tempo, un intervento militare può

avvenire anche in condizioni di ricostruzione “post-bellica”.

Su questo fronte, un fallimento in Afghanistan sarebbe un insuccesso particolarmente gravoso per la comunità internazionale. In pochi altri interventi, l'Onu, la Nato o l'Unione europea – tutte coinvolte, seppur in misura diversa, in Afghanistan – hanno potuto godere dello stesso livello di impegno da parte americana. Gli stessi Stati Uniti godono al loro interno di un supporto a livello di opinione pubblica e di un consenso bipartisan a livello di leadership politica senza precedenti nella storia degli interventi militari post-guerra fredda. Inoltre, sull'Afghanistan, le altre grandi potenze – in particolare la Russia e la Cina – hanno mantenuto un basso profilo, senza sollevare alcuna resistenza sostanziale all'intervento. In queste condizioni, dunque, una sconfitta sarebbe da imputare interamente alla strategia e ai mezzi adottati dalla comunità internazionale sia sul piano dei progetti di *state-building* sia sul fronte del contro-terrorismo e contro-insurrezione. Essi risulterebbero inadeguati o insufficienti nel far fronte alle minacce alla sicurezza più urgenti del nostro tempo come il fallimento degli stati e il terrorismo, le quali in Afghanistan continuano a combinarsi in una sintesi particolarmente insidiosa.

<sup>34</sup> P.E. GALLIS, *NATO in Afghanistan: A Test for Transatlantic Relations*, Congressional Research Service, May 6, 2008; S. KOBER, *Cracks in the Foundation. NATO's New Troubles* 608, Cato Institute, 2008.

Arif Yunusov

# Azerbaijan between Iran and the United States

ARIF YUNUSOV is Chief of the Department of Conflict and Migration Studies at the Institute of Peace and Democracy, Baku (Azerbaijan)

Being extremely ambiguous and intricate Azerbaijani-Iranian relations are very important for both sides. Much can be figured out by multiple dimensions of these relations and their deep historical roots.

In the past, Azerbaijan and Iran were two parts of one state. For centuries Tehran viewed Azerbaijani lands as its own. However, in the first quarter of the 19<sup>th</sup> century, resulting from Iranian-Russian wars, Azerbaijan was split into two unequal parts: one third of it was annexed to Russia, while the rest remained as a part of Iran.

From that time on, the history of the divided nation progressed along two lines. South Azerbaijanis remained within the Islamic and entire Eastern civilization, while North Azerbaijanis began to join Russian, and through it, European culture. It was in the north that the national consciousness of the Azerbaijani ethnos awoke with the eventual emergence of political parties.

After the disintegration of the Russian Empire in 1918, the local elite declared establishment of the Azerbaijan Democratic Republic – first-ever in the Moslem East. Iran refused to recognize the independent state, and in the spring of 1920 Russia, then ruled by a Soviet government, regained control of the region, taking advantage of a bloody conflict between Baku and Yerevan over the Nagorno-Karabakh territory as a pretext. Yet, the 23

months of the independent existence left a trace in the memory of Azerbaijanis, as the negative role that Russia, Armenia and Iran played in the destiny of the young democratic republic.

When Nazi Germany attacked the Soviet Union in 1941, Soviet troops invaded Iran and were in full control of South Azerbaijan during WWII. Moscow planned to annex the occupied territory and in December 1945 contributed to establishment of a republic under Seyid Jafar Pishevari. His government included many natives from Soviet Azerbaijan. The Soviet Union planned actually to unite both parts of Azerbaijan under its control. However, after the Soviet Army had left Iran, its authorities brought down the Republic. Thus was lost a chance to restore the integrity of the Azerbaijani nation.

## Contradictions between Iran and Azerbaijan

The collapse of the Soviet Union and emergence of the sovereign Republic of Azerbaijan in 1991 with the population of eight million brought back a situation in the region similar to that of 1918-1920. Once again a conflict broke out between Azerbaijan and Armenia over Nagorno-Karabakh amid serious worsening of Baku-Moscow relations.

Relations with Iran were much worse being unhealthy and complicated. Even the 1986 census registered 11.5 million Azerbaijanis densely inhabited in Iran making over 25% of the country's population<sup>1</sup>. Afterwards, experts from Iran and other countries a bit increased the number of southern Azerbaijanis; nevertheless, it always fluctuates around 20 million. Azerbaijanis themselves considered this figure to be grossly understated pointing out that de-facto Azerbaijanis make up 30-35 million out of Iran's 70 million population<sup>2</sup>.

During the Baku-held Second Congress of Azerbaijanis of the World on March 16, 2006, President Ilham Aliyev stated about 30 million Azerbaijanis were living in Iran. A week later, on March 25, 2006, Iran's former ambassador to Azerbaijan Afshar Suleymani (by the way, ethnic Azerbaijani) said in his interview that de-facto over 35 million Azerbaijanis lived in his country<sup>3</sup>.

Due to lack of accurate statistics, it is difficult to give the exact number of Azerbaijanis in Iran. Nevertheless, their contribution is very big and along with aboriginal Persians they play a pivotal role in all spheres of the state, especially there are many Azerbaijani officers in the Iranian army and among public servants<sup>4</sup>.

All these factors soon worked: as far back as on the eve of the Soviet Union's collapse in the late 1980s more and more people in North Azerbaijan began to call for a reunification of the Azerbaijani lands. On December 31,

1989 thousands of Northern Azerbaijanis, inspired by the first chance, in many decades, of uniting with Azerbaijanis in Iran, crossed the Aras River, bypassing barriers on the Soviet-Iranian border. Today, this date is officially celebrated as a Day of Solidarity of World Azerbaijanis.

---

As far back as on the eve of the Soviet Union's collapse in the late 1980s more and more people in North Azerbaijan began to call for a reunification of the Azerbaijani lands

Iran tried to channel these occurrences to its advantage mediating in settlement of the Nagorno-Karabakh conflict. Following Iran's proposal, the leaders of Armenia and Azerbaijan met in Tehran in May 1992. However, that first and only attempt of mediation ended in a disaster for Iranian-Azerbaijani relations. Official Baku received assurances from Tehran that Armenia would not resume military operations. However, even before the negotiations were over, Armenians had stormed and invaded Shusha city, the main stronghold of Azerbaijanis in Nagorno-Karabakh. This invasion in many respects became a turning point in the war, and Iran bears full moral responsibility for it.

Having come to power a month later leaders of the Popular Front of Azerbaijan headed by President Abulfaz Elchibey started to officially promote reunification of Northern and Southern Azerbaijan in revenge.

<sup>1</sup> O. JIGALINA, *Approaches to the inter-ethnic issue*, in «Asia and Africa Today», 2, 1999, p. 51 (in Russian).

<sup>2</sup> S. TAGIYEVA - A. RAHIMLI - S. BAYRAMZADE, *Southern Azerbaijan*, Baku 2000, pp. 59-60, 485 (in Azeri); A.A. KURTOV, *Azerbaijan-Iran: More problems, than solutions*, in «Independent Azerbaijan: new landmarks», 2, 2000, p. 228 (in Russian).

<sup>3</sup> A. YUNUSOV, *Migration Processes in Azerbaijan*, Baku 2009, p. 137.

<sup>4</sup> A. YUNUSOV, *Azerbaijan in the early of XXI Century: Conflicts and Potential Threats*, Baku 2007, p. 64.

Iran pinned its big hopes on Heydar Aliyev's coming to power in June 1993 believing that Azerbaijani-Iranian relations would turn back to their previous course. However, these hopes failed. Though Heydar Aliyev gave up the idea of reunification of Northern and Southern Azerbaijan, he pursued a Western-oriented policy, and in 1996 almost all Iranian religious, humanitarian and public organizations were banned in Azerbaijan, while the leaders of the pro-Iranian Islamic Party of Azerbaijan were arrested and accused of espionage for Iran.

These moves of the authorities were welcomed by Azerbaijanis inside and beyond the country. In 1996 in Baku the opposition proclaimed establishment of a Movement for United Azerbaijan headed by ex-President Abulfaz Elchibey. Soon the Azerbaijani Diaspora joined anti-Iranian actions. Beginning from 1997 Congresses of World's Azerbaijanis started with the issue of Iranian Azerbaijanis as absolutely dominating on the agenda.

Iranian Azerbaijan picked up the baton. In the mid-1990s here appeared organizations advocating independence of Southern Azerbaijan with its further union with the northern part – «New Generation», South Azerbaijan National Awakening Movement (SANAM), Organization of New Unity of Azerbaijan. In 1996 Southern Azerbaijanis got their leader, Mahmudali Chehraqanly, professor at Tabriz University. He voiced for teaching the Azerbaijani language in Iran and estab-

lishing a Parliament of Southern Azerbaijan. As a consequence, he went through many arrests and persecutions of the Iranian secret service. Finally, in 1999 the Iranian authorities banished Chehraqanly from the country and he, first, moved to Azerbaijan and then to US<sup>5</sup>.

The official status of the Caspian Sea and its energy resources is yet another stumbling block in the two countries' relations. After long-term debates Azerbaijan generally succeeded in finding common grounds on this issue with other three Caspian countries – Russia, Kazakhstan and Turkmenistan. Only Iran went on putting obstacles in finishing this problem being legally and politically scabrous. Furthermore, in July 2001 a war almost broke out between Azerbaijan and Iran: Iranian fighter aircrafts and warships regularly intruded into the territory of Azerbaijan preventing from development of oil fields near the Iranian border. Though the conflict was successfully avoided, however, no guarantees existed that the conflict between Azerbaijan and Iran over the Caspian energy resources would never come back.

## The US Factor

A Western, or to be more precise, US factor plays not a less important and at times pivotal role in Iranian-Azerbaijani relations. Right after gaining independence Azerbaijan's foreign policy took its very pronounced West-

ern, primarily, US-oriented path. This was dictated by, first of all, Karabakh conflict and pro-Armenian stance of Moscow in it. Meantime, Azerbaijanis view Iran as a pro-Armenian state as well, particularly after the Tehran-caused defeat of Shusha in 1992, a main Azerbaijani-populated city in Nagorno-Karabakh. Azerbaijan was also aware that thanks only to Iran Armenia managed to tackle many of its economic problems of those years. Moreover, Iran repeatedly resorted to a religious factor to its advantage taking into account Muslims (mainly Shiites at that) as a majority of Azerbaijan's population.

Amid this background, the West was viewed as the embodiment of all superior and a heart of good and hope, as against Russia and Iran. Meanwhile, the publicly apprehended concept of "West" had a bit broader context embracing Turkey. Western-oriented Turkey was believed to have close bonds with West, primarily the US. It meant that Azerbaijan in unison with Turkey could freely come into contacts with West to tackle its own problems<sup>6</sup>.

In that period Azerbaijan strongly believed that the West would necessarily turn its special attention to Azerbaijan's abundant energy resources, and in exchange for its oil and gas fields, the West would help Azerbaijan to solve the Karabakh conflict in favor of Baku. It is the factor that could interpret Azerbaijan's policy of the 1990s: to distance oneself as much as possible from Russia and Iran and get closer to West-

ern countries and, first of all, the United States. In 1994 despite Russia's pressure Azerbaijan inked oil contracts with top Western oil companies. To please the US Baku refused to put Tehran in an international consortium for development of oil and gas fields in the Caspian Sea region.

Azerbaijan strongly believed that the West would necessarily turn its special attention to Azerbaijan's abundant energy resources, and in exchange for its oil and gas fields, the West would help Azerbaijan to solve the Karabakh conflict in favor of Baku

This policy of rapprochement with the West continued in subsequent years. Under the unofficial patronage of the United States, a military-political alliance of Azerbaijan, Turkey, and Israel began in 1998. That period Azerbaijan set about intense cooperation with the NATO. In 2000 for the first time Heydar Aliyev officially stated an opportunity for the country to become a member of this military and political structure in future<sup>7</sup>. Thereafter Azerbaijan began to participate in various NATO-launched actions. As such, in 2001 for the first time in Azerbaijan, computer-assisted Command Post exercise took place with participation of about 600 reps of 9 NATO member-countries and 10 partners<sup>8</sup>. At last, in January of 2001, Azerbaijan became a Council of Europe member.

Following the tragic events of 9/11, especially after the American troops

<sup>6</sup> A. YUNUSOV, *Energy factor in the policy of Azerbaijan*, in «Southern Wing of the CIS. Central Asia-Caspian-Caucasus: energy and policy», 2, 2005, p. 343 (in Russian).

<sup>7</sup> S. TKACHENKO - S. PETERMANN, *Cooperation of CIS countries in military sphere and NATO factor*, Saint-Petersburg 2002, p. 109 (in Russian); V.A. ZAKHAROV - A.G. ARESHEV, *Azerbaijan's Cooperation with NATO: Stages, Intentions, Results*, Moscow 2008, p. 23 (in Russian).

<sup>8</sup> A. YUNUSOV, *Azerbaijani in the early of XXI Century*, cit., p. 98; V.A. ZAKHAROV - A.G. ARESHEV, *Azerbaijan's Cooperation with NATO*, cit., p. 24.

invaded Afghanistan and Iraq, Azerbaijan thought its time came in the confrontation with Iran, especially when the United States called Tehran one of the main threats to the international peace. Thus, the US started to pay more attention to Iran's ethnic minorities, especially Azerbaijanis.

In 2002, high-ranking US officials hosted SANAM leader Mahmudali Chehraqanly, who had been expelled from Iran. After the meeting, the politician officially stated to the mass media: «Our organization aims at creating a democratic federative secular state in Iran and South Azerbaijan will enjoy the highest autonomy inside it»<sup>9</sup>. Late he said that the talks began in the US to consolidate the Iranian opposition. The US insisted on preserving the territorial integrity of Iran as a secular and democratic state, in which Azerbaijanis could hope for an autonomous republic with the capital in Tabriz. On July 2, 2003, Chehraqanly told at a Baku press conference that the struggle for «a new life for South Azerbaijanis» had begun and 18 months later Iran would become a federation<sup>10</sup>.

High-ranking officials from the Pentagon and Department of State visited Baku. In March 2004, Azerbaijan's Defense Minister Safar Abiyev paid a visit to Washington on the invitation of Donald Rumsfeld, US Secretary of Defense. The parties touched upon deployment of American troops in Azerbaijan and other military-technical issues related to reconstruction and modernization of military airfields.

In fall of the year, there surfaced reports about a possible US attack against Iran, which sparked knock-down-drag-out political debates in Azerbaijan. Pro-Western national politicians pinned big hopes on that hypothetical attack supposing it could help reunite Northern and Southern Azerbaijan. However, most of local analysts warned that deteriorated US-Iranian relations might have very negative consequences for Azerbaijan. Tehran added fuel to the fire saying it might deliver a preventive strike against Azerbaijan if its territory was used by the American troops as a bridgehead into Iran.

In November 2004, Azerbaijani mass media reported that over 50 US military had arrived as «advisers» for an air force base near Chukhanly village in Salyan Region of Azerbaijan, not far from the Iranian border. Then came reports on airfields in Nakhchevan and near the villages of Chukhanly and Nasosny (north of Baku), as well as a military proving ground at Garaheybat, completely modernized in line with NATO standards. At least seven airfields stood ready for air attacks against Iran. Analysts pointed out that the Chukhanly military base had an access to the Caspian Sea, and that the US had started modernization of Azerbaijan's Navy. The threat of a US attack against Iran was beginning to look serious, especially after President George Bush had hinted at such a possibility on the eve of his second inauguration<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> In «Echo», June 3-5, 2003.

<sup>10</sup> In «Zerkalo», July 4, 2003; in «Echo», July 4, 2003.

<sup>11</sup> A. YUNUSOV, *Azerbaijan in the early of XXI Century*, cit., p. 76; V.A. ZAKHAROV - A.G. ARESHEV, *Azerbaijan's Cooperation with NATO*, cit., p. 35.

## “Iranian Season” in Azerbaijan

Iran got on to the outcome of those threats and subsequently reversed its policy towards Azerbaijan. In November 2004, after a decade of vain efforts of Baku, Iran gave the green light to the opening of a General Consulate of Azerbaijan in Tabriz. In December 2004 a special envoy of Iranian President for Caspian Sea issue, Mehdi Safari, Health Minister Masoud Pezeshkani, Security Minister Ali Yunisi, and Defense Minister Ali Shamkhani visited Baku. In order to avoid the Azerbaijan cause became a bridgehead for the US intervention, Iran sought to solve all outstanding problems between the two states.

The “Iranian season” culminated in the official visit of President Ilham Aliyev to Tehran on January 24-26, 2005. The parties signed nine documents on cooperation in social and economic spheres, simplified border crossing procedures for citizens of the two countries, and voiced plans to open a Baku-Tabriz air route in the short run. Also, Iran said it would give Azerbaijan \$1 million to boost its economy. Yet, the main outcome of the negotiations was that Iran publicly supported Baku’s position in the Nagorno-Karabakh conflict, condemned Armenia’s aggression and spoke in favor of the territorial integrity and sovereignty of Azerbaijan. Another important result was achieved in getting serious concessions from then President Khatami regarding the Caspian Sea status.

In exchange, Tehran demanded guarantees that Azerbaijan would not allow its territory to be used by the United States for preparing and launching military operations against Iran. It also requested that Baku served as an intermediary in settling Iran’s disagreements with the United States. Aliyev hedged and dodged, but emphasized that his country advocated a peaceful solution to all regional conflicts and would not allow the deployment of foreign troops on its territory<sup>12</sup>.

## American Response

Aliyev’s visit to Tehran and a noticeable thaw in Iranian-Azerbaijani relations irritated the US. After the spring of 2005, the US sharply stepped up contacts with the Azerbaijani opposition, and a smack of an orange revolution was in the air, especially given the parliamentary elections scheduled for the fall of the year. In April 2005, Pentagon Chief Donald Rumsfeld made a sudden visit to Baku planning to meet with President Aliyev. What happened then resembled cheap-thriller-story events: hours before Rumsfeld arrived in Baku, Aliyev had “urgently” left for Pakistan. Rumsfeld got to know about it in the Baku airport and immediately set off for Pakistan as well. Despite lack of official information about their meeting, governmental sources informed that the parties had negotiated the US military presence<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> A. YUNUSOV, *Iranian crisis*, in «Bulletin of the Network on Ethnological Monitoring and Early Warning of Conflict», 59, January-February, Moscow 2005, p. 80 (in Russian).

<sup>13</sup> V.A. ZAKHAROV - A.G. ARESHEV, *Azerbaijan’s Cooperation with NATO*, cit., p. 36.

Aliyev's visit to Tehran and a noticeable thaw in Iranian-Azerbaijani relations irritated the US

Starting from the mid 2005, in view of the upcoming elections, the issue of military bases stayed in the background. Angered with Washington's reluctance to invite him over to a tête-à-tête meeting with President Bush, Ilham Aliyev delayed his decision concerning the US military presence.

Suddenly, new developments in Uzbekistan, followed by a strict demand by Uzbek President Islam Karimov that the US withdraw its troops from the country, made Washington change its plans. The deployment of the American bases in Azerbaijan would suggest itself. However, Baku continued to dodge a final answer. More than that, Ilham Aliyev resorted to a Russian factor in his relations with the US making a series of big-hearted gestures to Russia. "Lider" TV Channel, which belongs to Azerbaijan's President, lashed out at «the US policy of neo-colonialism in the region». Some publications appeared in the pro-governmental mass media, calling into question prospects for the deployment of US and NATO bases in Azerbaijan<sup>14</sup>.

The US did not skip these pot shots of Azerbaijan. Beginning from 2005 the US softened its statements that urged Azerbaijan to carry out democratic reforms. Reaction of the US to frauds in the parliamentary elections in Azerbaijan in November 2005 was

still softer. This triggered a hailstorm of criticism in Azerbaijan addressed to the US and a new turn of anti-American sentiments, including among the pro-Western opposition. However, the United States did not notice this being of opinion that official Baku would keep its anti-Iranian and pro-American course as a token of its thanks to the US.

### Iran's Nuclear Program-related Crisis

Early 2006 deteriorated US-Iranian relations reached the boiling point regarding the Iranian nuclear program. That was badly felt in Azerbaijan. Since the end of 2005, there was sharply increased number of Iranian citizens arriving in Azerbaijan, particularly in the capital and Nakhchevan Autonomous Republic. In the first half of 2006 that stream increased even more. Different figures were reported by the Azerbaijani mass media ranging from 12 to up to 50 thousand people<sup>15</sup>. It is worth mentioning that in reply to a lot of questions of Azerbaijani journalists in February 2006, Iranian ambassador in Azerbaijan Afshar Suleymani angrily remarked, «We shall resist the aggressors, and the departure of 40-50 thousand of our citizens to Azerbaijan will not change that»<sup>16</sup>.

Meanwhile, the US stepped up its pressure on Azerbaijan with regard to its joining a future anti-Iranian coalition. Late April 2006, the US adminis-

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 39-40.

<sup>15</sup> See «Milli yol», March 28, 2006; «Azadlyq», March 29, 2006; «Echo», March 31, 2006; «Bizim yol», April 4, 2006.

<sup>16</sup> «Echo», February 24, 2006.



tration unexpectedly invited President Ilham Aliyev to the US, something that Aliyev had been unsuccessfully striving for since the very first day of his election in 2003. This news disturbed the Iranian authorities so much, that on the eve of President Aliyev's visit to the US, Mustafa Muhammad Najar, Iranian Minister of Defense, paid an urgent visit to Baku. And only few days after coming back from the US Ilham Aliyev met in Baku with Iranian President Mahmoud Ahmadinejad. In the course of the meetings, the Iranian side unambiguously warned Ilham Aliyev about actions that might be taken against Azerbaijan should its territory be used by the US<sup>17</sup>.

### May Outbreak in Southern Azerbaijan

The situation in the region got even more complicated after the May rallies of the Azerbaijani population in Iran. They revealed strength and extent of separatist attitudes among Azerbaijanis, and existing challenges they have. It all had begun with some cartoons offensive to Azerbaijanis in the state-run "Iran" newspaper on 12 May. The level of discontent of Azerbaijanis with their living conditions and policies of the Iranian authorities had by then reached a point, that one caricature was enough to spark a powerful outbreak. Within only a few days entire Southern Azerbaijan exploded with mass protest rallies of indignant Azerbaijanis. Ex-

tremely big number of rallies was registered in Tabriz, the unofficial capital of Southern Azerbaijan. The extent of national indignation was so great that in Azerbaijani-speaking regions of Iran most Persians, particularly public servants, preferred to promptly abandon their positions, temporarily paralyzing activities of many public institutions<sup>18</sup>.

The Iranian authorities quickly got on to the danger of the situation and made apologies to Azerbaijanis, arresting both the editor of the newspaper and the author of the cartoon. Meanwhile, President Ahmadinejad declared that «foreign special services, primarily of the US and Israel» were behind the disorder in Southern Azerbaijan. At the same time, the Iranian authorities openly stated that one of the initiators of the rallies was Chehraquanly, SANAM leader. After all, during rallies in Tabriz and other cities in Northern Iran, demonstrators had been chanting his name.

However, this did not stop protests, which in some cases turned to interethnic clashes. At the end of May 2006, Southern Azerbaijanis raised the flags of independent Northern Azerbaijan. After that Armenian flags were burnt in Tabriz and demonstrators chanted slogans such as «Karabakh is ours!», «Azerbaijanis are united!», «Azerbaijanis will not suffer humiliation!», «Persian will not become our language!», etc.<sup>19</sup>.

Having realized growing lack of control over the situation, the Iranian authorities sent in the military and

<sup>17</sup> In «Zerkalo», April 20, 2006.

<sup>18</sup> In «Realniy Azerbaijan», June 15, 2006.

<sup>19</sup> In «Zerkalo», May 25 and July 22, 2006.

other forces to suppress the protest rallies. At the end of May 2006, the SANAM leaders reported that almost 40 Azerbaijanis had been killed and over a thousand wounded. The number of arrested was up to 11,000. A month later, the Iranian authorities officially acknowledged the fact of 4 Azerbaijanis killed and 330 arrested<sup>20</sup>.

Over the period protest rallies proceeded in Northern Azerbaijan in front of the Embassy of Iran in Baku. They were staged by the opposition and supporters of a united Azerbaijan. Meanwhile, Baku desperately tried to pretend that the events in Iran did not concern Azerbaijan, and that the developments in Southern Azerbaijan were exclusively an internal matter of Iran. Azerbaijanis also noticed mass media of many Western countries and Russia turned a blind eye to the mass demonstrations and unrest in Iran. Even if the Western press reported something concerned, the reports were brief presenting merely reaction to the cartoon scandal.

---

Baku desperately tried to pretend that the events in Iran did not concern Azerbaijan, and that the developments in Southern Azerbaijan were exclusively an internal matter of Iran

By the beginning of June 2006 it became clear that the Iranian authorities had managed to entirely suppress the uprising of the Southern Azerbaijani population. Then, a detective-like sto-

ry about Chehraqanly added to the pessimism among the leaders of Southern Azerbaijanis. On 5 June 2006 he arrived in Turkey to get closer to the rallies in Iran. However, on 9 June the Turkish authorities unexpectedly arrested him and deported him to Baku, where the local authorities treated with him alike, forcing him to abandon the country<sup>21</sup>.

### Disappointment of Azerbaijanis

2006 May unrests in Iran left their marks on Azerbaijanis, especially Southern ones. They got more disappointed because of disregard of these events by the West as if non-existent. They very much did hope for, first of all, the US hand. Consequently, the people of Southern Azerbaijan nursed a grievance against and disillusion with West, which had not backed up their rallies in May 2006.

Very soon these factors told on activities and popularity of SANAM. Suppression of May uprising in Southern Azerbaijan, lack of response from the world powers, especially the United States, and indifference of official Turkey and Northern Azerbaijan did not leave the leaders of Southern Azerbaijan, or Chehraqanly himself, unscathed. His disappointment was so bad, that on 19 October 2006 he resigned from SANAM leadership. However, Southern Azerbaijanis negatively responded to this news, and under pressure from other SANAM leaders and

<sup>20</sup> In «Echo», May 24, June 3, June 24, 2006; in «Bizim yol», June 4, 2006; in «Gundalik Azerbaijan», June 24, 2006.

<sup>21</sup> In «Zerkalo», June 10 and 14, 2006.

activists, by 25 October Chehraqanly reversed his decision<sup>22</sup>. But again, activeness of both Chehraqanly himself and SANAM was evidently beginning to wane since that time.

In turn, following these events and explicitly sluggish reaction of West, Northern Azerbaijanis began to believe, that due to geopolitical and energy interests, European countries and the US frankly turned their blind eye to the authoritarian regime of Ilham Aliyev. Amid real challenges in human rights and democracy, the anti-Western, particularly anti-American, moods emerged in Azerbaijan parallel to up-rising pro-Islamic ones.

### 2009 Presidential Elections in Iran and Stance of Azerbaijanis

The above mentioned especially manifested itself during the presidential elections in Iran on 12 June, 2009. On the one part, in June Azerbaijani press highlighted that the incumbent's key adversary was an ethnic Azerbaijani Mirhuseyn Musavi. It was reported that he was a fellow-townsmen to a spiritual leader of Iran, ayatollah Ali Khamenei, who was from a settlement of Khamne near Tabriz. Azerbaijani mass media reiterated that in the event of election win by Musavi, two first official figures in Iran (a spiritual leader and president) would be Azerbaijanis. With this in mind many in Northern Azerbaijan were at first in the mood of extraordinary ethnic euphoria.

Nevertheless, Southern Azerbaijan took a different stance. On the one part, local Azerbaijanis proceeded from the fact that Musavi (like Khamenei, as well) was both outright Islamic and Iranian-minded. To put it differently, they did not care that much about the ethnic factor. In this respect, Tabriz-born Alakbar Allami was regarded as more nationally-minded and close to Azerbaijanis of Iran. However, his candidature has not been okayed and he could not partake in the elections.

On the other part, Southern Azerbaijanis did not forget that Persian-populated cities had not supported protests of Azerbaijanis in May 2006 and this feeling of offense was lasting. Though, the Azerbaijani factor showed itself in the elections. In the run-up to the elections President Ahmadinejad met with Azerbaijani voters several times and even recited poems in the Azerbaijani language. He assured his willingness to introduce Azerbaijani-language teaching in educational institutions of Southern Azerbaijan. The Karabakh issue was a standing dish of his and other candidates.

However, Azerbaijanis favored Musavi. It is worth mentioning the results of the vote among Iranian citizens in Azerbaijan. The results were followed up as the vote took place in the Iranian Embassy in Baku, leading to a big stir among journalists. Out of 1,200 citizens of Iran in Baku over 1,000 voted for Musavi! And all of them were ethnic Azerbaijanis! So, no Azerbaijani citizens of Iran voted for Ahmadinejad

<sup>22</sup> In «Zerkalo», October 20, 21 and 26, 2006; in «Echo», October 20, 2006.

in Baku! Almost the same situation was observed in Iran. For that reason, the news on victory of the incumbent caused an outbreak in Iran. Ahmadinejad allegedly headed the poll not only among Azerbaijanis, but even in Tabriz, Musavi's homeland!

Beyond any doubt, it was unbelievable outraging many in Iran. However, when Musavi called his supporters for protest rallies in reply to the election frauds, they did not utterly respond. Some pro-Musavi rallies took place only in Tabriz and some other cities of Southern Azerbaijan, but they were small involving mainly young voters. The biggest activeness in protest rallies regarding the election frauds was recorded in the capital Tehran and other predominantly Persian-populated cities.

Some pro-Musavi rallies took place only in Tabriz and some other cities of Southern Azerbaijan, but they were small involving mainly young voters

Soon, the reason was found. Leaders of Southern Azerbaijanis openly uttered that «despite Musavi is an ethnic Azerbaijani, he, like Ahmadinejad, is believed to be an adherent of the same regime. Actions in Iran reveal clashes inside the ruling regime. For that reason, activists of the national movement of Southern Azerbaijanis refused to participate in the protests»<sup>23</sup>.

This position of leaders of Southern Azerbaijanis soon enjoyed support

of the Congress of World's Azerbaijanis, whose leaders echoed that ongoing events in Iran did not have an ethnic coloration but it was merely a struggle for power among different pan-Islamite currents. But presence of ethnic Azerbaijanis in them made no difference. As was said, «Musavi's victory will not change lives of Azerbaijanis in Iran»<sup>24</sup>.

Neither did Northern Azerbaijan, which did not have unambiguous attitudes to the events. Some were not sure of Western support for Musavi's voters to not leave them defenseless as in May 2006. Anti-American and pro-Islam sentiments of others outweighed kindly feelings for their native Musavi and they took advantage of the situation to foment a next wave of anti-American and pro-Islam articles in mass media. Official Baku, as usual, preferred a cat-and-mouse mood stating the events in Iran internal matters of this country<sup>25</sup>. Though, Baku failed to escape Iran's accusations of involvement in the ongoing events. In addition, on 29 June 2009 state-run Mehr News Agency disseminated the information that 6 months prior to the presidential elections in Iran the CIA had launched preparations for an orange revolution among the Iranian opposition in Azerbaijan. However, the following day the Iranian authorities disavowed that information uttering lack of explicit data; but the misinformation had been widely spread<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> In «Echo», June 30, 2009.

<sup>24</sup> In «Zerkalo», June 19, 2009.

<sup>25</sup> In «Zerkalo», July 8, 2009.

<sup>26</sup> In «Echo», June 30 and July 2, 2009.

## Israel as Invisible Player in Azerbaijani-Iranian Relations

Starting from the 1990s one more country, Israel, played its yet masked role in Azerbaijani-Iranian relations. The paradox of the situation was that, on the one hand, Israel and the world's Jewish Diaspora respected very much Azerbaijan, as it was the only country in the post-Soviet space with no anti-Semitism ever. And what is more, there was a Jews-populated city – Krasnaya Sloboda (a part of Guba city for today), the only one in the USSR and the region. From the very outset of Karabakh conflict and emergence of independent Azerbaijan Republic Israel lent a helping hand it can to Azerbaijan, and the Jewish Diaspora played a weighty part in the information war of Azerbaijan with Armenia.

From second half of the 1990s Israel started also, at first unofficially, military assistance to Azerbaijan. Beginning from mid-1998 Azerbaijan, Turkey, and Israel began to form their military-political alliance unofficially patronaged by the US. The three countries developed close military-political and economic relations and did not hide at all their mutual likings. Israel viewed Azerbaijan as the most reliable partner in the post-Soviet space. In turn, the US-based pro-Israeli lobby promoted the US policy in Azerbaijan. Early in 1999, military-political offices of Israel and Azerbaijan came in direct contact<sup>27</sup>.

Moslem countries, especially Iran,

were badly outraged at this. Pro-Iranian and pro-Islam forces in Azerbaijan itself kept condemning these contacts with Israel; they always burnt down national flags of the US and Israel at their rallies.

Official Baku faced the fact and for many years avoided irritating Moslem countries and in particular Iran, with its contacts with Israel. Despite establishment of diplomatic relations between Azerbaijan and Israel as early as April 1992 and opening of Israel Embassy in Azerbaijan in August 1993, Azerbaijan hesitated to respond the same way for the reason stated above.

However, the situation gradually began to change. Towards the end of June 2009 protest rallies in Iran began to die away and it appeared that change of Ahmadinejad's power would not take place. Almost right after, mass media in many countries got information on Israel contriving an air strike on nuclear centres of Iran. It became known that Israeli President Shimon Peres would visit Azerbaijan. Iran responded in a predictable way: Iranian forces in Azerbaijan turned to protest actions. They did not attract many and were concentrated only in Nardaran settlement, an outskirts of the capital. The settlement is a centre and bulwark of pro-Iranian Moslems. There were no actions in the capital itself. On the other hand, Iranian mass media launched anti-Azerbaijan hysteria. Iran warned official Baku of possible consequences in the event of Israeli President's visit.

However, Azerbaijan took this step

<sup>27</sup> See A. VELIYEV, *Triangle of Israel – Turkey – Azerbaijan: Reality and Perspectives*, in «Central Asia and Caucasus», 2, 2000, pp. 105-111 (in Russian); S. MINASYAN, *Israel – Turkey: Military-Political and Military-Technical Collaboration*, in «Central Asia and Caucasus», 1, 2004, pp. 76-81 (in Russian); I.V. DANILIN, *Israel: "Invisible Player" in Transcaucasia*, *Caucasus Collect.*, 3, Moscow 2006, pp. 342-354 (in Russian); A. YUNUSOV, *Azerbaijan in the Early of XXI Century*, cit., pp. 93-94.

and Israel President Shimon Peres paid his first-ever in Azerbaijani-Israeli relations two-day official visit to Baku. The same day Iranian ambassador to Azerbaijan in protest staged a go-out of the country. Iran would apparently not forgive Azerbaijan for such steps and Iran's response would not fail to come. That is a matter of time and nature of response.

### Alarming Perspectives

All of the above-mentioned shows that Azerbaijani-Iranian relations play a tremendous role both in Northern Azerbaijan, Iran and the whole region. Both states have become trapped and dependent on each other. The May 2006 outburst in Southern Azerbaijan proved that this part of Iran is becoming the biggest internal challenge for official Tehran, which could play a decisive role in the event of further aggravation of Iran's foreign relations, especially given confrontation with the United States.

---

Azerbaijani-Iranian relations play a tremendous role both in Northern Azerbaijan, Iran and the whole region

For Azerbaijan's part, the Iranian factor is likewise taken as a serious problem being already crucial, and is fraught with becoming much more dangerous in foreseeable future. Today's Azerbaijan is stuck between the beetle and the block. On the one hand,

the United States is unofficially pushing official Baku to take advantage of its territory in a coming conflict with Iran, or even force it to join an anti-Iranian coalition.

On the other hand, Tehran openly warned of its missile strikes against those nations which would join any anti-Iranian coalition and allow their territories for military operations against Iran; not to mention manipulation by national minorities and a religious factor against Azerbaijan.

Azerbaijan fully got on to the situation and last years' fierce public debates on a policy optimal for the country's interests are not accidental. There are three variants on the table: to maintain neutrality, stand up for the US or Iran. Awakening nationalistic movements do not keep back their satisfaction in the imminent war. They cherish hopes for the US support of independence of Southern Azerbaijan in case of Iran's disintegration. But most politicians in Azerbaijan hold a different opinion.

Surprisingly, but Iran and its president do not elicit any sympathy whatsoever from the overwhelming majority of the population of Northern Azerbaijan. This is clearly revealed in numerous sociological surveys that have been conducted in this country, as well as through monitoring of the local media. At the same time, the approaching US-Iran war causes even greater fear. If one were to summarize these fears reflected in the Azerbaijani mass media, the following would be depicted.

Many are afraid of the huge inflow of Iranians into Azerbaijan in case of war. There will be hundreds of thousands of them and small Azerbaijan will be able neither to get them settled, nor feed them. These people will occupy houses and other premises; apartment prices will go up even more, as will prices for food and other goods. Many of the country's trade routes, especially those crossing Iran, will be closed, thus leading to decline in import of goods, deficit and price increase. As a result, the cost of living in Azerbaijan will rise sharply, and so will social tensions and crime. Eventually, a humanitarian catastrophe-pregnant situation will emerge in Azerbaijan.

Should the war break out, Iran will target objects of the US economic interests in Azerbaijan. Terrorist acts should not be excluded. For its turn, the US and its allies will target strategic infrastructure, oil refineries, and oil-storage facilities of Iran. Operation of the oil pipeline will be suspended, and so will in-process energy projects; there will be a mass exodus of foreigners from the country; offices of foreign companies will close and capital will abandon the shaky region. We should not exclude a possible resumption of hostilities on the Karabakh frontline, especially should the situation go bad for Iran. After all, under these circumstances, Armenia as Iran's ally would face some challenges.

At the same time, mutual missile shower from both sides will inevitably

result in a widest possible deadly atmospheric contamination of Iran and Azerbaijan. Leaking of huge amount of oil and its by-products will lead to a dangerous contamination of the country's water sources destroying biological resources in the Caspian Sea. In other words, Azerbaijan will face an ecocatastrophe.

It must be added, that application of modern weapons may bring to a sizeable deterioration in the seismic situation in Azerbaijan, particularly around Baku sitting in a seismically risky zone.

At the same time, the Iranian military may launch strikes against residential districts of Baku and other populated areas of Azerbaijan, taking a heavy toll among the civil population.

And eventually, the war with Iran will protract, as was the case in Iraq, with inevitable destabilization of the regional situation. The United States will be resorting to an "Azerbaijani" factor against Iran to its possibly greatest extent, but they will not tolerate the unification of Azerbaijan in the end. This will produce extreme disillusion within Azerbaijani society and uprising of anti-American sentiments. The chances for pro-Islamic attitudes to finally gain ground and radical forces to come to power in Azerbaijan cannot be dismissed.

This can explain the outwardly paradoxical situation that has come up in today's Azerbaijan: despite its dislike for Iran and hopes for unification of both Azerbaijan and Azerbaijani peo-

ple, the biggest portion of the country's population has serious reservations concerning the possibility of application of the US military against Iran. And they are even more anxious about the probability of use of Azerbaijan's territory by the United States, realizing eventual backfire on Azerbaijan itself and its population. Interestingly, the opinions of both supporters and opponents of the US in Azerbaijan regarding this point are in full agreement. It is also obvious that Azerbaijan risks much, as it is unlikely to be able to sit on the sidelines of the US-Iranian crisis. Official Baku is unlikely to withstand the pressure. All these factors stir up either explicit or implicit anxiety of the widest circles in Azerbaijan over their future.



documentazione



## La nuova strategia americana per l'Afghanistan e il Pakistan

---

A fine marzo 2009 il presidente americano Barack Obama ha lanciato una nuova strategia per l'Afghanistan e il Pakistan contenuta nel *White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan*<sup>1</sup>. Già in campagna elettorale Obama aveva indicato l'Afghanistan come una priorità di politica estera più importante dell'Iraq al fine di sradicare le cause del progressivo deterioramento del quadro di sicurezza afgano a partire dal 2006. A dimostrazione di ciò, dopo la sua elezione egli aveva annunciato la decisione di volere rafforzare la presenza statunitense con l'invio di altre 21.000 unità. La maggior parte dei circa 63.000 militari americani presenti attualmente in Afghanistan fa parte dell'International Security Assistance Force (Isaf), la forza internazionale della Nato. Il resto rientra nell'operazione Enduring Freedom a guida statunitense. Dalla caduta del regime dei talebani gli Stati Uniti hanno destinato 40 miliardi di dollari in aiuti e assistenza all'Afghanistan.

Il White Paper in apertura enfatizza che è interesse vitale per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti contrastare le minacce poste dagli estremisti in Afghanistan e Pakistan. Lo smantellamento e la sconfitta di al Qaeda e lo smembramento delle sue basi in Pakistan sono il *core goal* di Washington nella regione. Per il suo raggiungimento vengono indicati quattro obiettivi chiave:

- smembrare le reti terroristiche in Afghanistan e Pakistan per ridurre la loro capacità di pianificare e lanciare attacchi terroristici;
- promuovere la formazione di un governo più capace, responsabile ed efficace in grado di funzionare con un limitato sostegno internazionale;
- sviluppare forze di sicurezza afgane autonome in grado di contrastare la guerriglia e il terrorismo con un'assistenza americana ridotta;
- coinvolgere attivamente la comunità internazionale assegnando un ruolo guida alle Nazioni Unite.

La realizzazione di questi obiettivi necessita tanto di un nuovo modo di affrontare le sfide quanto di una strategia diplomatica più ampia che comprenda un sostegno forte agli sforzi americani, un maggiore impegno nei confronti dell'opinione pubblica sia della regione sia interna, e infine l'utilizzo di tutta la gamma di strumenti (diplomatici, militari, economici e d'informazione) disponibili. A ciò si aggiunge l'esigenza di un significativo cambiamento nella gestione, nella disponibilità di risorse e nel focus dell'assistenza estera americana nonché il riconoscimento che lo sforzo diplomatico debba basarsi su un consenso chiaro sugli obiettivi chiave. A tal fine è stata considerata anche la possibilità di creare nuovi meccanismi diplomatici, compresa la creazione di un "gruppo di contatto" e di un foro regionale di cooperazione economica e di sicurezza.

Per far ciò gli Stati Uniti riconoscono la necessità di rimediare alla loro mancanza di credibilità nei due paesi, dove da più parti vengono considerati un partner po-

<sup>1</sup> The White House, *White Paper of the Interagency Policy Group's report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan*, [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov).

co affidabile nel lungo periodo. Da qui l'importanza di dimostrare al popolo afgano l'impegno americano nel promuovere e sostenere un governo legittimo e capace. E l'impegno ad aiutare il popolo pakistano a costruire un'economia stabile, una democrazia più forte e una società civile attiva.

Il successo della strategia passa attraverso un più efficace coordinamento tra civili e militari da parte delle agenzie americane, un significativo aumento di risorse civili e nuovi modelli per l'allocazione e l'utilizzo delle risorse (troppo a lungo male organizzate e carenti in alcune aree). In generale, l'assistenza americana in Afghanistan e Pakistan dovrà essere in linea con il raggiungimento degli obiettivi prefissati. E ogni tipo di assistenza supplementare all'Afghanistan dovrà essere accompagnata da meccanismi che assicurino una maggiore responsabilità del governo locale. Pertanto, si impone un riesame della strategia di assistenza civile americana: la lotta alla povertà e la creazione di nuova occupazione diventano elementi essenziali per minare la base di consenso di al Qaeda, che recluta spesso giovani disoccupati.

Per quanto riguarda il Pakistan, il documento statunitense rileva che ogni aumento dell'assistenza avrà effetti limitati se non sarà accompagnato da una più forte volontà di cooperare per eliminare i gruppi legati ad al Qaeda nonché da un maggiore impegno verso le riforme economiche che consentirebbero di migliorare gli standard di vita del popolo pakistano.

Il documento prosegue elencando le azioni necessarie per rimuovere le basi di al Qaeda, assicurare un governo democratico in Pakistan e creare un Afghanistan autonomo.

- Mettere in atto e fornire risorse a una strategia integrata civile-militare per pacificare l'Afghanistan. A tale scopo le forze americane dovrebbero essere utilizzate per impedire il ritorno di al Qaeda e dei suoi alleati nelle zone meridionali e orientali dell'Afghanistan, assicurare un controllo effettivo al governo afgano e favorire la rapida espansione delle forze di sicurezza interne per ridurre il coinvolgimento delle forze alleate nella lotta alla guerriglia interna.
- Dare risorse e priorità all'assistenza civile in Afghanistan per favorire lo sviluppo di istituzioni soprattutto a livello regionale e locale, fornire infrastrutture di base e creare alternative economiche, in particolare in campo agricolo, alla guerriglia.
- Incrementare le forze di sicurezza nazionale afgane per renderle in grado di assumere il controllo del paese. Nei prossimi due anni l'esercito afgano dovrebbe contare 132.000 uomini e la polizia 82.000 unità.
- Impegnare il governo afgano e sostenere la sua legittimità.
- Sostenere gli sforzi del governo afgano nell'integrare i ribelli che abbandonano le armi. L'iniziativa di riconciliazione, a esclusiva guida afgana, dovrebbe includere la creazione di un apposito ufficio in ogni provincia.
- Includere le autorità provinciali e locali negli sforzi americani di *capacity building*.



- Spezzare i legami tra droga e rivoltosi.
- Mobilitare un più ampio sostegno politico internazionale a sostegno degli obiettivi americani in Afghanistan.
- Sostenere la cooperazione tra Afghanistan e Pakistan, sulla base della stretta interrelazione che esiste tra le problematiche dei due paesi, attraverso la creazione di più efficaci meccanismi bilaterali o trilaterali.
- Assistere il Pakistan nella lotta ai talebani.
- Aumentare e ampliare l'assistenza al Pakistan (1,5 miliardi di dollari all'anno per i prossimi cinque anni).
- Esplorare nuove aree di cooperazione economica con il Pakistan.
- Rafforzare la capacità di governo del Pakistan.
- Chiedere l'assistenza degli alleati tanto in Afghanistan che in Pakistan perché forniscano le risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi indicati nel documento.

In conclusione, la strategia sottolinea l'impegno degli Stati Uniti a lavorare con i partner regionali e internazionali per raggiungere gli obiettivi di sicurezza in Afghanistan.

# ISPI

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Palazzo Clerici - Via Clerici 5  
20121 Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)

## Comitato scientifico

**Franco Bruni** (*Direttore*), **John Chipman** (International Institute For Strategic Studies, Londra), **Thierry De Montbrial** (Institut Français des Relations Internationales, Parigi), **Hans Martens** (European Policy Center, Bruxelles), **Jessica T. Mathews** (Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.), **Adalberto Rodriguez Giavarini** (Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, Buenos Aires), **Eberhard Sandschneider** (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlino), **Strobe Talbott** (The Brookings Institution, Washington, D.C.), **Yu Xintian** (Shanghai Institute for International Studies, Shanghai), **Jaap W. de Zwaan** (Netherlands Institute of International Relations, L'Aja).

L'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, fondato nel 1934, svolge attività di ricerca, formazione e promozione di eventi nel campo delle relazioni internazionali.

La sua azione è caratterizzata da un approccio interdisciplinare assicurato dalla stretta collaborazione di specialisti in studi politici, economici, giuridici, storici e strategici.

 **Egea**

Via Salasco, 5 - 20136 MILANO  
Tel. 02/5836.5751 - Fax 02/5836.5753  
[www.egeaonline.it](http://www.egeaonline.it)  
e-mail: [egea.edizioni@unibocconi.it](mailto:egea.edizioni@unibocconi.it)

Progetto grafico: M Studio, Milano  
Impaginazione: Erregi, Milano  
Stampa: Mediascan, via Mecenate 76/32, Milano

## Quaderni di Relazioni Internazionali

### Comitato di direzione

Alessandro Colombo, Paolo Magri

### Comitato editoriale

**Boris Biancheri** (*Presidente ISPI*), **Franco Bruni** (*Vicepresidente ISPI*), **Alessandro Colombo**, **Mario Deaglio**, **Massimo De Leonardis**, **Maurizio Ferrera**, **Paolo Magri** (*Direttore ISPI*), **Alberto Martinelli**, **Vittorio Emanuele Parsi**, **Marco Pedrazzi**, **Sergio Romano**, **Carlo Secchi** (*Vicepresidente ISPI*)

**Valeria Talbot**

(*Coordinamento editoriale*)

[relazioni.internazionali@ispionline.it](mailto:relazioni.internazionali@ispionline.it)

Quaderni di Relazioni Internazionali è pubblicato con il sostegno della Compagnia di San Paolo di Torino e della Fondazione Cariplo di Milano.

Copyright © 2009 ISPI

Periodico semestrale registrato al Tribunale di Milano al n. 150 del 01/03/2006

Direttore Responsabile: Alessandro Colombo  
Sede redazione: Via Clerici, 5 - 20121 Milano

Quaderni di Relazioni Internazionali ospita articoli e analisi di varia scuola e provenienza. Le opinioni espresse sono strettamente personali e non riflettono necessariamente le posizioni dell'ISPI.

La rivista è stata chiusa in tipografia il 10 Novembre 2009. La riproduzione degli articoli o di parte di essi è vietata senza autorizzazione scritta.

## Dossier - Il primo anno di Obama

Continuity and Change in American Foreign Policy: An Early  
Critical Appraisal of President Obama's Administration

*di Joseph R. Wood*

Alla ricerca del primato (in parte) perduto: la politica estera di Barack Obama

*di Mario Del Pero*

Obama e la Russia

*di Corrado Stefanachi*

**Diplomatia:** Obama e il ritorno al multilateralismo

*di Silvio Fagiolo*

A Potentially Transformational Presidency: Obama's First Year

*di Marcin Zaborowski*

Obama and the International Financial Crisis

*di Michael G. Plummer*

## Osservatorio Internazionale

L'inganno del dopoguerra. Sfide e paradossi dell'intervento in Afghanistan

*di Andrea Carati*

Azerbaijan between Iran and the United States

*di Arif Yunusov*

## Documentazione

ISSN 1125-9663



Euro 15,00