



ISPI

Policy Brief

numero 23
Luglio 2005

L'eterno dilemma britannico: Europa o Stati Uniti?

Luca Bellocchio

Sintesi

L'impossibilità per il Regno Unito di scegliere tra Europa e Stati Uniti è il frutto di una percezione continentale. Quando alle strette, e quando questioni di *high politics* sono in gioco, la priorità strategica di Londra sarà sempre il rapporto con Washington.

È così non dalla strage dell'11 settembre, ma dal 1956, l'anno della crisi di Suez che, oltre a ridimensionare le ambizioni imperiali britanniche, indusse il Regno Unito a non fare mai più a meno degli Stati Uniti in politica estera. Fu questo l'anno di nascita della cosiddetta speciale relazione angloamericana, una delle più intense e durature alleanze tra due democrazie, in grado di resistere all'alternarsi di sistemi internazionali diversi, governi e amministrazioni di ogni orientamento ideologico.

Speciale relazione angloamericana che costituisce, tra l'altro, il principale ostacolo ad una adesione sincera del Regno Unito alla causa europea, da sempre vista oltremarina come niente più di una alleanza di cui far parte per impedirne derive egemoniche e per godere dei vantaggi economici che uno dei mercati più grandi del mondo indubbiamente offre.

Dalla crisi di Suez del 1956 fino all'11 settembre 2001, la politica estera del Regno

Unito viene tradizionalmente dipinta come ondeggiante, da un punto di vista strategico, tra Europa e Stati Uniti. L'impossibilità di decidersi in modo netto a favore di una delle due sponde dell'Atlantico sembrava avviata a diventare un dilemma strategico impossibile da risolvere per l'ex-regina degli oceani.

La decisione di assecondare questa impossibilità sembrò essere l'unica via d'uscita per il Regno Unito: sfruttare i vantaggi che una alleanza simultanea con i due fronti dell'Atlantico offriva, ricavandosi il ruolo di "cerniera" dei rapporti transatlantici, divenne la strategia adottata per superare questa impasse.

La possibilità di sfruttare questa "doppia-lealtà", e dunque di fungere da collante, durò fino all'11 settembre. Con l'inaugurazione da parte di George W. Bush di una politica estera decisa a esportare la democrazia su scala globale e a ogni costo, la volontà britannica di rimandare la scelta tra i

due fronti dell'Atlantico si consumò a favore di un sostegno a Washington su larga scala.

Dapprima, con l'appoggio, senza esitazioni, all'attacco al regime talebano nell'ottobre 2001; poi con la fuoriuscita congiunta dal Trattato ABM (Anti-Ballistic Missile) nel dicembre 2001, decisione dell'asse angloamericano che distrusse il meccanismo della deterrenza su scala globale, dando inizio a una corsa al riarmo nucleare senza precedenti¹; in seguito, con l'appoggio al programma della National Missile Defense², consentendo l'installazione di basi radar nello Yorkshire, a Flyingdales (senza consultarsi con le altri grandi potenze e, tra l'altro, senza alcuna discussione al Parlamento di Westminster); infine, il sostegno britannico si concretizzò nell'appoggio alla guerra al terrorismo su scala globale - coerentemente con i principi della dottrina della guerra pre-

¹ Accelerando, secondo alcuni analisti, la già in corso seconda rivoluzione nucleare.

² Si veda a questo proposito: <http://www.fas.org/spp/starwars/program/nmd/>

ventiva³ - e all'Iraq di Saddam. Dall'11 settembre quella britannica è diventata una politica estera inequivocabilmente schiacciata sulle posizioni dell'egemone del sistema internazionale.

Comodamente in bilico tra Stati Uniti ed Europa

Tuttavia, considerare l'11 settembre lo spartiacque nella storia dei rapporti angloamericani e dei rapporti euro-inglesi equivale ad esagerare una data recente, certo importante, ma non quanto la vera data-spartiacque: il 1956, l'anno della crisi di Suez che sancì non solo la definitiva rinuncia del Regno Unito a qualunque ambizione imperiale quanto soprattutto la sua conversione a una politica estera fortemente legata e dipendente dalla superpotenza statunitense.

Dopo Suez, per Londra, l'imperativo strategico divenne il mantenimento della propria posizione di potenza nel sistema internazionale non solo a fianco ma "mai più senza gli Stati Uniti", precisazione, questa, che dovrebbe aiutare a ridimensionare il dibattito sulla situazione di incertezza strategica del Regno Unito, in quanto poco aderente alla realtà, ed essendo peraltro questa incertezza più la conseguenza di una percezione eurocontinentale della posizione britannica. Infatti, a ben guardare, questa presunta incertezza britannica appare più come una proiezione oltremarina delle

insicurezze strategiche tipiche dell'Europa continentale, poco a suo agio nel trattare con quella nazione che per secoli si è opposta a ogni disegno di unificazione nel Continente, salvo poi diventarne uno degli attori chiave a partire dal 1973.

E' un fatto che la decisione di ammettere l'attore tradizionalmente più euroscettico nel mercato comune venne presa da Bruxelles dopo anni di esitazione e alla fine solo perché molto gravi erano le difficoltà economiche che Londra attraversava; mentre la repentina conversione britannica al progetto comunitario fu, fondamentalmente, la conseguenza non di un'adesione al progetto dei padri fondatori, ma una mossa di *Realpolitik* per evitare di restare esclusa da un mercato già imponente, peraltro alle porte di casa, e per bloccare il consolidamento di un asse franco-tedesco, motore di un'Europa decisa a integrarsi. La possibilità, con una sola decisione, di fronteggiare il ritorno di potenza della Germania e il consolidamento di quella francese sul continente, e di far parte di un mercato cruciale per un'economia in difficoltà sembrò una ragione più che valida per entrare a far parte della CEE.

Dopo l'ingresso, la strategia britannica venne riorientata su un nuovo obiettivo: impedire la formazione di un super-stato europeo. Fu a questo punto che la speciale relazione con gli Stati Uniti, da una parte, e le difficoltà legate a una tradizione statale non propriamente *europea*, divennero le motivazioni più frequentemente addotte per giustificare la propria impossibilità a legarsi di più all'Europa (soprattutto durante l'era Thatcher).

A queste motivazioni se ne aggiunse un'altra dopo l'11 settembre, vitale secondo il governo Blair: quella di appoggiare in prima linea Washington nella lotta al terrorismo di matrice islamista e ai *rogue states*. Ciò che cominciò così a diventare sempre più chiaro ai governi del continente fu che l'Europa era sempre stata, per il Regno Unito, una delle partite da giocare e non la squadra con cui giocare più partite.

L'Europa? Un'alleanza, un affare, una preoccupazione

Quando si deve analizzare una decisione in politica estera di uno stato occorre soppesare prudentemente da una parte gli imperativi strategici e geopolitici, dall'altra i condizionamenti interni (politici, ideologici ed economici) cui il leader di turno è sottoposto. Il caso britannico è, da questo punto di vista, un caso piuttosto atipico dal momento che da Suez in poi il delicato equilibrio tra questi due fattori, per ciò che concerne i rapporti con Stati Uniti ed Europa, si è pressoché quasi sempre spostato verso gli imperativi strategici, persino una volta archiviato il bipolarismo, rendendo così quasi irrilevante l'incidenza sulle decisioni in politica estera dell'orientamento ideologico del partito o del premier al comando.

Ora, come in parte anticipato, quando si cerca di interpretare la politica estera britannica sul versante dei rapporti con l'Europa ci si trova di fronte a una delle più riuscite mosse strategiche realizzate dal Regno Unito. Riuscire per secoli nell'impresa di bloccare ogni progetto integrazionista del continente e poi parteciparvi (dal 1973) fondamentalmente

³ Enunciati come è noto nella National Security Strategy del settembre 2002 e nella meno nota National Strategy for Combating Terrorism del febbraio 2003. L'appoggio agli Stati Uniti da parte del Regno Unito contro il terrorismo di matrice islamista diverrà molto probabilmente ancora più intenso dopo gli attentati del 7 luglio a Londra.

per impedire il consolidamento di un asse franco-tedesco, bloccarne derivate super-statali e godere dei benefici del mercato europeo, mantenendo al contempo solido il legame con gli Usa, costituisce un piccolo capolavoro strategico.

Questo atteggiamento strumentale verso la causa europea da parte del Regno Unito dovrebbe scoraggiare tutti coloro che attribuiscono alla Gran Bretagna un *inevitabile* destino di potenza europea dal minimizzare il fatto che per secoli il Regno Unito è stato se non proprio antieuropeo certamente molto attento agli equilibri nel continente.

Come ricorda Kissinger con ironia, in Gran Bretagna “la gloria della politica estera era identificata con l'impero e il Commonwealth, i suoi problemi e pericoli con il continente europeo...in Gran Bretagna la riluttanza a entrare in Europa è sempre stata *bipartisan*, e in un certo modo mistica. Eden una volta disse che la Gran Bretagna sapeva ‘nelle ossa’ che non poteva unirsi all'Europa”⁴.

Quanto questa riluttanza a sentirsi parte dell'Europa sia qualche cosa di radicato e profondo si evince in modo lampante dal famoso discorso che Blair tenne il 13 novembre del 2000 alla Mansion House⁵, che merita di essere riportato ampiamente: “il mondo di oggi è modellato dalle alleanze... per massimizzare il nostro interesse nazionale la Gran Bretagna deve stare al centro delle alleanze e della

struttura di potere della comunità internazionale, inclusa la UE...è nel nostro interesse nazionale essere un giocatore chiave nei principali sistemi di alleanze del globo...sebbene non una superpotenza, la Gran Bretagna è un perno delle relazioni internazionali... l'Europa è essenziale per l'industria e l'occupazione della Gran Bretagna”, di conseguenza “stare fuori dalla maggiore alleanza strategica alle porte di casa sarebbe un atto di suprema follia...è l'interesse britannico a pretendere che noi si contribuisca a plasmare le politiche europee piuttosto che esserne plasmati...l'Europa può essere una superpotenza ma senza diventare un super-stato entro il quale le identità nazionali vengano sussunte...In un mondo di alleanze, dobbiamo avere alleati”.

Dunque, come si vede, il compito principale del Regno Unito dovrebbe essere, secondo Blair, quello di intensificare la rete di alleanze su scala globale, mentre quella con l'Unione Europea sarebbe solo una di queste alleanze, strategicamente cruciale perché alle porte di casa e perché il ponte britannico deve continuare a collegare gli Usa con gli stati del Continente, le cui tentazioni egemoniche e sovra-stataliste potrebbero intaccare l'egemonia statunitense sul globo.

La Gran Bretagna, nella visione blairiana, nel ritagliarsi questo ruolo di cerniera tra Stati Uniti ed Europa dovrebbe così evitare di scegliere tra le due sponde, continuando a svolgere questa funzione di raccordo “per mantenere il proprio posto al sole” e perché “una potenza che sta al centro delle alleanze e della politica internazionale...modellerà il

mondo e il futuro”⁶.

Per convincersi di quanto la conversione alla causa euro-peista sia finalizzata al proprio benessere economico e all'alleanza con gli Usa, basterebbe leggere i documenti sull'Unione europea pubblicati dal Foreign and Commonwealth Office (FCO).

Nel documento *Why is Britain in the EU*⁷ pubblicato sul sito del FCO, cinque sono le ragioni che giustificano la fiducia riposta da Londra nel progetto europeo, nessuna delle quali rimanda a una causa ideale o identitaria. Il documento recita testualmente: “l'appartenenza alla Ue è cosa buona per la Gran Bretagna. Per gli affari, per l'ambiente, per la nostra gente e per il paese”. E sono cinque le ragioni nel dettaglio che giustificano questa appartenenza, tutte di natura commerciale e alcune di queste in un certo qual modo curiose: più del 50% dei beni e servizi prodotti nel Regno Unito vanno nella UE; oltre 3 milioni di posti di lavoro dipendono da legami commerciali con paesi europei; la Ue è il più grande mercato del mondo; 100 mila britannici lavorano in paesi europei, altri 350 mila ci vivono; la competizione nel mercato unico ha dimezzato il costo delle tariffe aeree verso l'Europa e tagliato il costo delle telefonate internazionali fino all'80%.

Sembra dunque altamente probabile che il Regno Unito di Blair continuerà ad adoperarsi per far sì che la Ue rimanga “una combinazione unica di intergovernamentali-

⁴ Henry Kissinger, “Reflections on a partnership: British and American attitudes to post-war foreign policy”, *International Affairs*, 1982, p. 578.

⁵ Tony Blair, “Britain's Choice: Engagement, Not Isolation”, <http://www.number-10.gov.uk/output/Page1535.asp>.

⁶ Citato in: Robin Harris, “Blair's ethical policy”, *The National Interest*, Spring 2001, p. 26.

⁷<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/Show-Page&c=Page&cid=1007029391710>

Per saperne di più

Alcuni siti di riferimento:
www.theatlanticbridge.com
www.heritage.com
www.theanglosphereinstitute.org
www.carnegieendowment.com
www.fco.gov.uk

simo e sovranazionalismo. Una tale Europa potrà essere, con la sua potenza economica e politica, una superpotenza...ma non un super-stato⁸. Strategia, questa, che incontrerà sicuramente il sostegno di Washington, sempre disposta ad appoggiare il Regno Unito nel bloccare la formazione di una *polity* europea⁹ in grado di sfidare l'egemonia statunitense sul sistema internazionale, e dunque sempre disposta ad accontentare Londra circa l'esistenza di una presunta speciale relazione angloamericana.

La speciale relazione anglo-americana e gli Stati disuniti d'Europa

Il saldo legame angloamericano non dipende dalla semplice comunanza di lingua, ma da ragioni di carattere geopolitico e da ragioni che rimandano a una cooperazione decennale tra le due liberaldemocrazie in una miriade di *issue-areas*, cooperazione senza eguali al mondo. Geopoliticamente, i due paesi sono accomunati da una invidiabile collocazione geografica (insulare e insulare

continentale) che ha permesso loro di evitare invasioni, di adottare e consolidare istituzioni liberaldemocratiche simili, e di adottare un comune "modo di vedere dal mare" gli affari internazionali che si è tradotto, tra l'altro, in sintonia nell'intendere la propria sovranità (impossibile da limitare o trasferire), quella altrui (da limitare sempre, se ciò è utile per difendere la democrazia dai suoi aggressori di turno) e l'idea stessa di diritto sovranazionale (mai sovraordinato ai rispettivi ordinamenti costituzionali).

Da un punto di vista più pratico, questo legame concerne invece una cooperazione intensissima, da oltre cinquant'anni, tra le rispettive burocrazie e governi nel campo strategico-militare (un solo esempio, il summenzionato sistema radar di Flyngdales che assicura il funzionamento dell'NMD statunitense); nucleare (ingenti scambi di materiale, tecnologia e basi tra i due paesi, senza curarsi troppo del Trattato di non proliferazione); geostrategico (numerosi le isole concesse in prestito agli Usa, tra queste Diego Garcia e Ascension Island, importantissime per Washington per garantire il proprio potere navale globale); nel campo dell'intelligence (si pensi qui al sistema informatico "Echelon"¹⁰), infine in campo economico (molto consistenti gli scambi commerciali¹¹).

Cooperazione, va ricordato, sistematicamente rinnovata e consolidata a prescindere dalle leadership al potere nei due paesi, gratis (nessun costo per gli Usa che usano numerose basi britanniche), a prescindere dal tipo di sistema internazionale e dal nemico di turno da fronteggiare, con una costanza nel tempo che ha effettivamente dello strabiliante.

Questo rapporto angloamericano, dai tratti indubbiamente asimmetrici, sembra destinato a evolvere verso qualcosa di più paritario. Per svariate ragioni. In primo luogo, l'attenuarsi della preponderanza americana a vantaggio di altre potenze emergenti, renderà per Washington vitale poter contare su alleati fidati. Il discorso del presidente Bush del 19 novembre 2003 sui tre pilastri dell'ordine mondiale, può esser letto già in questa direzione: "più che una alleanza di sicurezza e commerciale, i popoli britannico e americano hanno una alleanza di valori. E oggi, questa vecchia e sperimentata alleanza è molto forte. Le convinzioni più profonde delle nostre nazioni informano gli obiettivi delle nostre politiche estere. Gli Usa e la Gran Bretagna condividono una missione nel mondo che si spinge oltre il *balance-of-power* o il semplice perseguimento dell'interesse nazionale...i britannici sono quella sorta di partner che uno vuole quando c'è da fare del lavoro serio...e l'America è fortunata nel potere chiamare questo paese il nostro più stretto amico al mondo"¹².

In secondo luogo, il ruolo della Gran Bretagna in Europa diverrà un fattore sempre più decisivo per mantenere salda

⁸ Tony Blair, "Prime Minister's Speech to the Polish Stock Exchange", 6 October 2000, <http://www.number-10.gov.uk/output/Page3384.asp>

⁹ Commentando la bocciatura franco-olandese del trattato costituzionale, l'*Economist* ha scritto che la politica estera britannica si è tradizionalmente prodigata per formare gli "Stati disuniti d'Europa". Si veda: "The triumph of perfidious Albion", *The Economist*, 4 giugno 2005

¹⁰ Che ha fatto gridare più d'un parlamentare europeo addirittura alla "cospirazione anglosassone". Nel campo dell'intelligence la collaborazione tra i due paesi è imponente, agevolata, qui sì, dalla comunanza di lingua.

¹¹ Tanto che la candidatura di Londra al Nafta appare una ipotesi sempre meno fantasiosa, peraltro sottoposta di recente al presidente Bush.

¹² www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/print/20031119-1.html

la stessa comunità transatlantica: “un’Europa in cui la Gran Bretagna continua a guardare sia attraverso la Manica che attraverso l’Atlantico, che enfatizza gli aspetti più internazionalisti dell’Ue...aiuta a rinforzare il complesso delle relazioni euro-americane”¹³.

Ciò che sembra paventarsi all’orizzonte sarebbe così una re-intensificazione del legame angloamericano, questa volta però a partire dal versante atlantico: un rovesciamento epocale del rapporto tra Stati Uniti e Regno Unito. Londra sembra destinata a diventare lo strumento americano per bloccare i tentativi di ulteriore intensificazione del processo di integrazione europea, e così impedire l’emersione di un nuovo potenziale rivale; al contempo, il Regno Unito continuerà a profittare della supremazia americana, per godere favori e vantaggi strategici, perseverando nella politica della “cerniera” tra le due sponde.

Conclusioni

La recente riconferma di Blair nelle elezioni politiche garantirà una forte continuità nella politica estera del Regno Unito, soprattutto sul versante dei rapporti euro-americani: quando questioni di *high politics* saranno coinvolte la priorità strategica per Londra resterà il legame con Washington.

I recenti attentati al cuore di Londra, inoltre, innescheranno un forte ripotenziamento di sovranità, e questo andrà molto probabilmente a detrimento di un maggiore coinvolgimento di Londra nel laboratorio sovranazionale comunitario.

I problemi di sicurezza continuano a condizionare l’evoluzione dell’Europa, sorta dalla paura dell’espansionismo sovietico, incapace di trascendere le divisioni interne in occasione dei conflitti post-89 e ora giudicata inadeguata a fronteggiare la minaccia terroristica transnazionale.

Questo ritorno di statualità, per Londra, significherà minore spazio per opzioni superstatuali, in un momento in cui sul continente, tra l’altro, forti cambiamenti sono all’orizzonte, tutti favorevoli al tipo di strategia scelta fin qui dai governi britannici. La connotazione fortemente franco-tedesca che la Ue ha sinora avuto sembra destinata a concludersi; con essa, tramonterà quella concezione superstatualista della *polity* europea a favore del modello da sempre prediletto da Londra, quello intergovernativo, che le consentirebbe, peraltro, di restare saldamente legata agli Stati Uniti, con i soliti grandi vantaggi, e continuando a decidere del futuro dell’Europa.

Global Watch, l’osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l’Italia.

Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:

- Europa
- Politica europea di vicinato
- Cina/Focus China
- Sicurezza e studi strategici

Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:

- Politiche interne e di sviluppo dell’Unione europea
- Turchia
- Paesi del Golfo
- Caucaso e Asia centrale
- Argentina

**Global Watch
ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it**

**Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybriefl@ispionline.it**

© ISPI 2005

¹³ Joseph Nye, “The US and Europe: Continental Drift?”, *International Affairs*, January 2000.