

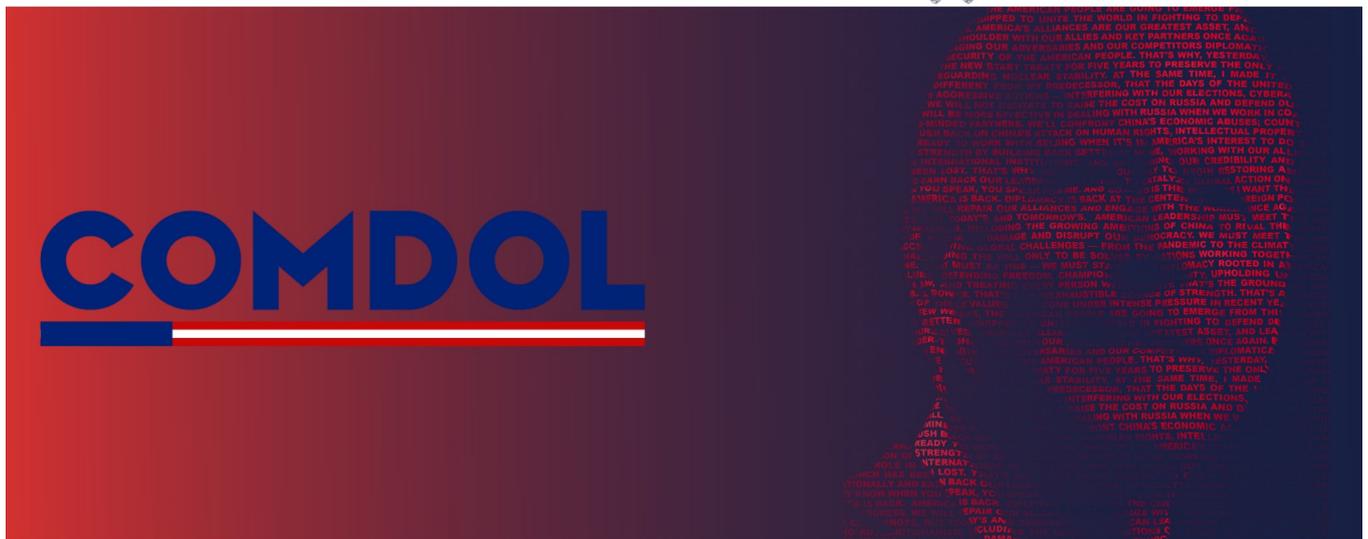
# Come Difendere l'Ordine Liberale (COMDOL): Comparare le scelte dell'Amministrazione Biden con le politiche dei suoi predecessori nel post-Guerra fredda

Progetto a cura di **Geopolitica.info**

Con il sostegno di\*



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale



In cooperazione con



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA  
Centro Ricerca "Cooperazione  
con l'Eurasia, il Mediterraneo e  
l'Africa Sub-sahariana" (CEMAS)

**UNINT**  
Università  
degli Studi Internazionali di Roma

**UnitelmaSapienza**  
Università degli Studi di Roma

**CENTRO STUDI**  **ITALIA CANADA**

## Geopolitical Brief n. 1 Centro Studi Geopolitica.info

[www.geopolitica.info](http://www.geopolitica.info)

[centrostudi@geopolitica.info](mailto:centrostudi@geopolitica.info)

Coordinamento scientifico: Gabriele Natalizia

Coordinatore di redazione: Lorenzo Riggi

Comitato di redazione: Ilaria De Angelis, Matteo Mazziotti di Celso, Alessandro Savini, Alessia Sposini, Lorenzo Termine

\*Pubblicato con il sostegno dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionali, ai sensi dell'art. 23-bis del DPR 18/1967.

Le opinioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione degli autori, e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

## INDICE

### CAPITOLO I – GLI STATI UNITI E L'UNIONE EUROPEA

**1. I rapporti economici tra Stati Uniti e Unione Europea e il rilancio dell'ordine liberale: vincoli e opportunità per la Presidenza Biden.....2-15**

Eugenia Baroncelli (*Università di Bologna*)

**2. Gli Stati Uniti e la corsa dell'Unione Europea verso l'autonomia strategica.....16-26**

Matteo Mazziotti di Celso (*Università di Genova, Centro Studi Geopolitica.info*)

### CAPITOLO II – GLI STATI UNITI E LA NATO

**1. Il *burden sharing* nei rapporti tra Stati Uniti e Alleanza Atlantica.....27-35**

Michele Testoni (*IE University*)

**2. Gli accordi di Doha e il ritiro dall'Afghanistan: la continuità strategica tra le amministrazioni Obama, Trump e Biden.....36-44**

Lorenzo Zacchi (*Centro Studi Geopolitica.info*)

### CAPITOLO III – GLI STATI UNITI E IL MEDITERRANEO ALLARGATO

**1. Un banco di prova per l'amministrazione Biden: le relazioni turco-statunitensi.....45-55**

Carlo Frappi (*Università Ca' Foscari Venezia*) e Nicolò Rascaglia (*Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info*)

**2. Le conseguenze del *Retrenchment* in Medio Oriente: verso un'integrazione istituzionalizzata tra gli alleati degli USA?.....56-65**

Pietro Baldelli (*Università di Perugia, Centro Studi Geopolitica.info*)

### CAPITOLO IV – GLI STATI UNITI E LA RUSSIA

**1. Washington e Mosca tra sorrisi e delusioni: 1991-2021.....66-74**

Elena Dundovich (*Università di Pisa*)

**2. Sviluppi e prospettive del controllo degli armamenti negli anni delle Presidenze Trump e Biden.....75-84**

Nicolò Fasola (*University of Birmingham, Università di Bologna*)

### CAPITOLO V – GLI STATI UNITI E LA CINA

**1. QUAD e AUKUS: cardini della postura strategica americana nell'Indo-Pacifico.....85-95**

Alice dell'Era (*Florida International University, Centro Studi Geopolitica.info*)

**2. La staffetta Trump-Biden e i rapporti economici sino-americi.....96-104**

Alessandro Vesprini (*Centro Studi Geopolitica.info*)

## **I rapporti economici tra Stati Uniti e Unione Europea e il rilancio dell'ordine liberale: vincoli e opportunità per la Presidenza Biden**

Eugenia Baroncelli

### Introduzione

Per flussi commerciali e di investimento, i rapporti economici tra gli Stati Uniti (USA) e l'Unione Europea (UE) costituiscono complessivamente il sistema di scambi a maggior livello di integrazione al mondo. Nonostante i momenti di regresso, occorsi a seguito dei principali shock che hanno colpito il sistema internazionale (attacchi terroristici dell'11 settembre, crisi globale del 2008, pandemia da Covid-19 nel 2020), il complesso delle relazioni commerciali e di investimento transatlantiche si pone a tutt'oggi in una posizione di guida anche rispetto al più ampio insieme dei rapporti economici globali.

L'ascesa della Cina, che è divenuta il primo esportatore di beni nel mercato dell'Unione superando gli Stati Uniti a partire dal 2020, costituisce, assieme ai precedenti, un quarto rilevante fattore di mutamento negli scambi globali. Pur cresciuta gradualmente nel tempo, la competizione con la Cina ha modificato in maniera sostanziale gli equilibri economici mondiali, impattando consistentemente anche sugli scambi transatlantici.

Il capitolo offre una visione sintetica dei rapporti commerciali e di investimento tra Stati Uniti ed UE, con particolare riferimento alle tendenze in atto nel nuovo millennio. Esso individua i punti di forza della relazione economica transatlantica ed il suo potenziale di rilancio dell'ordine economico liberal-democratico. Evidenziando i principali vincoli domestici che entro gli USA stanno ancora rallentando la rimozione delle barriere agli scambi con l'UE adottate durante la Presidenza Trump, il capitolo individua poi i rischi connessi ad una mancata ricomposizione degli aspetti di maggior criticità entro le relazioni economiche interalleate. Infine, esso mette in evidenza i vantaggi derivanti dall'adozione di un approccio negoziale che ampli ulteriormente gli spazi di compatibilità tra i mercati USA e UE.

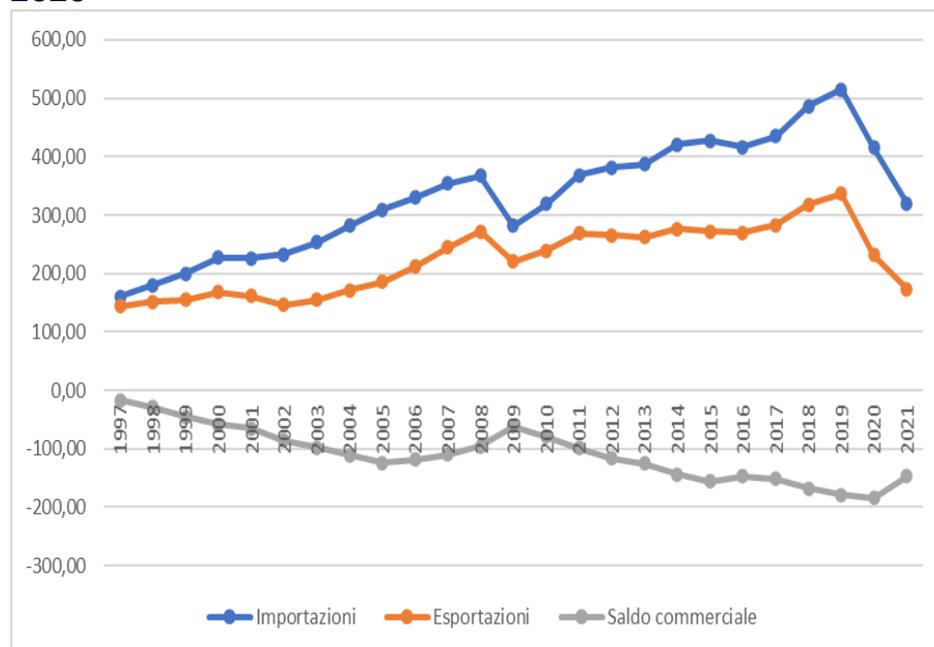
Gli scambi USA-  
UE: uno sguardo  
d'insieme

Per flussi commerciali e di investimento, la relazione bilaterale tra gli USA e l'UE è quella a maggior livello di integrazione al mondo, e a maggior peso relativo sul complesso delle relazioni economiche globali. Il PIL congiunto di Stati Uniti ed Unione Europea, e il totale dei loro scambi ed investimenti rappresentano, rispettivamente, oltre il 40% del PIL mondiale e oltre il 40% del complesso degli scambi globali in beni e servizi (DG Trade 2021, 1).

Se si escludono gli intorni relativi allo shock dell'11 settembre 2001, alla crisi del 2008 e allo shock pandemico del 2020, gli Stati Uniti hanno sperimentato una crescita continua degli scambi di beni con l'UE (Fig.1). Tra il 1997 ed il 2019, le esportazioni in beni USA verso l'UE sono più che triplicate, le importazioni sono cresciute di oltre il doppio. Nel 2018, le esportazioni statunitensi di beni verso l'UE ammontavano a circa 318,5 miliardi di dollari USA, nel 2019 erano cresciute nella misura del 5.6%; le importazioni dall'UE, pari a 486,9 miliardi di dollari, erano pure aumentate, in misura leggermente superiore (5.7%) (US Census Bureau, 2021a, Fig.1).

Anche scontando il calo seguito alla pandemia, il commercio USA-UE (somma tra esportazioni e importazioni di beni, pari in valore a 646,7 miliardi di euro) rappresentava nel 2020 il maggior flusso di interscambi in beni sul totale degli scambi USA con il resto del mondo (17.2% Fig.2).

**Fig.1 USA-UE: scambi di beni e saldo commerciale, 1997-2020**



Fonte : US Census Bureau, 2021a. Valori nominali espressi in miliardi di dollari USA. Elaborazione a cura dell'Autrice.

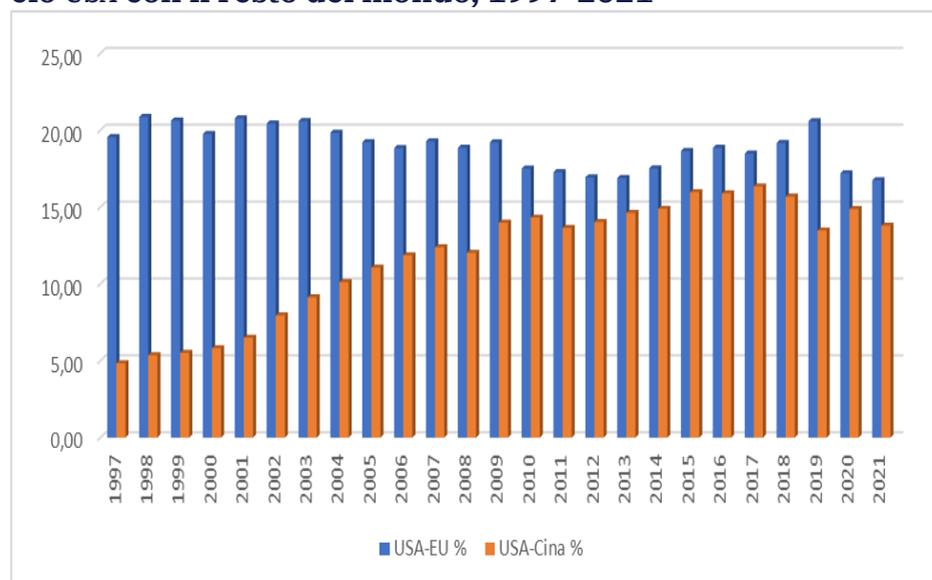
Gli Stati Uniti, tuttavia, sono importatori netti dal mercato dell'Unione in termini di beni, e, esclusi i periodi di contrazione suddetti, hanno visto aumentare il loro deficit commerciale verso l'UE, che nel 2020 ammontava a 184,25 miliardi di dollari.

Essi mantengono un attivo nella bilancia dei servizi, ridotti da 72,25 miliardi di dollari nel 2018 a 61,50 miliardi del 2020 (US Census Bureau, 2021b). Il saldo complessivo degli scambi in beni, servizi, e redditi (primari e secondari) USA-UE è comunque complessivamente favorevole agli Stati Uniti, che nel 2020 hanno registrato un surplus di circa 3 miliardi di dollari (EU Delegation to the US, 2021).

A paragone con il peso relativo del commercio statunitense con la Cina, il commercio USA-UE mantiene complessivamente la posizione più elevata sul totale degli scambi commerciali USA con il resto del mondo (Fig 2). L'andamento tendenziale di questi due rapporti indica però un decremento del rapporto tra flussi USA-UE e totale dei flussi USA (passati da circa il 20% degli anni Novanta e prima metà dei 2000 al 17.2% nel 2020), ed un incremento notevole del peso relativo dei flussi

USA-Cina (passati dal 4,8 % nel 1997 all'attuale 14.9%). Nel 2020 la Cina è divenuta il primo esportatore di beni verso il mercato USA, sostituendo l'Unione, che ora detiene il secondo posto. Il dato va letto congiuntamente alla evoluzione dei rapporti commerciali tra UE e Cina, che, dal 2020, è divenuta il primo esportatore di beni nel mercato UE, superando gli Stati Uniti, che ora detengono il secondo posto (DG Trade, 2021).

**Fig. 2 Commercio USA-UE e USA-Cina, % sul totale commercio USA con il resto del mondo, 1997-2021**



Fonte : US Census Bureau, 2021a. Valori percentuali calcolati su dati nominali espressi in milioni di dollari USA. Elaborazione a cura dell'Autrice.

I flussi reciproci di investimenti esteri diretti tra USA e UE rappresentano in termini relativi il più corposo insieme di investimenti bilaterali intrattenuti rispetto a quelli con altri partner. Secondo le stime UE, il totale degli investimenti USA nel territorio dell'Unione è ad oggi circa il triplo degli investimenti statunitensi in tutta l'Asia; gli investimenti UE negli USA sono invece pari a otto volte la somma degli investimenti dell'Unione in India e Cina, complessivamente (DG Trade, 2021). Nel 2018, 4,3 trilioni di dollari erano investiti in totale da parte di investitori esteri negli USA: di questi 2,6 provenivano dall'UE. Di converso, sui complessivi 5,9 trilioni di dol-

lari investiti dagli USA all'estero, 3,3 erano diretti in quell'anno verso l'UE (CRS, 2020)<sup>1</sup>.

Il quadro appena descritto conferma la posizione di assoluta preminenza dei rapporti economici USA-UE nel contesto globale degli scambi, e mette in evidenza il ruolo-chiave del commercio in servizi e degli investimenti esteri, che a loro volta sono fonte di scambi su base infra-industriale di rilevante portata (un terzo degli scambi commerciali USA-UE è rappresentato infatti da transazioni tra imprese, DG Trade, 2021). Una evenienza fisiologica nel contesto delle dinamiche di *catching up* tra paesi in via di sviluppo e mondo industrializzato, la fenomenale e qualitativamente sofisticata ascesa della Cina ha però ridotto i margini di competitività delle economie USA e UE. Essa ha poi impattato in modo rilevante sulla natura dell'ordine economico internazionale, e sulle sue regole di funzionamento (Baroncelli, 2020).

Gli scambi USA-UE tra passato e futuro: la svolta trumpiana e il nuovo corso sotto la Presidenza Biden

Sotto il profilo strettamente economico, e scontando le punte conflittuali occorse sotto l'Amministrazione Trump, gli scambi USA-UE avvengono ad un livello di protezione assai contenuto (tariffa media aggregata inferiore al 3%). Le dispute commerciali USA-UE impattano sul 2% circa dei loro scambi reciproci. Tuttavia, diversamente da quanto avviene per altri paesi, i flussi commerciali e di investimento tra USA e UE non sono regolati attualmente da nessun accordo di libero scambio (DG Trade, 2021). Il dato costituisce una eccezione rispetto alla tendenza in atto, che ha visto crescere il numero degli accordi preferenziali in vigore di sette volte tanto tra il 1992 ed il 2021 (WTO, 2021). Dopo il fallimento dei negoziati per il TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), lanciati nel 2013, approdati a un nulla di fatto sotto la Presidenza Obama nel 2016, e conclusi formalmente nel 2019, le contese sugli scambi con l'Unione aperte dalla Presidenza Trump hanno di fatto congelato il dialogo su un possibile accordo preferenziale tra i due partner transatlantici<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il termine trilione ( $10^{12}$ ) viene usato con riferimento alla scala corta in uso negli Stati Uniti, 1 trilione equivale quindi a mille miliardi (*billions*).

<sup>2</sup> Nonostante i colloqui tra la Presidenza Trump e la Presidenza UE tra il Luglio 2018 e l'Agosto 2020 (USTR 2020), i rapporti commerciali bilaterali sono stati punteggiati da un'aspra battaglia tariffaria e da un irrigidimento della posizione

Una analisi condotta sul periodo 2009-2019 indica che USA e UE hanno adottato posture reciprocamente conflittuali in materia di sussidi, rispondendo secondo la logica del colpo-su-colpo alle rispettive imposizioni di limiti alle importazioni o sussidi alle imprese interne impattanti le importazioni dal partner (Evenett, Fritz, 2021, 40). L'evidenza suggerisce tra l'altro che la reattività di queste risposte è stata maggiore rispetto a quella separatamente adottata da USA e UE nei confronti delle restrizioni imposte dalla Cina contro le esportazioni statunitensi ed europee.

Il costo di questa conflittualità è stato sostenuto sia dalle imprese USA che da quelle UE, con vantaggi immediati per altri paesi che hanno scelto di entrare in schemi mega-regionali, come nel caso delle partnership CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, a cui la Cina ha chiesto di accedere nel novembre 2021) e RCEP in Asia-Pacifico, o trans-continentali, come nel caso della Belt-and-Road Initiative a marchio cinese (Baroncelli, Santese 2021). In prospettiva, le perdite di efficienza derivanti dalla assenza di una partnership solida a livello transatlantico tenderebbero purtroppo a crescere. Di converso, questi guadagni potranno essere internalizzati se USA e UE saranno in grado di sviluppare un approccio comune, in particolare negli ambiti digitale e delle tecnologie green, cooperando prima di tutto in tema di regolazione (settaggio standard produttivi, regimi fiscali e antitrust), e agendo a sostegno dell'innovazione tramite il consolidamento di reti di ricerca, produzione e scambio sulle due sponde dell'atlantico (Lawrence, Cordey, 2020).

È proprio facendo leva su questi aspetti che, anche sulla scorta del programma elettorale condiviso durante la campagna per le elezioni presidenziali del 2020 (Baroncelli, Santese, 2021), il presidente statunitense Joseph Biden ha appoggiato la proposta europea di rilanciare la cooperazione economica transatlantica mediante la creazione dell'EU-US Trade and Technology Council (TTC), annunciata in occasione del summit UE-USA tenutosi a Bruxelles il 15 Giugno 2021. L'accordo

---

USA in senso anche esplicitamente anti-europeo nell'ambito della risoluzione delle controversie entro il WTO (Baroncelli e Santese 2021).

rappresenta un contesto privilegiato per la ridefinizione congiunta delle regole del commercio e dello sviluppo tecnologico del terzo millennio, una partita di rilievo strategico nella competizione con la Cina negli ambiti dell'intelligenza artificiale (AI), della robotica e dei semi-conduttori (Scott, Barigazzi, 2021). Oltre ai vantaggi economici di una riguadagnata centralità dell'asse transatlantico nel settaggio degli standard entro l'AI, una fattiva collaborazione USA-UE entro il TTC costituirebbe una opportunità preziosa per far progredire i valori comuni alle liberaldemocrazie transatlantiche in tema di tutela dei diritti individuali e privacy in ambito digitale. Come sperimentato in passato nel contesto europeo, la cooperazione tecnica anche su temi molto specifici tra parti che, pur su posizioni diverse, condividono valori e principi fondanti i rispettivi ordinamenti interni, ha prodotto esiti politici di assoluto rilievo nel panorama regionale ed internazionale. Nel contesto plurale che caratterizza l'attuale sistema internazionale, dunque, la possibilità di riguadagnare centralità all'ordine liberal-democratico passa di necessità anche per questo tipo di collaborazioni, apparentemente tecniche e settoriali, ma intrinsecamente politiche e di portata potenzialmente globale.

In occasione del meeting del 31 ottobre 2021 tra il Presidente USA Biden e la Presidente della Commissione UE Ursula von der Leyen, sono stati ribaditi gli impegni presi a giugno, sia riguardo al TTC (la cui sessione inaugurale si è tenuta a Pittsburgh il 29 settembre 2021, European Commission, 2021a), sia riguardo alla composizione delle controversie commerciali tra USA e UE ereditate dalla Amministrazione Trump (European Commission, 2021b).

Relativamente al lancio del TTC, è di assoluto rilievo la comunione di intenti generale tra i due partner, anche se permangono alcune incertezze. In particolare, è apprezzabile l'accorciamento della distanza USA-UE, grazie all'ammorbidimento della posizione USA, che non includeva come prioritario il delicato tema della cooperazione tecnologica in ambito cyber – e che aveva messo in secondo piano il coordinamento sul settaggio standard digitali, antitrust e regimi fiscali delle grandi

imprese, un punto invece di importanza primaria per l'UE. Da un lato occorrerà vedere come i due partner procederanno a smussare le relative differenze entro i diversi capitoli di questo accordo (in particolare, il potenziamento delle reti di fornitura e innovazione nella produzione dei semi-conduttori, a ora sbilanciate verso il Pacifico; e il coordinamento nel settaggio di nuovi standard digitali)<sup>3</sup>. Il presidente Biden dovrà infatti contemperare le richieste interne di una maggiore assertività statunitense entro un ambito in cui la supremazia tecnologica USA è indiscussa (una linea che privilegia gli obiettivi di crescita economica e priorità dell'innovazione cyber a marchio USA a fini economici e di sicurezza nazionale), con le richieste dell'UE per una più incisiva regolamentazione del digitale, maggiormente centrata sulla necessità di tutelare i diritti individuali e delle piccole e medie imprese dagli abusi delle grandi *corporations* digitali (Atkinson, 2021). Dall'altro, resta aperta la definizione di una posizione specifica di USA e UE nei confronti della Cina. Sarà infatti determinante la linea che il Presidente Biden adotterà concretamente rispetto al delicato tema dei sussidi alle imprese di stato e al capitalismo non competitivo di Pechino, che al momento non ha mostrato ammorbidimento. Abbandonata la linea di dura intransigenza scelta da Trump, la nuova amministrazione è ancora alla ricerca di una precisa strategia nei confronti della Cina. Permane, chiaramente, la preferenza USA per un allontanamento UE dalla linea di *engagement* cooperativo fino a qui seguita da alcuni stati europei nei rapporti con la Cina. Di contro, occorrerà vedere come l'UE si posizionerà rispetto al rafforzamento USA di un asse 'anglosassone' nel Pacifico, manifestato tramite l'accordo nucleare stretto con Australia e Gran Bretagna il 15 settembre 2021. Costato alla Francia perdite economiche e diplomatiche non indifferenti, il c.d. AUKUS ha nei fatti disorientato gli alleati rispetto alla opinione del

<sup>3</sup> I dieci gruppi di lavoro previsti entro il TTC sono articolati su altrettante priorità tematiche: standard tecnologici; clima e tecnologie pulite; sicurezza delle filiere di produzione e distribuzione (*supply chains*); sicurezza e competitività delle tecnologie e servizi di informazione e comunicazione (ICTS); governance dei dati e piattaforme tecnologiche; uso inappropriato della tecnologia comportante minaccia alla sicurezza e ai diritti umani; controlli sulle esportazioni; *screening* degli investimenti; promozione dell'accesso alle tecnologie digitali da parte delle piccole e medie imprese; sfide globali al commercio.

presidente Biden sul ruolo che l'asse transatlantico potrà giocare nel quadro degli equilibri globali (Barfield, 2021; Mead, 2021).

Riguardo al tema della riduzione delle frizioni USA-UE in ambito commerciale, sono di particolare importanza sia i progressi per comporre le divergenze in essere che quelli per ridisegnare le relazioni USA-UE in ambiti caratterizzati da eccesso di capacità produttiva in chiave innovativa e green. In particolare, sono state fissate tempistiche per la definizione dei termini dell'Accordo globale su acciaio ed alluminio sostenibili (1 novembre 2021, European Commission, 2021b), e per la gestione delle controversie commerciali nel settore aerospaziale (l'ormai ventennale controversia Airbus-Boeing), per le quali si è al momento decisa una sospensiva. A partire dal 1 gennaio 2022, la scelta per la gestione degli scambi nei settori acciaio e alluminio è quella di un sistema misto quota-dazio (*tariff rate quota TRQ*), che prevede l'eliminazione del dazio del 25% sulle importazioni USA di acciaio dall'UE, e del 10% sulle importazioni USA di alluminio da UE, precedentemente imposti sotto l'Amministrazione Trump ai sensi della Sezione 232 della legislazione USA, e l'apertura completa degli scambi in questi due settori fino al raggiungimento di volumi prefissati, stante tuttavia l'imposizione di quelle stesse tariffe per esportazioni che eccedano il livello prestabilito. La contropartita offerta dall'UE è la sospensione, a partire dal 1 gennaio 2022, delle tariffe imposte a suo tempo in autotutela sulle esportazioni degli USA di specifici beni nei settori agricolo, alimentare, dei beni di consumo e dell'acciaio e alluminio. Quantitativamente, e prendendo come base i volumi settoriali di importazioni, tramite questo regime misto gli Stati Uniti potranno importare acciaio UE esentariFFE per circa 5,5 miliardi di dollari, e alluminio esentariFFE pari a 1,2 miliardi di dollari USA (Spooner et al, 2021). In aggiunta, USA e UE hanno convenuto per una risoluzione delle dispute relative alla Sezione 232 in essere presso il WTO, ribadendo la volontà di ampliare il coordinamento delle rispettive regolamentazioni doganali e dei rispettivi sistemi di composizione delle controversie commerciali. Rilevantemente, gli Stati Uniti si sono

impegnati ad escludere dalla applicazione della sezione 232 i prodotti derivati dalla lavorazione di input incorporanti importazioni di acciaio e alluminio UE.

Conclusioni

A confronto con l'erratico antagonismo dal Presidente Trump, e con il sistema tariffario puro adottato dagli USA nei rapporti con l'UE sotto la sua amministrazione, la scelta del meccanismo TRQ segna un innegabile progresso. Migliorativa da un punto di vista economico, essa è funzionale politicamente a ricompattare la fiducia nel dialogo commerciale tra USA ed Unione Europea, e viene quindi incontro alla richiesta della Commissione UE di de-politicizzare gli scambi rispetto all'era Trump. Come la decisione di sospensione delle controversie con l'UE in ambito WTO, anche il sistema TRQ segnala coerenza tra intenti e prassi da parte del Presidente Biden in tema di commercio tra democrazie alleate. De-securitizzando in maniera esplicita gli scambi nei settori dell'acciaio e dell'alluminio, il Presidente Biden ha dimostrato agli alleati europei che è possibile per gli USA 'fare marcia indietro', se ciò è funzionale alla ricostruzione di un clima collaborativo, anche quando tale revisione avviene ai danni di produttori statunitensi, in settori in perdita e non pienamente concorrenziali. Da parte europea, tuttavia, si è notata la portata limitata del sistema TRQ, che tra l'altro comporta maggiori difficoltà in termini allocativi (quote distribuite a livello nazionale tra gli stati membri dell'UE) rispetto al contesto USA, e di fatto non costituisce una *restitutio ad integrum*, ma solo un graduale – anche se rilevante – ammorbidimento della precedente linea di chiusura.

Ai fini della sicurezza economica e militare della compagine transatlantica, la partita strategica nella competizione con la Cina si giocherà poi sulle nuove partnership commerciali e di investimento che gli USA saranno in grado di costruire con l'Unione Europea sui temi dell'innovazione digitale e della sicurezza delle filiere produttive globali. La comunione di intenti sulla necessità di coniugare innovazione tecnologica, sostenibilità ambientale-energetica, tutela dei principi liberal-democratici e sicurezza, costituisce il fondamento privi-

legiato per elaborare soluzioni vantaggiose per entrambi i partner. Ove politicamente sostenuta nel tempo ed efficace sotto il profilo economico, la nuova partnership USA-UE potrebbe poi costituire una base politica di rilievo in ambito multilaterale, per ridisegnare i contorni di un nuovo ordine liberale entro il contesto plurale attualmente caratterizzante il sistema internazionale. La possibilità che USA e UE avrebbero di operare simultaneamente sul tavolo bilaterale in via di rilancio, oltre ai contesti multilaterali originati nel solco degli accordi di Bretton Woods, rappresenta una opportunità unica a questo scopo. I vantaggi di una sinergia diplomatica di questo tipo – mai avuta sino ad oggi, in assenza appunto di accordo economico preferenziale tra le economie USA e UE – sarebbero notevoli. Oltre ad imprimere una spinta riequilibrante in senso transatlantico alle incertezze dell'attuale duopolio USA-Cina, solo una chiara sinergia tra USA e UE potrà compattare la fiducia internazionale su una visione liberale degli scambi, che sia anche genuinamente inclusiva e sostenibile sotto i profili sociale ed ambientale (Baroncelli, 2021). La sfida ha tuttavia proporzioni che non vanno sottovalutate. In ottemperanza ai requisiti WTO qualunque accordo preferenziale che USA e UE negozieranno tramite il TTC dovrà gradualmente aprirsi a terzi, che potranno aderire su base volontaria nel rispetto delle norme fondanti. Prima ancora di tale graduale apertura, occorrerà osservare come le leadership USA e UE sceglieranno di gestire le spinte interne alla chiusura, e come decideranno di contemperare le differenti aspettative sulle modalità e gli scopi della loro collaborazione (spinta alla crescita tramite innovazione, e approccio non invasivo, con privilegio per la libertà di impresa, in tema di regolazione, da parte USA; spinta ad una più incisiva regolazione dei mercati e della produzione, maggior inclusività e tutela dei diritti individuali nella materia cyber da parte dell'UE). Con riguardo al commercio in settori in declino, poi, è nota la pressione interna sulle leadership USA e UE per l'ottenimento di protezione immediata per una specifica porzione della classe media (manodopera salariata a bassa qualificazione nei settori in sofferenza). Non necessariamente 'i più svan-

taggiati', molti tra i cittadini statunitensi appartenenti a questi gruppi hanno giocato un ruolo rilevante nell'orientare l'opinione pubblica – e il consenso elettorale – sulla preferenza per linee difensive e di disimpegno commerciale tenute dagli USA negli ultimi anni (Posen, 2021). Questo tipo di richieste, tuttavia, oscura la priorità di riduzione delle diseguaglianze – che restano elevate per altri gruppi particolarmente svantaggiati (donne, minoranze etniche), togliendo risorse al sostegno della competitività tramite l'innovazione. La posta in gioco, per gli USA e per l'UE, è quindi particolarmente alta.

I costi di un accordo minimo o di breve tenuta tra USA e UE sono quelli della perdita di vantaggio nei confronti della Cina, in particolare sul tema della innovazione tecnologica sostenibile, e, in secondo luogo, dell'allontanamento – particolarmente pericoloso – della riduzione delle diseguaglianze nei contesti a democrazia liberale (Parsi, 2021). Relativamente al primo punto, il rischio è quello di una perdita di centralità dell'asse transatlantico a favore della Cina, di una maggior vulnerabilità in termini di sicurezza e di un minor livello di benessere per i cittadini sulle due sponde dell'atlantico. L'altro grande rischio legato ad un indebolimento del processo di ri-costruzione della partnership tra USA e UE è, come detto, un ulteriore calo di fiducia negli ideali liberal-democratici, e, più in generale, nella possibilità di dare vita a un ordine libero ma regolato in modo da fornire eque opportunità per tutti. Oltre che entro le società civili statunitense e dell'Unione Europea, infatti, tale perdita di fiducia rischia di impattare sui altri potenziali partner che abbiano comune sentire, allontanando ulteriormente la realizzazione di un futuro sostenibile, equo e pacifico, basato su regole condivise nel solco dei principi liberali e democratici.

## Riferimenti bibliografici

Atkinson R. (2021). *Advancing U.S. Goals in the US-EU Trade and Technology Council*. In ITIF (<https://bit.ly/3ovKz52>).

Barfield C. (2021). *A fraught linkage: US-China trade policy and the US-EU Trade and Technology Council*. In American Enterprise Institute (<https://bit.ly/3IrTXie>)

Baroncelli E. (2021). Cooperating through competition: EU challenge and support to the World Bank's focality in development finance. *Global Policy*, 12 (S1), 80-89.

Baroncelli E., Santese, A. (2021). Il protezionismo di Donald Trump e la ridefinizione del sistema economico globale, con, in Quarenghi A. (a cura), *Trump contro l'ordine internazionale. La politica estera degli Stati Uniti nella transizione contemporanea*, Milano: Egea, 85-109.

Baroncelli E. (2020). Global shocks, regional conflicts and the quest for stable prosperity: Which way forward for China and Russia?. In Bianchini S., Fiori A. (a cura), *Rekindling the Strong State in Russia and China, Part 2: China and Russia in the Changing World: Opportunities and Sources of Competition*, Leiden and Boston: Brill, 185-222.

CRS (2020) *US-EU Trade and Investment Ties: Magnitude and Scope*. In Congressional Research Service (<https://bit.ly/3LL1zCy>)

DG Trade (2021). *Countries and regions. United States*. In European Commission (<https://bit.ly/3LlLf3>)

European Commission (2021a). *EU-US Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement*. In European Commission (<https://bit.ly/3DJRc8x>)

European Commission (2021b). *Joint EU-US Statement on a Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminium*. In European Commission (<https://bit.ly/3oyuuMe>)

EU Delegation to the US (2021). *The US and the EU*. In EuintheU-Strade.org (<https://bit.ly/3pC4kqV>)

Evenett, S., Fritz, J. (2021). *Subsidies and Market Access. Towards an Inventory of Corporate Subsidies by China, the European Union and the United States*. The 28<sup>th</sup> Global Trade Alert Report, CEPR Press: London.

Lawrence, C., Cordey, S. (2020). *The Case for Increased Transatlantic Cooperation on Artificial Intelligence*. In Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School (<https://bit.ly/3ETAZit>)

Mead W.R. (2021). *In Europe, Confusion Reigns About the us*. In Wall Street Journal (<https://on.wsj.com/3EA41U3>)

Scott, M., Barigazzi, J. (2021). *us and Europe to forge tech alliance amid China's rise*. In Politico (<https://politi.co/31vGQvU>)

Parsi, V. E. (2021). *The Wrecking of the Liberal World Order*. London: Palgrave-Macmillan.

Posen, A. (2021). The Price of Nostalgia. America's Self-Defeating Economic Retreat. *Foreign Affairs* 100(3), 28-43.

Spooner, D.M., Clinton, K.Y., Sohar Henter C.J (2021). *us and EU Reach Section 232 Agreement For Steel And Aluminum Tariff-Rate Quota*. In National Law Review (<https://bit.ly/3DvTOSo>)

Us Census Bureau (2021a). *us trade in good with the European Union*. In United States Census Bureau (<https://bit.ly/3EAdV7Y>)

Us Census Bureau (2021b), *us Trade in Services by Selected Countries and Areas*. In United States Census Bureau (<https://bit.ly/3pxx2tb>)

USTR (2020). *European Union*. In Office of the United States Trade Representative (<https://bit.ly/3ow9uWg>)

WTO (2021). *Regional Trade Agreements: Evolution of Regional Trade Agreements in the World. 1948-2021*. In World Trade Organization (<https://bit.ly/3y1b2e6>)

## Gli Stati Uniti e la corsa dell'Unione Europea verso l'autonomia strategica

Matteo Mazziotti di Celso

### Introduzione

Nella *European Global Strategy* (EUGS) (European External Action Service, 2016) pubblicata nel 2016, l'Unione Europea faceva esplicito riferimento a un concetto, quello di "autonomia strategica", che a partire proprio da quell'anno avrebbe rappresentato il tema centrale del dibattito all'interno dell'apparato comunitario. Bruxelles ufficializzava in questo modo la sua intenzione di dotarsi delle capacità che l'avrebbero resa, secondo i suoi piani, in grado di agire in maniera più autonoma rispetto ai partner e agli alleati degli europei, in maniera particolare gli Stati Uniti d'America.

Sebbene l'Unione non ne abbia ancora fornito una definizione precisa<sup>1</sup>, il termine "autonomia strategica" viene generalmente utilizzato in riferimento alla dimensione della difesa e della sicurezza (Retter et al., 2021; Mauro, 2018; Helwig, 2021, Tocci, 2021). Esso sarebbe dunque distinto dal concetto di "sovranità strategica", il quale comprenderebbe, invece, anche altre dimensioni, come l'economia, la tecnologia, la sanità (Fiott, 2021, 10). L'enfasi posta sulla dimensione della difesa e della sicurezza deriva dalla constatazione che, molto più di quanto accade in tutte le altre dimensioni, in questi campi l'Unione appare fortemente dipendente dagli Stati Uniti<sup>2</sup>. Anche se la dipendenza da Washington appare evidente soprattutto nel campo della deterrenza nucleare (Lübckmeier, 2020), l'Europa dipende dal supporto americano anche nel campo militare convenzionale e industriale (Lippert, Ondarza, Perthes, 2019).

Le differenti interpretazioni associate al concetto di autonomia strategica da parte dei vari attori che partecipano al di-

<sup>1</sup> La definizione fornita dall'*EU Implementation Plan on Security and Defence* è alquanto generica: «l'autonomia strategica è la capacità dell'Unione di agire nella dimensione della sicurezza e della difesa insieme ai suoi partner quando può, e da sola quando deve» (Consiglio dell'Unione Europea, 2016, 4).

<sup>2</sup> Per un'analisi della dipendenza nel campo militare convenzionale, si vedano gli studi dell'IJSS (Barrie et al., 2019; Meijer, Brooks, 2021; Barrie et al., 2018) e della RAND Corporation (Shurkin, 2017; Shlapak, Johnson, 2016); per un'analisi della dipendenza in campo nucleare, si veda Lübckemeier, 2020.

battuto sono concordi nel ritenere che esso non corrisponda in alcun modo al concetto di indipendenza, né tantomeno a quello di autarchia (Tocci, 2021, 8; Consiglio dell'Unione Europea, 2021, 2), due concetti che, nel loro significato tradizionale, risultano peraltro oramai irraggiungibili nel moderno sistema internazionale (Lübckmeier, 2020).

L'impossibilità di pervenire a una comune interpretazione<sup>3</sup> (Robinson, 2021) del tipo di autonomia strategica che l'Unione Europea debba raggiungere riguarda da vicino gli Stati Uniti, visto che il tema del futuro rapporto tra la difesa europea e la NATO rappresenta uno dei più importanti punti di scontro tra le due principali visioni che sembrano prevalere in Europa, ovvero quella francese e quella tedesca. Nonostante i due Paesi abbiano stretto alcuni importanti accordi in materia di difesa (Kunz, Kempin 2019), dimostrando quindi una certa convergenza nel settore, Parigi e Berlino interpretano l'autonomia strategica in maniera diversa. La visione francese, figlia di una cultura della sicurezza che ha sempre posto l'autonomia strategica nazionale come strumento fondamentale a difesa della propria sovranità (Sauder, 1996), vede l'integrazione europea nel campo della difesa come un passaggio necessario per rafforzare la sua indebolita capacità di intervento (Kempin, Kunz, 2017, 12) e supporta l'idea di un'Europa pienamente autonoma, in grado cioè di garantire anche la difesa collettiva dell'Unione – questo implica un ombrello nucleare completamente europeo (Lübckmeier 2020) –, assorbendo quindi un compito tradizionalmente affidato alla NATO (Lippert, Ondarza, Perthes, 2019). La visione di Berlino, che non vuole in alcun modo scalfire il legame transatlantico (Kaim, Kempin, 2020), supporta l'idea di un'Europa che rafforzi le sue capacità militari in maniera complementare e sinergica con la NATO, che deve rimanere l'unico garante della sicurezza collettiva dell'Europa – posizione peraltro condivisa dall'Italia (Coticchia, 2021).

---

<sup>3</sup> Per un sommario delle differenti prospettive sull'Autonomia Strategica dell'Unione Europea si veda Parlamento Europeo (2021) e Consiglio dell'Unione Europea (2021).

La presidenza  
Trump

Durante il mandato di Trump il processo di cooperazione ed integrazione dell'Unione Europea nel campo della difesa ha subito un forte slancio. Sebbene molti dei fenomeni che hanno contribuito a rafforzare la consapevolezza europea che fosse necessario fare di più nella dimensione della difesa siano divenuti evidenti durante il suo mandato, alcuni di essi avevano in realtà preso avvio già durante la Presidenza Obama.

Trump ha scelto di perseguire una politica di abbandono dell'opzione del *deep engagement* in favore del *retrenchment* (Colombo, 2014). Tale scelta si è tradotta nel ribilanciamento strategico degli Stati Uniti verso l'Asia Pacifico e nell'invito, rivolto da Trump ai suoi alleati, a approfondire un maggiore impegno per mantenere in vita l'ordine liberale. Eppure, tale scelta era in realtà già stata compiuta da Obama, prima ancora che da Trump (Natalizia, 2021). La centralità dell'Indo-Pacifico (White House 2010, 2015), e l'idea di tornare a occuparsi primariamente degli affari interni americani – declinata da Trump con lo slogan *America First* (Trump, 2017) – rappresentano dunque più una conferma, che una novità.

Un altro fenomeno che ha funto da sprone al processo di integrazione della Difesa europea – questo, stavolta, inaugurato dal presidente repubblicano – è stata la politica trumpiana di rinuncia al multilateralismo (Alcaro, 2021). Il presidente repubblicano ha perseguito una politica di contestazione nei confronti di alcune importanti organizzazioni internazionali, come la World Trade Organization e la International Criminal Court, arrivando a ritirare gli Stati Uniti dagli Accordi di Parigi sul clima, dalla World Health Organization, dal Trattato *Intermediate-Range Nuclear Forces*, dal trattato *Open Skies* e dal *Joint Comprehensive Plan Of Action*. Nell'ottica trumpiana, l'Unione Europea ha rappresentato più un rivale, che un alleato<sup>4</sup>. Il rapporto tra i due attori, per molti aspetti, ha conosciuto sotto Trump uno dei punti più bassi di sempre (Von Daniels et al., 2020).

In quanto rivale e non alleato di Washington, l'Unione è stata più volte oggetto di critiche da parte del presidente repubbli-

<sup>4</sup> Trump è addirittura giunto a definire l'Unione Europea «un nemico» (Wetzel, 2018).

cano, il quale si è scagliato soprattutto contro l'insufficiente quantità di fondi riservati dagli europei ai loro apparati militari. Tra tutti i Paesi accusati di "fare troppo poco", la Germania è stata quella che ha subito le critiche più pesanti da parte di Trump (Deutsche Welle, 2020), il quale è giunto a minacciare di ritirare gran parte dei militari americani di stanza in Germania (Marshon, Mohammed, 2020). Berlino è stata accusata dal presidente repubblicano di spendere in maniera insufficiente per la sua difesa – la spesa militare di Berlino in rapporto al PIL è tra le più basse d'Europa<sup>5</sup> – e di usare pratiche commerciali scorrette nei confronti degli USA.

Infine, a rendere possibile un'accelerazione, da parte dell'UE, nel campo della Difesa europea è stato anche il referendum britannico sul Brexit. L'uscita di scena di Londra dall'Unione, se da una parte ha significato un rischio per la struttura comunitaria, dato che il Regno Unito era, insieme alla Francia, una delle due principali potenze militari del continente, dall'altra ha significato la rimozione di un importante ostacolo al processo di integrazione della Difesa dell'UE (Shea, 2020). Il Regno Unito, infatti, temendo un indebolimento della NATO e a tutela della sua *special relationship* che da sempre la lega agli Stati Uniti, si era spesso frapposto alle iniziative comunitarie nel campo della Difesa.

In effetti, a partire proprio dal 2016, l'Unione Europea si è dotata di alcuni importanti strumenti che, anche se non in grado di conferirle l'autonomia strategica a cui ambisce, hanno rappresentato, perlomeno, un primo passo verso la costruzione di una Difesa più integrata. Le maggior iniziative assunte dall'Unione dopo il Brexit sono state la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO), istituita a fine 2017, e il Fondo Europeo per la Difesa (EDF), proposto a metà 2017 (Marro-ne, Sartori, 2019). Il primo è uno strumento che garantisce un meccanismo permanente e strutturato con il quale gli Stati possono portare avanti progetti di cooperazione a geometria variabile, mentre il secondo rappresenta uno strumento concepito per finanziare attività di ricerca congiunte e capacità militari.

<sup>5</sup> Pari a 3.310 miliardi di euro (International Institute for Strategic Studies, 2021, 106).

La presidenza  
Biden

Fin dall'inizio della sua campagna elettorale, Joe Biden ha messo in chiaro che il rilancio delle relazioni con i partner e gli alleati degli Stati Uniti sarebbe stato al centro della sua politica estera. Il presidente democratico si è detto intenzionato a ribaltare completamente l'approccio riservato da Trump alle organizzazioni internazionali di riferimento dell'ordine liberale, favorendo un approccio fondato sul multilateralismo. Nei confronti dell'Europa, Biden ha riservato toni più conciliatori: nella dimensione della difesa e della sicurezza, egli si è distaccato dalle critiche mosse da Trump agli alleati europei della NATO, rinnovando l'impegno americano verso l'Alleanza Atlantica, in un momento in cui la Russia ha assunto un atteggiamento quantomai ostile all'occidente (Alcaro, Tocci 2021). Nel mese di maggio, sempre in un'ottica di contrasto alla Russia e di vicinanza agli Stati Uniti e alla NATO, l'Unione Europea ha accolto – non a caso, su input di Berlino – la richiesta americana di entrare nel più importante programma della PESCO, quello sulla mobilità militare, aprendo definitivamente la partecipazione a uno dei principali strumenti di integrazione militare dell'UE anche a paesi terzi.

Eppure, sebbene a circa un anno dall'inizio del suo mandato i toni e i contenuti delle dichiarazioni di Biden si siano discostate da quelle del suo predecessore, la politica estera perseguita dal presidente democratico sembra presentare, almeno fino ad ora, sostanziali linee di continuità con quella del suo predecessore (Haas, 2021).

Il ritiro dall'Afghanistan, obiettivo auspicato ma fallito sia da Obama che da Trump (Mazziotti di Celso, Brusca, 2021), ha confermato la volontà del presidente, espressa in maniera altrettanto chiara nel discorso tenuto a seguito del ritiro (Biden, 2021), di rinunciare a impegnarsi in teatri non vitali, per concentrare tutte le risorse sul contrasto alle due principali potenze revisioniste (Termine, Natalizia, 2020), in particolare la Cina (Natalizia, 2021a). La fine della guerra in Afghanistan, peraltro, sembra esser stata pianificata e gestita dalla Presidenza Biden in maniera "trumpiana", ovvero seguendo un approccio unilaterale (Kaldor, 2021), coinvolgendo al mi-

nimo la NATO (Haass, 2021). Nel commentare i fatti avvenuti in Afghanistan, l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la politica di Sicurezza, Josep Borrell, si è espresso con parole molto chiare a riguardo, dichiarando che «la necessità di avere una difesa comune non è mai stata così evidente; gli eventi in Afghanistan sono stati uno spartiacque» (Euractiv, 2021).

A fungere da ulteriore elemento propulsivo nella corsa all'autonomia strategica, poi, è stata la firma del patto trilaterale che Washington ha stretto con Londra e Canberra a ottobre di quest'anno (Marafona, 2021). La nascita di AUKUS, la cui preparazione è stata condotta senza coinvolgere la Francia, tenuta all'oscuro di tutto fino al momento dell'annuncio, è stata letta come un'ulteriore conferma, non solo da parte di Parigi (Gross, Varvitsioti, 2021), che l'Europa non può contare sempre sulla lealtà americana (Perot, 2021) – è stata la stessa presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, a definire «inaccettabile» (CNN, 2021) il comportamento riservato alla Francia e a ribadire, pochi giorni dopo, l'esigenza di progredire nello sviluppo di una Difesa europea durante il discorso sullo Stato dell'Unione (Von der Leyen, 2021).

Come conseguenza di questi due eventi, il dibattito in merito al raggiungimento di un'autonomia strategica europea ha subito una nuova accelerazione in quasi tutte le capitali europee. L'iniziativa più rilevante, a fine 2021, sembra essere la proposta, inserita nella bozza della *Bussola Strategica* (Emmott, 2021), di dotare l'Unione, entro il 2025, di un corpo di intervento rapido interforze di circa 5.000 uomini (*EU Rapid Deployment Capacity*) che le permetta di intervenire in una crisi senza dover fare affidamento sulle capacità fornite dagli USA.

#### Conclusioni

Il rinnovato vigore con cui l'Europa, durante il primo anno di Presidenza Biden, ha proseguito il suo percorso verso una piena autonomia strategica sembra dimostrare, almeno fino a questo punto, che gli elementi della politica americana che hanno funto da propulsore a questo processo siano stati confermati dalla nuova amministrazione. Nel corso del prossimo

anno, alcuni eventi decisivi – la pubblicazione della Bussola Strategica dell'UE, il vertice europeo sulla difesa, l'entrata in carica del nuovo governo tedesco, le elezioni presidenziali in Francia – potrebbero imprimere un'ulteriore svolta al processo di integrazione e cooperazione europea nella difesa.

Il successo di questo processo dipenderà da diversi fattori, tra i quali figura, oltre alla volontà degli Stati membri di sviluppare le capacità militari di cui l'Europa necessita per condurre le sue operazioni, la capacità dell'Unione di superare gli ostacoli politici che si frappongono alla riuscita del suo intento. In particolare, l'Unione dovrà essere in grado di trovare un meccanismo che le consenta di impiegare le capacità di cui già dispone e quelle di cui potrebbe disporre in futuro (Lippert, Ondarza, Perthes, 2019, 38-39), qualcosa che fino a ora è risultato impossibile per via della diversità di interessi portati avanti dai diversi Paesi (Meijer, Brooks, 2021).

La riuscita del processo, poi, non potrà che dipendere anche dall'eventuale consenso americano. Gli Stati Uniti hanno tutto l'interesse a che l'Europa si doti delle capacità politiche e militari che consentano a Washington di alleggerire il peso del mantenimento dell'ordine liberale, quindi di liberare risorse da convogliare verso la Cina (Puglierin, 2021). Tuttavia, l'autonomia strategica dell'Unione non dovrà andare contro gli interessi americani. In questo senso, almeno due sono gli elementi che potrebbero preoccupare gli Stati Uniti. In primo luogo, l'ipotesi che la costruzione di una difesa europea finisca per sovrapporsi alla NATO, indebolendola. In secondo luogo, il posizionamento dell'Europa nella competizione tra grandi potenze, in particolare la Cina, con cui molti Paesi europei hanno importanti relazioni commerciali, prima tra tutti la Germania<sup>6</sup> (Lippert, Ondarza, Perthes, 2019, 32). Qualora l'Unione non riuscisse a rassicurare il suo alleato principale su questi temi, l'appoggio di Washington potrebbe venire a mancare.

---

<sup>6</sup> Notevoli, in questo senso, le recenti parole di Angela Merkel, il quale in un'intervista a Reuters del 17/11/2021 si è espressa in questi termini riguardo alla Cina: «Forse inizialmente siamo stati un'po' troppo ingenui nel nostro approccio (alla Cina) [...] Oggi giorno ci guardiamo più attentamente e facciamo bene a farlo» (Rinke, 2021)

## Riferimenti Bibliografici

- Alcaro R., Tocci N. (2021). Seizing the Moment: European Strategic Autonomy and the Biden Presidency. *IAI Commentaries* 21-37.
- Alcaro R. (2021). Sovereignty and multilateralism. In Fiott D. (a cura). *European Sovereignty: Strategy and Interdependence*. Chaillot Paper 169, 31-37 (<https://bit.ly/3dupyBo>)
- Barrie D., Barry B., Béraud-Sudrea L., Boyd H., Childs N., Giegerich B. (2019). *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*. In International Institute for Strategic Studies (<https://bit.ly/321v2Sp>)
- Barrie D., Barry B., Boyd H., Chagnaud M.L., Childs N., Giegerich B., Mölling C., Schütz T. (2018). *Protecting Europe: meeting the EU' military level of ambition in the context of Brexit*. In German Council of Foreign Relations (<https://bit.ly/31vHlka>)
- CNN (2021). *EU chief: treatment of France not acceptable*. In CNN (<https://cnn.it/31FGXF5>)
- Colombo A. (2014). *Tempi decisivi: natura e retorica delle crisi internazionali*. Milano: Feltrinelli.
- Consiglio dell'Unione Europea (2016). *Implementation Plan on Security and Defence (14392/16)*. In Consiglio dell'Unione Europea (<https://bit.ly/3rHlGOi>)
- Consiglio dell'Unione Europea (2021). *Strategic Autonomy, Strategic Choices*. In Consiglio dell'Unione Europea (<https://bit.ly/3Gq9AVk>)
- Coticchia F. (2021). *La politica di difesa del governo Draghi*. In Istituto Affari Internazionali (<https://bit.ly/3C7zF99>)
- Deutsche Welle (2020). *Donald Trump accuses Germany of 'making a fortune' off US soldiers*. In Deutsche Welle (<https://bit.ly/3kDbJVr>)
- Emmott R. (2021). *EU to aim for rapid deployment force without US assets by 2025, document says*. In Reuters <https://reut.rs/3ck6aGV>
- Euractiv (2021). *Borrell: EU should prepare for the next crises – Iraq, Sahel*. In Euractiv (<https://bit.ly/3CISdNg>)
- European External Action Service (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European*

*Union's Foreign and Security Policy*. In EEAS (<https://bit.ly/3wVLNcw>)

Fiott D. (2021). Strategic Sovereignty: three observations about a new and contested term. *Chaillot Paper* n. 169 (<https://bit.ly/3dupyBo>)

Gross A., Varvitsioti E. (2021). *EU should stop being “naive” about US strategic interests, says Macron*. In Financial Times (<https://on.ft.com/30CS9BL>)

Haass R. (2021). The Age of America First: Washington's flawed new foreign policy consensus. *Foreign Affairs* 6(100), 85-98.

Helwig N. (ed.) (2021). *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU: New agendas for security, diplomacy, trade and technology*. In Finnish Institute for International Affairs (<https://bit.ly/3IZ3Ow5>)

International Institute for Strategic Studies (2021). Chapter four: Europe. *The Military Balance*, 21(1), 66-163.

Kaim M., Kempin R. (2020). *Strategische Autonomie Europas: Das deutsch-französische Missverständnis*. In German Institute for International and Security Affairs (<https://bit.ly/3om0r9c>)

Kaldor M. (2021). *Autonomous in Afghanistan: how the Europeans could have stayed after US withdrawal*. In European Council of Foreign Relations (<https://bit.ly/3nhSum6>)

Kempin R., Kunz B. (2017). France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in a New Era. *Notes du Cerfa*, No. 141, Ifri (<https://bit.ly/3dxgNH2>)

Kunz B., Kempin R. (2019). *New Impetus for Franco-German Defense Cooperation?* In Éditoriaux de l'Ifri (<https://bit.ly/3rMHH66>)

Lippert B., Ondarza N., Perthes V. (2019). *Strategische Autonomie Europas: Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*. In German Institute for International and Security Affairs (<https://bit.ly/31JJeI3>)

Lübckmeier E. (2020). *Europa schaffen mit eigenen Waffen? Chancen und Risiken europäischer Selbstverteidigung*. In German Institute for International and Security Affairs (<https://bit.ly/3GqcLg4>)

Marshom J., Mohammed A. (2020). *Trump says US. to pull some troops from Germany over NATO spending feud*. In Reuters (<https://reut.rs/3DmSvea>)

Marafona M. (2021). *European Reactions to AUKUS and Implications for EU Strategic Autonomy*. In Istituto Affari Internazionali (<https://bit.ly/3Hrb4jH>)

Marrone A., Sartori P. (2019). *Recenti sviluppi verso la difesa europea: opportunità e sfide per l'Italia*. *Approfondimento n. 148, Osservatorio di Politica Internazionale*.

Mauro F. (2018). *Autonomie Stratégique : le nouveau Graal de la défense européenne*. *Grip Reports* 2018/1.

Mazziotti di Celso M., Brusca E. (2021). *La guerra più lunga: i vent'anni degli Stati Uniti in Afghanistan*. In Geopolitica.info (<https://bit.ly/3czg0Vz>)

Meijer U., Brooks S.G. (2021). *Illusions of Autonomy: why Europe cannot provide for its security if the United States pulls back*. *International Security*, 45(4), 7-43.

Natalizia G. (2021). *Renderli simili o inoffensivi: l'ordine liberale, gli Stati Uniti e il dilemma della democrazia*. Roma: Carocci.

Natalizia G. (2021a). *Il ritiro dall'Afghanistan vent'anni dopo l'11/9: sconfitta tattica o vantaggio strategico?* In Geopolitica.info (<https://bit.ly/3DkHUQQ>)

Parlamento Europeo (2021). *The EU strategic autonomy debate*. In Parlamento Europeo (<https://bit.ly/3CaeuDm>)

Perot E. (2021). *The AUKUS Agreement, What Repercussions for the European Union?* *European Issues*, No. 608 (<https://bit.ly/3rNGETk>)

Puglierin J. (2021). *Sovereignty and strategic partners*. In Fiott D. (a cura). *European Sovereignty: Strategy and Interdependence*. Chaillot Paper 169, 23-30 (<https://bit.ly/3dupyBo>)

Retter L., Pezard S., Flanagan S., Germanovich G., Grand Clement S., Paille P. (2021). *European Strategic autonomy in defence: transatlantic visions and implications for NATO, US and EU relations*. Santa Monica (CA): Rand Corporation.

Rinke A. (2021). *Germany may have been naive on China at first, Merkel says*. In Reuters (<https://reut.rs/3x3StVS>)

Robinson D. (2021). *The EU will try to work out what “strategic autonomy” means*. In *The Economist* (<https://econ.st/3DdaRxX>)

Sauder A. (1996). *Integration und Souveränität: Paradigmen der deutschen und französischen Sicherheitspolitik*. In Albertin L. (a cura.) *Frankreich-Jahrbuch 1995*. vs Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 153-173.

Shea D. (2020). *European Defence after Brexit: a Plus or a Minus?* *European Review*, 19(1), 88-94.

Shurkin M. (2017). *The abilities of the British, French and German armies to generate and sustain armored brigade in the Baltics*. Santa Monica (CA): RAND Corporation.

Termine L., Natalizia G. (2020). *Gli «insoddisfatti». Le potenze revisioniste nella teoria realista delle Relazioni internazionali*. *Quaderni di scienza politica*, 27(2), 331-357.

Tocci N. (2021). *European Strategic Autonomy: What it is, why we need it, how to achieve it*. In Istituto Affari Internazionali (<https://bit.ly/3DKgYcM>)

Trump D. J. (2017). *Inaugural Address*. In White House (<https://bit.ly/2YQk7cw>)

Von Daniels L., Kaim M., Kempin R., Lang K., Overhaus M., Thimm J. (2020). *Neustart mit Präsident Biden*. In German Institute for International and Security Affairs (<https://bit.ly/3orl5EV>)

Von der Leyen U. (2021). *State of the Union Address*. In European Commission (<https://bit.ly/3DhIoXQ>)

Wetzel H. (2018). *Trump: Die EU ist ein Gegner*. In *Süddeutsche Zeitung* (<https://bit.ly/3niAGas>)

White House (2010). *National Security Strategy*. In White House (<https://bit.ly/3na2hui>)

White House (2015). *National Security Strategy*. In White House (<https://bit.ly/2YG83KT>)

## **Il *burden sharing* nei rapporti tra Stati Uniti e Alleanza Atlantica**

Michele Testoni

Introduzione

*Panta rei*, “tutto scorre”, è il celeberrimo aforisma attribuito al filosofo greco Eraclito; è la rappresentazione dell'inesorabile passaggio del tempo, che modifica e trasforma ogni cosa. Il divenire, secondo tale prospettiva, è un processo costante e inarrestabile, anche se, spesso, impercettibile. In maniera opposta, il cosiddetto “paradosso di Achille e la tartaruga”, formulato da un altro filosofo greco, Zenone di Elea, sostiene che il movimento non esiste: una volta che due corpi si mettono in moto, e uno di questi acquisisce un vantaggio iniziale, il secondo, per quanto forte e prolungata sia la sua accelerazione, non raggiungerà mai il primo, che rimarrà sempre in una posizione avanzata. Per Zenone, il cambiamento è un'illusione: malgrado i nostri sforzi per migliorare e progredire, rimaniamo legati a strutture che non riusciamo a controllare, che ci condannano a rincorrere il miraggio di una trasformazione che, in realtà, è un modo differente di concepire la staticità del mondo.

Che lezioni possiamo trarre dal pensiero dell'antica Grecia per spiegare il corso delle relazioni transatlantiche durante il primo anno dell'amministrazione Biden? Il nuovo inquilino della Casa Bianca ha cambiato la postura degli Stati Uniti nei confronti della NATO, dopo la freddezza e le tensioni che hanno caratterizzato il precedente mandato, e riportato Washington sul binario del multilateralismo (*panta rei*)? Oppure abbiamo a che fare con una nuova serie di interessi e priorità, un nuovo paradigma della politica estera americana che, retorica a parte, accomuna le presidenze di Biden e Trump (il cambio è una percezione falsata)?

L'obiettivo di questo articolo è quello di delineare, ovviamente in maniera non esaustiva, una relazione di “discontinuità nella continuità” che si è venuta a creare tra gli USA e i loro partner transatlantici attraverso la variabile del *burden sharing*. La tesi che si propone è doppia: da un lato, evidenziare il ritorno di toni nuovamente conciliatori da parte dell'attuale

Presidente nei confronti degli alleati e un sostegno chiaro e netto a quel nucleo di valori condivisi che costituiscono la base dell'ordine liberale internazionale, vale a dire la difesa del multilateralismo, della democrazia e della libertà contro il momento dei nuovi regimi illiberali come Cina e Russia; dall'altro lato, si vuole sottolineare la persistenza di un interesse strutturale americano nel cercare di ridurre – almeno a parole – il proprio peso specifico all'interno dell'Alleanza chiedendo agli alleati di “fare di più”, in particolare di spendere di più.

Gli USA e il  
*burden sharing*  
transatlantico

Creata nel 1949, la NATO è il primo meccanismo di difesa collettiva a cui gli Stati Uniti scelsero di prendere parte. Erano i tempi della Guerra Fredda e del contenimento dell'URSS. Una rivoluzione copernicana nella storia della politica estera statunitense che, a partire dal famoso *Farewell Address* di George Washington (17 settembre 1796), si era imposta una linea di non-intervento con rispetto agli affari europei.

Eppure, la NATO fu una risposta tutt'altro che scontata da parte dei *policymakers* americani alle esigenze di quel nuovo momento storico. Il punto di svolta, largamente sconosciuto ai più, fu l'approvazione da parte del Senato della cosiddetta “risoluzione Vandenberg” (11 giugno 1948): un breve testo – proposto dall'allora presidente della Commissione Affari Esteri, il repubblicano Vandenberg – in cui si affermava che gli Stati Uniti avrebbero partecipato ad alleanze regionali solo se “basate su un continuo ed efficace auto-aiuto e un mutuo sostegno” (Vandenberg, 1948). Già all'alba del processo negoziale transatlantico erano sufficientemente chiare le conseguenze di una tale sporcizone di potere fra gli USA e i suoi nuovi alleati: i primi avrebbero dovuto contribuire molto più degli altri al successo della NATO. Un fatto che divenne evidente con il fallimento della CED (agosto 1954) e le tensioni provocate dalla crisi di Suez (ottobre-novembre 1956).

Cos'è il *burden sharing*, e perchè è così importante? In base a un rapporto pubblicato dall'Assemblea Parlamentare della NATO, può definirsi come “il peso relativo della distribuzione dei costi e dei rischi tra gli alleati nel perseguimento di obiet-

tivi comuni” (Mesterhazy, 2018, 1). È la somma algebrica, per così dire, del contributo fornito da ciascun Stato membro per il funzionamento dell'alleanza, misurabile sia in termini di risorse immesse nell'organizzazione (*input*) che di mezzi e capacità attivamente dispiegati nelle sue diverse operazioni (*output*). Il *burden sharing* è una variabile cruciale poichè certifica, a livello quantitativo, il grado di investimento economico, dunque politico, sostenuto da ogni alleato per il mantenimento di un sistema efficace ed efficiente di difesa collettiva, uno degli scopi primordiali di qualsiasi rapporto coalizionale.

Lo studio delle relazioni internazionali ha prodotto un'ampia letteratura circa il funzionamento delle alleanze. Il contributo più importante è il cosiddetto “dilemma di sicurezza delle alleanze” (Snyder, 1990): il sorgere, in modo ciclico e pressoché inevitabile, di due tendenze contrapposte che l'autore definisce “paura dell'abbandono” e “paura dell'intrappolamento”. La prima suole manifestarsi nei membri più deboli dell'alleanza, in genere più dipendenti rispetto alla promessa di difesa collettiva: questa condizione produce in loro una sensazione d'insicurezza, spingendoli a chiedere un impegno maggiore da parte degli alleati più forti. Il secondo tipo di sindrome colpisce invece i membri più potenti, i quali, essendo in genere quelli meno dipendenti dal vincolo di alleanza, sono portati a sviluppare un senso d'imprigionamento che li induce a ridurre, per quanto possibile, il proprio contributo. Secondo Snyder, le forze di questo “dilemma” acquistano maggiore impeto nei sistemi multipolari, tradizionalmente più dinamici di quelli bipolari.

Se si vuole adottare il “dilemma” di Snyder per spiegare il comportamento degli Stati Uniti nella NATO, è chiaro che la logica del *burden sharing* diventa uno dei principali indicatori di un sentimento di “intrappolamento” percepito in maniera ricorrente dall'establishment americano. Le ultime due amministrazioni repubblicane raggiunsero un livello di scontro pressoché frontale: l'idea rumsfeldiana delle “coalizione dei volenterosi” (settembre 2001) e le minacce di Trump di far uscire gli USA dalla NATO o ridurre drasticamente il contingenti-

te americano in Germania. Eppure, anche le presidenze democratiche, all'apparenza più simpatetiche verso le posizioni europee, si sono caratterizzate per posizioni critiche. È il caso, ad esempio, di un Obama “frustrato con alleati” riluttanti a guidare operazioni in cui il contributo americano non era giudicato essenziale (Ortiz, 2016). È lo stesso Obama che nel summit NATO del Galles (settembre 2014) si rallegrava per l'adozione del famoso criterio del “2 per cento” il cui scopo è quello di tornare ad aumentare le spese militari degli alleati (Obama, 2014). O addirittura Kennedy – quello del *Ich bin ein Berliner* – che in un memorandum del dicembre 1962 accusava l'Europa di «free-riding», sostenendo che “a livello politico e di difesa, questa situazione con i nostri alleati della NATO doveva essere modificata» (Office of the Historian, 1962).

Il *burden sharing* e l'amministrazione Biden

Qual'è la posizione dell'amministrazione Biden rispetto al tema della distribuzione dei costi all'interno della NATO? Un primo indicatore è tipo quantitativo, ed è nel segno della continuità con Trump. Per il 2021 la stima della spesa americana per il settore della difesa ammonta a 811 miliardi di dollari; ciò significa che gli USA, oltre a rimanere il paese con la spesa militare più alta al mondo, contribuiscono a circa il 69% del bilancio NATO, con un incremento del 24% a partire dal 2014 (Koop, 2021). Nel periodo 2014-2021 anche il resto degli alleati ha aumentato la propria spesa militare: Canada (46%), Francia (13%), Germania (40%), Italia (56%), Regno Unito (11%). Nel caso di molti paesi dell'Europa orientale, le cifre sono più che raddoppiate, come, ad esempio, Lituania (199%) o Romania (115%). L'unico paese in contro-tendenza è la Turchia (-4%) (ibid.). In termini assoluti, la previsione per il 2021 è che soltanto dieci paesi membri (un numero comunque in crescita) rispetteranno il criterio del 2%, mentre la grande maggioranza degli alleati – Canada e Germania sono le eccezioni più eclatanti – rispetterà l'altro “criterio gallese”, quello del 20% di spese per investimenti in *major equipments* (NATO, 2021).

Un secondo indicatore è, invece, di natura qualitativa, ossia le dichiarazioni ufficiali del Presidente. Nel corso del 2021, Biden si è espresso in sei occasioni su questo tema:

- 4 febbraio: discorso al Dipartimento di Stato (White House, 2021a)
- 9 febbraio: discorso alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco (White House, 2021b)
- 3 marzo: pubblicazione della *Interim National Security Strategic Guidance* (White House, 2021c)
- 14 giugno: conferenza stampa congiunta con il Segretario Generale della NATO, Stoltenberg (White House, 2021d)
- 21 settembre: discorso all'Assemblea Generale dell'ONU (White House, 2021e)
- 29 ottobre: vertice bilaterale con il Presidente francese, Macron (White House, 2021, f)

Sostegno alla classe media, modernizzazione tecnologica e militare, rivitalizzazione delle alleanze tradizionali, e rilancio dei valori della democrazia e dell'internazionalismo liberale sono le costanti di questi interventi. Nulla che possa far pensare a un'intenzione USA di smarcarsi dagli affari europei – in forte discontinuità, almeno verbale, con Trump.

Eppure, quantità di spesa e analisi del discorso non sembrano essere strumenti sufficienti. Un terzo strumento per valutare il rapporto fra USA e NATO attraverso la lente del *burden sharing* è di natura politica, ossia le priorità della politica estera americana e lo stile della sua leadership. Due misure immateriali, ma di cruciale importanza nella “economia politica” transatlantica. Nel primo caso, risulta evidente che negli anni a venire l'interesse statunitense si concentrerà nello scacchiere indo-pacifico: come affrontare la sfida cinese e rinvigorire la propria politica di alleanze in quella regione. Il recente patto militare AUKUS – la preferenza per i paesi “Five Eyes” e “QUAD”, causa dell'umiliazione diplomatica francese – ne è un chiaro esempio. Nel tentativo di ricucire lo strappo con Parigi, Washington ha fatto sapere quale sarebbe il nuovo ruolo che dovrebbero giocare i paesi europei: intensificare la loro presenza nell'area mediterranea, soprattutto nel Sahel.

Nel vertice di Roma con Macron, Biden ha detto di riconoscere “l'importanza di una difesa europea più forte e più capace che contribuisca alla sicurezza globale e transatlantica e sia complementare alla NATO” (Morcos, 2021). Un messaggio non velato per Parigi di proseguire l'*Operazione Barkhane* e non ritirarsi, come più volte annunciato. Come risponderà Macron – impegnato in una complicata campagna elettorale?

La recente ritirata dall'Afghanistan offre spunti di riflessione simili a quelli della vicenda AUKUS, soprattutto in termini di stile di leadership americana, giudicata troppo unilaterale e di scarsa sensibilità per gli interessi e le proposte degli alleati (Radin, 2021). Questo *modus operandi*, con cui gli USA “cercano spesso di ottenere tutto: mantenere la leadership dell'alleanza e aumentare la spesa militare alleata”, potrebbe provocare una sorta di effetto boomerang:

Biden, e le prossime amministrazioni americane, non dovrebbero pensare che la leadership USA aumenterà la spesa militare europea o l'unità dell'alleanza. Al contrario, sono di fronte a un *tradeoff* fra politiche di breve periodo basate sugli interessi USA e politiche più inclini alle preferenze alleate ma destinate ad aumentare i costi e l'impegno degli Stati Uniti. Gli alleati possono continuare a sostenere politiche favorevoli agli USA, al costo però di una crescente insoddisfazione. Dando la priorità alle preferenze degli alleati aiuterebbe a garantire la coesione all'interno dell'alleanza e addirittura aumentare il contributo alleato. (ibid)

Riassumendo, si potrebbe dire che, dal punto di vista americano, quindi in modo indipendente dal ciclo elettorale, il *burden sharing* transatlantico equivale al famoso dilemma descritto nel 1960 dall'economista Robert Triffin circa la sostenibilità del sistema monetario di Bretton Woods: un conflitto d'interessi fra obiettivi individuali di breve periodo e priorità collettive di lungo periodo. Ciò non significa che la NATO è destinata a sfaldarsi ed essere sostituita da una serie di alleanze bilaterali o “minilaterali” (i cambi flessibili post-1973); ma che un “Nixon shock” transatlantico – Trump lo minacciò ripetutamente – non è fantascienza, complici la profonda polarizzazione della società americana e le pulsioni anti-globali-

ste di un ampio settore dell'elettorato repubblicano. La volontà di negoziare un nuovo “patto transatlantico” che produca un compromesso soddisfacente tra la fretta americana di operazionalizzare le sue nuove priorità indo-pacifiche e le resistenze degli europei verso un uso maggiore dello strumento militare nei loro teatri periferici – a partire dalla “Bussola Strategica” europea recentemente pubblicata (EEAS, 2021) – sarà la chiave di volta per alleviare le tensioni provocate dal *burden sharing* NATO.

#### Conclusioni

Volendo imbastire una iniziale comparazione tra le presidenze Biden e Trump sul tema del *burden sharing*, si è cercato di sottolineare una certa continuità di *policy* al netto di una sostanziale differenza di stile diplomatico. La si è definita una “discontinuità nella continuità”. Nel corso del 2021 si è assistito a uno scollamento nella politica estera americana: da un lato, il recupero di una retorica internazionalista e di rassicurazione degli alleati, soprattutto quelli NATO (in chiara discontinuità con Trump); dall'altro lato, la prosecuzione di una richiesta esplicita di una maggiore spesa militare da parte degli europei, effetto – oltre ai noti motivi interni – del consolidamento di una nuova configurazione dell'equilibrio del potere a livello mondiale, in cui il quadrante principale non è più quello transatlantico, bensì quello indo-pacifico (in chiara continuità con Trump).

Non esistono sfere di cristallo; predire il futuro rimane, come sempre, impossibile. Il risultato più auspicabile è dunque uno sforzo politico da parte di entrambe le parti per ridurre la distanza che le separa. Se è certo che l'Europa «deve imparare velocemente a parlare il linguaggio del potere» (Weiler, 2020), è anche vero che per molti «è ancora difficile essere un alleato degli USA» (Fontaine, 2021). Non c'è altra soluzione al compromesso perchè, come dicevano gli antichi romani, *in medio stat virtus*.

## Riferimenti bibliografici

EEAS (2021). *Towards a Strategic Compass*. In European External Action Service (<https://bit.ly/3y2Rg1A>)

Fontaine, R. (2021). *It's Still Hard to Be America's Ally*. In Foreign Policy (<https://bit.ly/3dsNEMX>)

Koop, A. (2021). *This is How Much NATO Countries Spend on Defense*. In Visual Capitalist (<https://bit.ly/3GqSirt>)

Mesterhazy, A. (2018). *Burden Sharing: New Commitments in A New Era*. In NATO Parliamentary Assembly (<https://bit.ly/3pEyYjl>)

Morcos, P. (2021). *After the AUKUS Crisis, Are France-US Relations Back on Track?* In Center for Strategic and International Studies (<https://bit.ly/3y4AoHZ>)

NATO (2021). *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)*. In NATO (<https://bit.ly/3rIcYHa>)

Obama, B.H. (2014). *Remarks by President Obama at NATO Summit Press Conference*. In White House (<https://bit.ly/3oyIXry>)

Office of the Historian (1962). *121. Memorandum of Conference With President Kennedy*. In US Department of State (<https://bit.ly/3EzG6Ee>)

Ortiz, E. (2016). *President Obama, Frustrated With Allies, Calls Out the 'Free Riders'*. In NCB News (<https://nbcnews.to/3Et3iE1>)

Radin, A. (2021). *Reconsidering US Decision-Making Within NATO After The Fall of Kabul*. In War on the Rocks (<https://bit.ly/3GjHOVR>)

Snyder, G.H. (1990). *Alliance Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Vandenberg, A. (1948). *Vandenberg Resolution*. In University of Luxemburg CVCE.eu research infrastructure (<https://bit.ly/3rK3paL>)

Weiler, J. (2020). *Europe Must Learn Quickly to Speak the Language of Power: Part I*. In European Journal of International Law Talk (<https://bit.ly/3rPsvor>)

White House (2021a). *Remarks by President Biden on America's Place in The World*. In White House (<https://bit.ly/3EyaY89>)

- (2021b). *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference*. In White House (<https://bit.ly/3DuiAHf>)
- (2021c). *Interim National Security Strategic Guidance*. In White House (<https://bit.ly/3rGbOMo>)
- (2021d). *Remarks by President Biden and NATO Secretary General Jens Stoltenberg During Greeting*. In White House (<https://bit.ly/3dpOsCq>)
- (2021e). *Remarks by President Biden Before the 76<sup>th</sup> Session of the United Nations General Assembly*. In White House (<https://bit.ly/3pxuV8B>)
- (2021f). *Remarks by President Biden and President Macron of the French Republic Before Bilateral Meeting*. In White House (<https://bit.ly/3otdFCe>)

**Gli accordi di Doha e il ritiro dall'Afghanistan:  
la continuità strategica tra le amministrazioni Obama,  
Trump e Biden**

Lorenzo Zacchi

Introduzione

L'uccisione di Bin Laden, avvenuta nel maggio del 2011 ad Abbottabad, in Pakistan, rappresenta uno spartiacque per la postura statunitense nei confronti della crisi afgana. Tale evento ha rafforzato la convinzione che la fine delle operazioni militari nel Paese fosse vicina e ha portato alla costituzione della partnership strategica tra Washington e Kabul, oltre alla volontà di demandare alle forze afgane, sin dal 2014, la responsabilità della sicurezza interna. Dal 2011, pertanto, le truppe statunitensi sul campo vedono una riduzione progressiva, per arrivare alla presenza, nell'estate del 2014, di circa 29.000 militari americani e alla decisione di Obama – mitigata dai consigli del Generale Dunford – di mantenere 9.800 unità nel 2015 e 5.500 nel 2016.

Tali scelte riflettono un cambio di approccio strategico che, sin dal primo giorno del suo mandato, Obama è deciso a perseguire, segnando una forte discontinuità con le politiche di Bush: la concentrazione sulla dimensione politica domestica, piuttosto che perpetrare il fenomeno di sovraesposizione militare ed economico visto dal 2001 in poi. Tale obiettivo viene fissato già nella pubblicazione del primo documento strategico firmato da Obama – la National Security Strategy (NSS) del 2010 –, e rivendicato dal Presidente democratico all'interno del secondo documento strategico dell'amministrazione democratica. Nella NSS del 2015 Obama descrive, infatti, come un successo l'ingente ritiro di truppe dal teatro iracheno e afgano. Il frame strategico all'interno del quale si muove l'amministrazione è la volontà di disimpegnarsi dal Medio Oriente, regione ritenuta non più preminente per gli interessi statunitensi, e contemporaneamente rilanciare il concetto di «pivot to Asia». È infatti alla regione Asia-Pacifico – ritenuta centrale per le future dinamiche globali – che viene attribuita la priorità strategica dall'amministrazione, che identifi-

ca gli Stati Uniti come «potenza del Pacifico» (White House, 2015).

La dottrina  
Trump: tra  
continuità  
strategica e  
accelerazione  
tattica

Sin dalle primarie nel Partito Repubblicano e dalla campagna elettorale, Trump ha imposto una narrativa fortemente critica relativamente agli impegni degli Stati Uniti all'estero. Se Obama aveva individuato nel quadrante Asia-Pacifico il nuovo imperativo strategico per il futuro degli Stati Uniti, Trump prometteva di concentrare le risorse del Paese all'interno dei propri confini, al fine di realizzare la rivoluzione economica promessa in campagna elettorale, esemplificata dallo slogan «America First». Nella cornice strategica fornitaci dalla NSS pubblicata nel dicembre del 2017 si ritrovano diversi elementi che aiutano la comprensione degli eventi che hanno portato alla trattativa con i talebani e all'accordo di Doha del 2020: prima di tutto Trump identifica Russia e Cina – definite «potenze revisioniste» (White House, 2017) – come le principali minacce all'ordine internazionale a guida statunitense, relegando il Medio Oriente più in basso nella gerarchia delle priorità. Tale regione viene considerata un'area altamente instabile, ma la minaccia viene confinata alle azioni dell'Iran e al ruolo delle organizzazioni jihadiste. Secondo elemento utile è la disillusione che pervade la NSS del 2017 rispetto al multilateralismo: se pur circoscritta alle istituzioni e organizzazioni internazionali, la critica che emerge dal documento si riferisce alla difficoltà per gli Stati Uniti di perseguire i propri interessi strategici ed economici se mutuati eccessivamente in un contesto multilaterale. Terzo elemento è la questione della promozione della democrazia e dei diritti umani. Queste due tematiche assumono un'importanza marginale nella NSS del 2017, dove il termine «diritti umani» è utilizzato in una sola occasione, mentre si ritrova per 16 volte nella NSS del 2015 di Obama. Allo stesso tempo, se la promozione della democrazia è considerata da Obama un interesse nazionale, a più riprese, nella NSS del 2017, si ribadisce come non sia possibile imporre il modello americano agli altri Stati e che la sua rappresentazione come momento culminante e inevitabile del progresso umano sia fallace (Natalizia, 2017).

Questi tre elementi favoriscono, pertanto, da una parte la continuità strategica tra le amministrazioni Obama e Trump nella volontà di disimpegnarsi dall'Afghanistan, e parallelamente incentivano l'accelerazione tattica che sotto l'amministrazione Trump si è vista nel raggiungimento dell'accordo di Doha con i talebani, il 29 febbraio del 2020, dopo circa un anno dall'inizio dei negoziati bilaterali con il movimento degli studenti coranici. Anche la scelta di trattare direttamente con i talebani, dopo l'ennesimo rifiuto di questi nel riconoscere o negoziare con il governo afgano, dà prova della volontà dell'amministrazione USA di accelerare il processo di disimpegno dal Paese.

Nel settembre del 2018 gli Stati Uniti, su spinta del Sottosegretario di Stato Mike Pompeo, hanno nominato Zalmay Khalilzad – ex ambasciatore a Kabul e considerato uno degli artefici della costituzione afgana del 2004 – come Rappresentante speciale per la riconciliazione dell'Afghanistan. Khalilzad manifesta all'amministrazione Trump di voler giungere ad una rapida soluzione del conflitto, e tale volontà coincideva con gli interessi della nuova amministrazione di mantenere le promesse fatte in campagna elettorale. Un mese dopo la nomina, Khalilzad ottiene dal Pakistan il rilascio del Mullah Abdul Ghani Baradar, che verrà successivamente indicato come capo politico della delegazione dei Talebani a Doha. In pochi mesi di dialogo bilaterale vi è una forte accelerazione sul negoziato. Fondamentale, per giungere all'accordo del 2020, è la progressiva restrizione del perimetro della trattativa: se sul finire del 2018 le richieste americane ai Talebani includevano delucidazioni sul rapporto con al-Qaeda e chiarimenti sul dialogo con il governo di Kabul o sulla futura forma di Stato, gradualmente le tematiche si concentrarono sulle tempistiche e sulla sicurezza del ritiro militare statunitense, sulla riduzione della violenza sul campo e su vaghe richieste (Rutting, 2021) di prese di posizione nei confronti delle organizzazioni terroristiche, demandando a successivi colloqui intra-afgani le questioni relative ai futuri assetti istituzionali.

L'accordo di Doha e la questione giuridica

C'è stato ampio dibattito sulla natura giuridica dell'accordo bilaterale tra Stati Uniti e l'Emirato Islamico dell'Afghanistan, entità incerta (Aitalia, 2021) e non riconosciuta come Stato. Il movimento dei Talebani può essere riconducibile sotto la definizione di «insorti»: secondo la dottrina, l'attribuzione nei confronti di quest'ultimi della soggettività internazionale è legata all'accertamento di uno stabile controllo di una parte del territorio del Paese oggetto dell'insurrezione (Pustorino, 2018), situazione *de facto* in Afghanistan. Di conseguenza, la soggettività internazionale degli insorti si fonda sul principio di effettività, cioè se viene esercitato in modo effettivo un controllo esclusivo su porzioni di territorio. Pertanto, la personalità giuridica degli insorti sarebbe limitata 1) alla sola norma che consente di concludere accordi internazionali (Morelli, 1967); 2) alla destinatarietà delle norme internazionali che disciplinano la condotta delle ostilità con il governo centrale o il potere d'imperio sul territorio controllato dagli insorti (Ronzitti, 2016), ovvero 3) alle norme che riguardano l'immunità di organi o istituzioni di Stati stranieri (Focarelli, 2018). Secondo altra parte della dottrina, al contrario, non vi sarebbero limitazioni nella soggettività dei movimenti insurrezionali, in grado quindi di essere destinatari di norme internazionali e conseguentemente di rispettare gli obblighi stipulati. Quel che invece appare piuttosto condiviso dai vari orientamenti dottrinali, è che la soggettività internazionale sia condizionata alla presenza di una organizzazione di governo e di una territorialità più o meno definita (Pustorino, 2018).

Altra particolarità dell'accordo è la presenza di impegni presi, dagli Stati Uniti, anche a nome degli «Alleati e partner della coalizione», che devono ritirare tutto il loro personale entro lo stesso limite temporale degli USA (14 mesi) (US Department of State, 2020), e seguire al contempo la cronologia del ritiro statunitense, con tappe intermedie da rispettare proporzionalmente ai numeri del ritiro americano. Si evidenzia, in tale passaggio, la volontà di Washington di sottolineare il proprio peso egemonico all'interno della cornice multilatera-

le che ha contraddistinto la missione in Afghanistan negli anni.

Alla lettura dell'accordo appare inoltre evidente, come detto nel precedente paragrafo, il progressivo restringimento delle materie affrontate nel corso della trattativa. Il testo si articola, infatti, intorno a tre elementi: 1) il completo ritiro di tutte le forze militari straniere; 2) l'impegno dei Talebani nel non consentire a nessuna organizzazione, inclusa al-Qaeda, di utilizzare l'Afghanistan come territorio dal quale minacciare la sicurezza degli Stati Uniti; 3) la volontà di demandare a futuri colloqui intra-afgani la definizione degli assetti istituzionali e politici del Paese. Tale accordo testimonia la volontà statunitense di raggiungere il disimpegno senza particolari ostacoli: non vi sono infatti condizionalità che prevedono un rallentamento o una interruzione del ritiro delle forze militari in caso di non ottemperanza degli impegni della controparte talebana. Inoltre, mentre gli obblighi relativi al disimpegno degli Stati Uniti sono misurabili e estremamente precisi nelle tempistiche, gli impegni presi dai Talebani – come quello riguardante le organizzazioni terroristiche presenti sul territorio – senza l'istituzione di uno specifico meccanismo di controllo risultano difficilmente verificabili (Allen, 2020).

#### Conclusioni

Le nomine agli affari esteri e alla sicurezza nazionale – come quella di Anthony Blinken – hanno portato diversi autori a immaginare un forte cambiamento rispetto alle politiche di Trump, presupponendo che la Presidenza di Biden potesse rappresentare l'ultima occasione dell'establishment americano per dimostrare come l'internazionalismo liberale possa essere una strategia migliore della narrativa isolazionista della precedente amministrazione (Wright, 2020). Il 3 marzo del 2021 l'Amministrazione Biden ha rilasciato la Interim National Security Strategic Guidance (INSSG) (White House, 2021a), un documento provvisorio che traccia le linee guida dell'approccio strategico e di sicurezza nazionale che adotterà la nuova amministrazione. All'interno della INSSG vi sono interessanti elementi di discontinuità rispetto alla preceden-

te NSS firmata da Trump, come la questione del fattore democratico utile per rinvigorire la leadership americana, la rinnovata fiducia per le istituzioni multilaterali e il ripristino delle alleanze per promuovere una distribuzione favorevole del potere nelle aree dove Washington si sente sfidata (White House, 2021a). Su un piano strategico, invece, si evidenzia una certa linea di continuità rispetto alle precedenti amministrazioni: l'Indo-Pacifico continua ad essere riconosciuto come quadrante strategico vitale per gli interessi nazionali, e rimane una postura assertiva (Pottinger, 2021) nei confronti delle potenze revisioniste Cina e Russia, anche se diversificate nel grado di minacciosità. Conseguentemente alla percezione crescente della gravità delle minacce in altri teatri regionali, il Medio Oriente continua ad assumere un ruolo marginale su un piano strategico. Concentrandoci sul focus della ricerca, nella INSSG l'Afghanistan è nominato per due volte<sup>1</sup>, e vengono sostanzialmente ripresi i due principali elementi costitutivi dell'Accordo di Doha: il ritiro militare e la questione del terrorismo. Nel documento si ribadisce, inoltre, la volontà di non impegnarsi più nelle cosiddette «*forever wars*». Appare quindi piuttosto coerente l'annuncio dell'aprile del 2021 che conferma il totale ritiro delle forze americane entro l'11 settembre. Nel discorso pronunciato il 14 aprile (White House, 2021b) Biden afferma di aver trovato in eredità un accordo diverso da quello che lui stesso avrebbe negoziato, ma che il ritiro dall'Afghanistan è in linea con gli interessi nazionali americani. Biden, che per motivi di età potrebbe non essere interessato alla corsa per il secondo mandato, è la figura perfetta per assumersi la paternità del ritiro e interrompere lo scarico di responsabilità tra le varie amministrazioni<sup>2</sup>. Secondo Biden gli Stati Uniti hanno pienamente rispettato l'obiettivo originario della missione, cioè quello di catturare i colpevoli della strage dell'11 settembre e assicurarsi che al-Qaeda non fosse più in grado di utilizzare il Paese come base

<sup>1</sup> «We will work to responsibly end America's longest war in Afghanistan while ensuring that Afghanistan does not again become a safe haven for terrorist attacks against the United States» (White House, 2021a).

<sup>2</sup> «I'm now the fourth United States President to preside over American troop presence in Afghanistan: two Republicans, two Democrats. I will not pass this responsibility on to a fifth» (White House, 2021b).

per nuovi attacchi contro gli Stati Uniti. Tale discorso è perfettamente sovrapponibile allo *statement* (White House, 2021c) rilasciato il 14 agosto, in seguito all'avanzata talebana e alle tragiche immagini dell'evacuazione di Kabul: Biden nega che tra gli obiettivi degli Stati Uniti vi siano stati quelli relativi alla democratizzazione e allo *state building* in Afghanistan, confermando come la presenza nel Paese non fosse più necessaria alla tutela degli interessi americani. Continuare ad investire risorse in un teatro non più prioritario rappresenterebbe per Washington una non giustificabile distrazione in grado di avvantaggiare le potenze rivali (Natalizia, 2021). Biden, così come Trump, ha rifiutato di legare il disimpegno delle truppe a condizionalità esterne, ad esempio alla situazione sul campo o alle azioni dei Talebani. E come sottolineato da diversi autori, la continuità si è vista non solo nell'implementazione delle politiche ereditate da Trump, ma anche nelle modalità operative che hanno portato al ritiro definitivo, scelte in autonomia e senza consultare gli alleati (Haass, 2021).

Biden ha certamente ereditato un perimetro giuridico fornito dall'accordo di Doha del 2020, ma al contempo ha dimostrato di sapersi discostare da alcune scelte politiche di Trump:<sup>3</sup> per tale ragione i motivi della continuità vista nel teatro afgano sono da ricercarsi altrove, cioè nei vincoli di natura strutturale che impongono ad una superpotenza di mantenere una prospettiva strategica definita. Al sopraggiungere di nuove sfide esistenziali, limitare gli impegni non ritenuti più preminenti è una delle opzioni per cui una potenza egemone può optare per consolidare il primato (Gilpin, 1981): tale tendenza si ritrova con continuità dal 2008 in poi, e sopravvive al cambio di colore delle diverse amministrazioni.

---

<sup>3</sup> Si vedano a titolo esemplificativo i 17 ordini esecutivi firmati da Biden nel giorno dell'insediamento, tra i quali quello che disciplina il rientro negli accordi di Parigi sul clima.

### Riferimenti bibliografici

Ackerman, S. (2014). *Obama announces plan to keep 9.800 troops in Afghanistan after 2014*. In *The Guardian* (<https://bit.ly/3udq-wJX>)

Aitala R. (2021). *Perseverare diabolicum*. In *Limes*, n. 8/2021, 61-71.

Allen J. R. (2020). *The US-Taliban peace deal: A road to nowhere*. In *Brookings* (<https://brook.gs/3oA30FQ>)

Felbab-Brown V. (2020). *What's in store after the US-Taliban deal*. In *Brookings* (<https://brook.gs/3011RjA>)

Focarelli C. (2012). *Diritto internazionale*. Padova: Cedam.

Gilpin R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Haass R. (2021), *The age of America first*. *Foreign Affairs* 100(6), 85-98.

International Crisis Group (2020). *The US-Taliban Agreement as a Stage Setter for Peace Talks, Taking Stock of the Taliban's Perspectives on Peace*. In *International Crisis Group* (<https://bit.ly/3Gohij2>)

Morelli G. (1967). *Nozioni di diritto internazionale*. Padova: Cedam.

Natalizia G. (2017). *Preservare il momento unipolare. L'approccio strategico dell'Amministrazione Trump nella nss-17*. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 4(1).

Natalizia G. (2021). *Biden, il ritiro dall'Afghanistan e la continuità della politica estera*. In *Geopolitica.info* (<https://bit.ly/3y10-CuM>)

Pottinger M. (2021). *Beijing's American Hustle: How Chinese Grand Strategy Exploits US Power*. *Foreign Affairs* 100(5), 102-114.

Pustorino P. (2018). *Movimenti insurrezionali e diritto internazionale*. Bari: Cacucci.

Ronzitti N. (2016). *Introduzione al diritto internazionale*. Torino: Giappichelli.

Rutting T. (2021). *A Deal in the Mist: How much of the US-Taliban Doha agreement has been implemented?* In Afghanistan Analyst Network (<https://bit.ly/3duT6io>)

Us Department of State (2020). *Agreement for bringing peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America.* In State.gov (<https://bit.ly/3m3Ugq3>)

White House (2015). *National Security Strategy 2015.* In White House (<https://bit.ly/303Ylm5>)

- (2017). *National Security Strategy 2017.* In White House (<https://bit.ly/3pC1K4s>)

- (2021a). *Interim National Security Strategic Guidance.* In White House (<https://bit.ly/3yOwAYh>)

- (2021b). *Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan.* In Briefing Room (<https://bit.ly/3EMy9LK>)

- (2021c). *Statement by President Joe Biden on Afghanistan.* In White House (<https://bit.ly/3pAZY3t>)

Wright T. (2020). *The Fraught Politics Facing Biden's Foreign Policy.* In The Atlantic (<https://bit.ly/3li76tR>)

## Un banco di prova per l'amministrazione Biden: le relazioni turco-statunitensi

Carlo Frappi e Nicolò Rascaglia

Introduzione

Joe Biden eredita dalle Amministrazioni che lo hanno preceduto il punto più basso mai toccato nelle relazioni bilaterali tra Stati Uniti e Turchia dopo la crisi di Cipro del 1974. Uno stato di crisi strisciante reso più profondo dalla sovrapposizione di *elementi* strategico-diplomatici e identitario-normativi che hanno concorso a determinarla.

La decennale spirale di crisi nelle relazioni turco-statunitensi è tutta in due istantanee. La prima, del 6 aprile 2009: davanti alla Grande Assemblea Nazionale turca il neo-insediato Presidente Obama, che simbolicamente sceglie proprio la Turchia come prima meta di una visita estera, elevava il Paese, a maggioranza musulmana e rappresentante dei valori democratici e secolari condivisi da Washington, a guida e modello per il Medio Oriente. La seconda, del 14 dicembre 2020: Mike Pompeo, Segretario di Stato USA, annuncia la sanzione della Turchia – primo Paese NATO a subire tale sorte – ai sensi del *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* per l'acquisto del sistema di difesa missilistico russo S400.

Il passaggio nella concezione e rappresentazione della Turchia in Occidente da “modello di sviluppo” ad “alleato perduto”, sottintesa nel confronto delle istantanee, è dinamica nient'affatto nuova. Eppure nell'ultimo decennio questo passaggio si è prodotto sullo sfondo di ripetute e profonde crisi bilaterali e diplomatiche<sup>1</sup> e, soprattutto, sullo sfondo dell'evidente involuzione del processo democratico in Turchia<sup>2</sup>, la cui effettiva aderenza al campo e ai valori occidentali è oggi

---

<sup>1</sup> Si vedano la crisi seguita all'arresto del pastore americano Brunson, detenuto nel 2016 per il suo presunto coinvolgimento nel fallito golpe del 2016; la crisi diplomatica seguita alla mancata estradizione del predicatore turco Fethullah Gulen, lo scandalo Halkbank e l'ultima in ordine cronologico del novembre 2021, quando Erdoğan ordinò l'espulsione di 10 Ambasciatori, tra cui quello statunitense, in seguito alla pubblicazione di una lettera con la quale si richiedeva il rilascio del filantropo turco Osman Kavala, detenuto da quattro anni.

<sup>2</sup> A tal riguardo, si tenga in considerazione il declassamento della Turchia operato da Freedom House da Paese “parzialmente libero” a “non libero” (Freedom House, 2021).

messa in dubbio da diversi osservatori – spintisi sino a chiedere l'espulsione dalla NATO.<sup>3</sup>

Ricerca le radici della crisi turco-statunitense nella sua duplice dimensione strategico-diplomatica e identitario-normativa – e tentare di coglierne così le prospettive di breve e medio periodo – implica necessariamente guardare alla traiettoria post-bipolare seguita dalla politica estera di Ankara e, in particolare, alla ricerca di ri-posizionamento nello scenario successivo al 1991. Sin dalla fine degli anni '90 – e prima, dunque, dell'avvento dell' Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), – la Turchia ha risposto al declassamento strategico conseguenza della dissoluzione sovietica con l'affermazione e la rivendicazione di una nuova centralità nel sistema internazionale, giustificata da un elemento oggettivo e da uno soggettivo: dallo spostamento verso est del baricentro sistemico, da una parte, e dai multiformi legami con i diversi scacchieri regionali al cui centro il Paese si colloca, dall'altra. Richiamando la teorizzazione dell'ex-Ministro degli Esteri ed ex-Primo Ministro Ahmet Davutoğlu, la Turchia passava così da essere una “nazione periferica” (*kanat ülke*) a “centrale” (*merkez ülke*)<sup>4</sup> del sistema internazionale, secondo una visione che fu peraltro già del social-democratico Ismail Cem, Ministro degli Esteri tra il 1997 e il 2002.<sup>5</sup>

Il suddetto passaggio ha comportato un processo di autonomizzazione della politica estera turca, di sovente tradottosi in disallineamento da quella statunitense in molti degli scenari verso i quali il Paese andava proiettando la propria influenza – dall'area del Mar Nero allargato al Medio Oriente, dal Mediterraneo orientale al Corno d'Africa e al Caucaso meridionale. Parallelamente, in un cortocircuito tra dimensione interna ed esterna, l'affermazione della centralità della Turchia ha comportato anche un più profondo disallineamento identitario – ricaduta quasi naturale per un Paese che proprio all'alli-

<sup>3</sup> Si veda, ad esempio Carpenter, 2019.

<sup>4</sup> Si veda Davutoğlu, 2004.

<sup>5</sup> Il concetto era così espresso da Cem: «Turkey, with a multitude of opportunities, is poised to become a significant player in the coming decades. [...] We envisage an international mission that is no longer peripheral and confined to the outskirts of Europe. Our mission envisions a pivotal role in the emerging Eurasian reality» (Cem, 2002).

neamento strategico a Occidente aveva ancorato la declinazione del proprio paradigma identitario nel cinquantennio precedente. Al disallineamento identitario, infine, si è sovrapposto un più profondo e minaccioso disallineamento valoriale, che ha fatto sì che la Turchia passasse da ambasciatore a sfidante dell'ordine internazionale liberale.

Il disallineamento strategico: crisi siriana e relazione con la Federazione russa

Il passaggio dalla rivendicazione di centralità al disallineamento strategico dagli Stati Uniti si è compiuto prioritariamente attorno a due, connessi, obiettivi di politica estera: affermazione di uno *status* di potenza (multi)regionale, che ha comportato una più assertiva e muscolare tutela del proprio interesse nazionale, e promozione del principio di *regional ownership*, secondo cui Ankara – nelle parole di Davutoğlu – deve «trovare soluzioni regionali ai suoi problemi regionali, piuttosto che attendere che attori esterni impongano le loro soluzioni» (Davutoğlu, 2012), a sua volta tradottosi nella promozione di un ruolo di power broker in grado di agire al di fuori del sostegno e delle iniziative euro-atlantiche, se non in contrasto a esse.<sup>6</sup>

Più di ogni altro, è lo scacchiere siriano a mostrare apertamente peso e ricadute delle due dinamiche. Qui, nel tentativo di affermare una primazia regionale in un Medio Oriente infiammato dalle Primavere arabe, la Turchia ha abbandonato cautela diplomatica e adesione alla conservazione dello *status quo*, inscritte nel precetto repubblicano-kemalista, per imboccare un percorso proattivo e rivoluzionario di politica estera (Fuller, 2014). Un percorso rivolto, in una prima fase, al rovesciamento del regime siriano attraverso un intervento indiretto giocato sul sostegno alla galassia delle opposizioni e, in una seconda fase, a scongiurare il rischio di autonomizzazione delle regioni a maggioranza curda nel Nord del Paese attraverso l'intervento militare diretto. Superate le iniziali tensioni turco-statunitensi derivanti dall'ambiguo atteggiamento tenuto da Ankara rispetto alle frange islamiste dell'opposizione a Damasco,<sup>7</sup> è il secondo obiettivo a mettere

<sup>6</sup> Sul processo di trasformazione della politica estera turca si veda Kardaş, 2012.

<sup>7</sup> La Turchia attese diversi mesi prima di prendere parte alla coalizione internazionale a guida americana contro l'ISIS e negò a Washington l'utilizzo della strategi-

oggi in rotta di collisione i due attori. Mentre per Washington le milizie curdo-siriane delle *Syrian Democratic Forces* (SDF) – e quelle Unità di Protezione Popolare (YPG) che ne costituiscono la principale componente militare – rappresentano un interlocutore fondamentale per il contrasto al jihadismo nel nord-est della Siria, Ankara considera l'YPG un'organizzazione terroristica, diretta emanazione del Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK) e, di conseguenza, immediata minaccia alla sicurezza nazionale, da contrastare militarmente tanto all'esterno quanto all'interno dei propri confini. Attraverso le operazioni lanciate in territorio siriano a partire dal 2016, la Turchia sembra dunque puntare alla creazione di una zona cuscinetto ai suoi confini meridionali non difforme da quella stabilita di fatto in Iraq negli anni '90 per contrastare la minaccia rappresentata dal Governo regionale curdo (Frappi, 2006). Oltre alle tensioni generate dalle operazioni militari condotte dall'esercito turco – e, in particolare dall'Operazione “Sorgente di Pace” del 2019<sup>8</sup> – sono dunque le diverse visioni sulla sistematizzazione del Paese a creare incomprensioni e tensioni tra Turchia e Stati Uniti, che pur non avendo preso posizione sul futuro assetto delle province curde mantengono nondimeno un contingente militare di un migliaio di uomini nel nord-est a sostegno delle milizie YPG.

Inquadrato nella cornice del Processo di Astana – lanciato con Russia e Iran per trovare una ricomposizione alla crisi siriana – il tentativo di Ankara di assicurarsi un posto al tavolo dei negoziati per il futuro assetto del Paese aiuta d'altra parte a comprendere come il perseguimento del richiamato principio di *regional ownership* rappresenti ulteriore fattore di disallineamento strategico rispetto a Washington. Da una parte, infatti, esso si traduce in una sorta di *conventio ad excludendum* rispetto agli Stati Uniti, mentre dall'altra offre il principale punto di convergenza tra la Turchia e sfidanti dell'ordine internazionale liberale, a partire proprio dalla Russia. Chiave

---

ca base aerea di Incirlik, ricevendo innumerevoli accuse di aver facilitato l'ingresso di foreign fighters in Siria e aver fornito armi e munizioni ai jihadisti (in funzione anti-curda e anti Assad).

<sup>8</sup> L'allora Presidente Trump, dopo aver *de facto* avallato l'operazione ritirando le truppe americane lungo il confine, minacciò di distruggere l'economia turca con sanzioni mirate se Erdoğan non avesse fermato l'attacco.

del processo di avvicinamento russo-turco resta infatti la tendenza dei due attori a marginalizzare gli elementi di contrasto strategico attraverso l'individuazione di margini di convergenza tattica – tra i quali il principio di *regional ownership* assume naturale priorità.

Assieme al dossier siriano è la crescente intesa e collaborazione tra Ankara e Mosca a determinare tensioni nel rapporto con gli Stati Uniti. Punto più alto di un avvicinamento avviato con l'inizio del secolo – e, al contempo, principale elemento di attrito con Washington – è stata la sottoscrizione, nel 2017, dell'accordo per l'acquisto del sistema di difesa missilistico S400 russo, che ha indotto la Casa Bianca ad espellere la Turchia dal programma di addestramento e vendita dei caccia F35, richiesti dalla Turchia per modernizzare la propria aviazione, e a sanzionare la Presidenza per le Industrie della Difesa turca. Dalla prospettiva statunitense, l'acquisto di un sistema di difesa missilistico russo rappresenta oggi il principale ostacolo verso il riavvicinamento alla Turchia per due ragioni principali: da una parte, Washington teme che i radar degli S400 russi siano in grado di calcolare e tracciare i caccia statunitensi, in particolare gli F35; dall'altra, l'acquisto da parte di un Paese NATO di un sistema di difesa missilistico di un Paese rivale rappresenta non solo una dichiarazione di indipendenza sotto il profilo militare, ma anche politico. Considerazione, questa, tanto più profonda in ragione del progressivo approfondimento e allargamento della cooperazione russo-turca<sup>9</sup> che – al netto delle divergenze strategiche che la caratterizzano e di una natura spiccatamente asimmetrica – rappresenta per Ankara un vettore di fondamentale importanza in chiave multiregionale. (Öniş, Yilmaz, 2016)

Il disallineamento identitario-valoriale dal campo euro-atlantico

La riaffermazione della centralità della Turchia nello scenario post-bipolare si è accompagnata ed è stata sostenuta da un parallelo processo di disallineamento identitario, da un ripensamento della declinazione del paradigma nazionale in parte testimoniato dalle stesse etichette in diversi momenti

<sup>9</sup> In merito all'allargamento della cooperazione russo-turca, si rimanda a Frappi, 2018.

utilizzate per caratterizzare il nuovo corso di politica estera turca – pan-turchismo, neo-ottomanesimo, eurasismo – che semanticamente segnalano l'intreccio tra dimensione strategica e identitaria tipica della politica estera di Ankara.

Al disallineamento identitario si è d'altra parte sovrapposto un più profondo disallineamento valoriale che, proceduto di pari passo con involuzione democratica e repressione del dissenso, ha progressivamente legato il ripensamento identitario a un processo di alterizzazione dell'Occidente e dei suoi valori. La Turchia si è cioè allineata a quei paesi sfidanti dell'ordine internazionale liberale che, rigettando la tendenza dell'Occidente al *lecturing* in tema di democratizzazione, da una parte denunciano le incoerenze del mondo euro-atlantico e, dall'altra, rifiutano universalità e passiva adozione del modello cultural-istituzionale occidentale, alzando così un muro difensivo fatto di sovranità ai tentativi di ingerenza e destabilizzazione portati attraverso lo strumento normativo. Per questa via e secondo una logica dai tratti spiccatamente populistici, l'Occidente – con gli Stati Uniti in prima fila – è finito dunque per essere inteso, essenzializzato e rappresentato in opposizione binaria alla Turchia, come portatore di valori alieni a quelli nazionali e/o come potenza ostile o nemica che minaccia la sovranità e l'integrità territoriale del Paese (Kaliber A., Kaliber E., 2019). In un cortocircuito tra dimensione interna ed esterna, l'antioccidentalismo è dunque assunto a elemento caratterizzante della ideologia e della strategia di politica interna ed estera dell'AKP.

In politica interna, l'opposizione all'Occidente è diventata ingrediente fondamentale della ricetta di governo e della macchina del consenso, strumentalmente utilizzato per rafforzare la presa del partito e del suo *leader* innanzi alle sfide succedutesi nel corso dell'ultimo decennio – dalle manifestazioni di Gezi Park del 2013 fino al tentato colpo di stato del 2016 – e per giustificare la repressione del dissenso seguite ad esse. Elemento caratterizzante del nazionalismo turco e del populismo di Erdoğan, l'antioccidentalismo si è dunque fondato e ha contribuito ad approfondire la mai sopita diffidenza nei confronti dei tradizionali alleati euro-atlantici. Si è così assi-

stato, nel dibattito pubblico e politico, a un crescente ricorso a temi anti-occidentali, a una narrazione che vede la Turchia contrapposta ad un Occidente che le è sempre più lontano e antagonista<sup>10</sup> diretta conseguenza della progressiva sfiducia nei confronti degli stessi Stati Uniti – accusati da Ankara di aver voltato le spalle nel momento del bisogno o di aver, direttamente o indirettamente, sostenuto gli avversari interni ed esterni al governo AKP per ostacolare una crescita della Turchia percepita come minacciosa.<sup>11</sup>

In un gioco di specchi, il processo di alterizzazione dell'Occidente e il populismo a esso soggiacente è diventato strumento anche di politica estera, completando il quadro del disallineamento identitario-normativo che caratterizza le relazioni turco-statunitensi.<sup>12</sup> In questo senso, l'opposizione all'Occidente ha rappresentato, d'altra parte, un determinante strumento di legittimazione della più assertiva promozione dell'interesse nazionale e della ricerca di una nuova primazia regionale.<sup>13</sup> La medesima logica di opposizione binaria tra Turchia e Occidente impiegata sul piano interno viene cioè adoperata su quello regionale – e, in primo luogo, mediorientale – per una narrazione imperniata sul ruolo del Paese come interprete e difensore dei diritti dei popoli oppressi da potenze euro-atlantiche che manifestano mai sopite tendenze colonialistiche e imperialistiche. È questa l'essenza più profonda della dottrina del “prezioso isolamento” (*Değerli Yal-nızlık*) enunciata da Ibrahim Kalın – consigliere politico e

<sup>10</sup> Oltre a rafforzare la componente conservatrice dell'elettorato dell'AKP, questo tema ha facilitato la proliferazione dei circoli eurasisti, movimenti ultra-nazionalisti che propugnano un'ideologia fortemente anti-occidentale e che negli ultimi anni hanno acquisito un ruolo sempre più prominente nei gangli dell'Amministrazione turca (Yetkin, 2016). Secondo questi circoli, alcuni dei quali molto influenti nel panorama politico, la Turchia dovrebbe definitivamente abbandonare il campo atlantico uscendo dalla NATO e tagliando ogni relazione con l'UE, re-introdurre la pena di morte e avvicinarsi alla Russia, alla Cina e all'Iran, con cui Ankara condividerebbe maggiori interessi strategici.

<sup>11</sup> Vale la pena di richiamare qui, con Kaliber & Kaliber (2019, 10) le affermazioni di Ibrahim Kalın sulle potenze occidentali, che restituiscono appieno il senso di questa dinamica: «Il loro primo tentativo fu attraverso l'istigazione degli eventi di Gezi. Successivamente venne attraverso il golpe giudiziario del 17 e 25 dicembre. Immediatamente dopo hanno resuscitato gli attacchi terroristici del PKK. Tutti questi tentativi sono falliti e infine incitarono il golpe del 15 luglio, perché la Turchia era nella posizione di sfidare il sistema internazionale». (Star, 2017)

<sup>12</sup> Per approfondire il tema del legame fra populismo e politica estera si rimanda a Chryssogelos, 2017; Verbeek & Zaslove, 2017.

<sup>13</sup> Sullo stesso tema, si veda Zürcher, 2018.

portavoce di Erdoğan – per rappresentare una Turchia che, sola, si erge a tutela dei valori universali e dei diritti e libertà dei popoli innanzi al «realismo senz'anima» delle potenze occidentali. (Kalin, 2013)

## Conclusioni

Nel corso dell'ultimo decennio, le relazioni tra Stati Uniti e Turchia sono finite prigioniere di una profonda spirale di crisi, uscire dalla quale rappresenta una delle principali sfide che l'Amministrazione Biden deve oggi fronteggiare nello scacchiere eurasiatico. La duplice essenza della crisi, strategica e valoriale, chiama d'altra parte in causa l'essenza stessa della politica bideniana. Il passaggio di Presidenza da Trump a Biden è coinciso infatti con un importante rilancio di quell'eccezionalismo atlantico che sotto il leader repubblicano si era tramutato in anti-eccezionalismo. Obiettivo primario della nuova Presidenza è non solo quello di ricucire lo strappo con gli alleati tradizionali, ma anche di rilanciare il ruolo statunitense nel mondo come guida dei Paesi democratici, veicolando il messaggio secondo cui “America is back”. (Del Pero, 2021)

Al di là delle difficoltà contingenti, ciò che sembra emergere dall'analisi delle relazioni bilaterali fra USA e Turchia è l'obsolescenza del *framework* all'interno del quale le relazioni stesse sono state condotte negli ultimi anni: innanzi alle molteplici crisi emerse nell'ultimo decennio e al graduale disallineamento di Ankara, la reazione delle amministrazioni statunitensi è stata quella di trasporre alla Turchia lo stesso *framework* concettuale adottato nei confronti di avversari sistemici come Russia e Cina, con il risultato di approfondire il solco strategico-valoriale tracciato tra i due alleati. D'altra parte, rilanciare le relazioni turco-statunitensi sembra implicare la necessità di riconoscere che esse non possono essere più prioritariamente ancorate e definite dall'appartenenza turca alla NATO: il principio secondo cui gli USA sono e saranno i principali garanti della sicurezza turca non sarà più sufficiente a contenere le tendenze centrifughe della Turchia dal campo euro-atlantico e le divergenze fra Ankara e Washington (Ülgen, 2021).

Rilanciare le relazioni bilaterali sembra dunque implicare la necessità di “de-erdoğanizzare” le ragioni della crisi, di distinguere cioè elementi strutturali e congiunturali che ne sono alla base, in maniera tale da imparare a convivere con i primi cercando al contempo di contrastare i secondi. Il ripensamento della collocazione strategica e identitaria della Turchia nel sistema internazionale è dinamica e necessità che ha preceduto l'avvento dell'AKP e che verosimilmente ne seguirà la fine. È cioè dinamica strutturale ineluttabilmente segnata dal superamento di quel paradigma – al contempo strategico e identitario – kemalista attorno al quale le relazioni tra Ankara e Washington erano andate ruotando e approfondendosi. Con essa – e con la rivendicazione di centralità nel sistema eurasiatico da essa derivante – la Casa Bianca e i suoi alleati europei non potranno che fare i conti, cercando un modo di re-incanalarla in un senso confacente agli interessi atlantici così come era accaduto nel primo decennio di governo dell'AKP. Al contempo, sull'Amministrazione Biden ricade il complesso onere di separare il disallineamento identitario da quello valoriale – dinamica contingente e strumentalmente legata a scelte tattiche effettuate dall'AKP sul piano interno ed esterno – disinnescando la dimensione normativa della crisi turco-statunitense.

### Riferimenti Bibliografici

T.G. Carpenter (2019). *It' time to expel Turkey from the Western alliance*. In Washington Post (<https://wapo.st/3LXuTt>)

Cem I. (2002). Turkish Foreign Policy: Opening New Horizons for Turkey at the Beginning of a New Millennium. *Turkish Policy Quarterly*, 1(1).

Chryssogelos A. (2017). *Populism in Foreign Policy*. Oxford Research Encyclopaedia of Politics.

Davutoğlu A. (2004). *Davutoğlu: Türkiye Merkez Ülke Olmalı. Radikal*. In Radikal (<https://bit.ly/3IxZh3r>)

Davutoğlu A. (2012). *Interview by Mr. Ahmet Davutoğlu published in AUC Cairo Review (Egypt) on 12 March 2012*. In Turkish Ministry of Foreign Affairs (<https://bit.ly/336qOUx>)

Del Pero M. (2021). *Il viaggio di Biden e la "tribù" atlantica*. In Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (<https://bit.ly/3pvTCCg>)

Frappi C., (2006). *La politica estera turca e l'Iraq del nord*. In Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (<https://bit.ly/3EC-XsQB>)

Frappi C., (2018). The Russo-Turkish Entente: A Tactical Embrace Along Strategic and Geopolitical Convergences in Talbot V., Turkey: Towards a Eurasian Shift? *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 45-69;

Freedom House (2021). *Turkey*. In Freedom House (<https://bit.ly/3DEKccR>)

Fuller G. E., (2014). *Turkey and the Arab Spring: Leadership in the Middle East*. New York: Bozorg Press.

Kaliber A., Kaliber E. (2019). From De-Europeanisation to Anti-Western Populism: Turkish Foreign Policy. In Flux. *The International Spectator* 54(4): 1-16;

Kalın I. (2013). *Yalnız değiliz ama yalnızlığı göze alacak kadar ilkeliz*. In Star (<https://bit.ly/3oxX00m>)

Kardaş Ş., (2012). From Zero Problems to Leading the Change: Making Sense of Transformation. In Turkey's Regional Policy, *TEPAV, Turkey Policy Brief Series*. 5.

Öniş Z., Yılmaz Ş. (2016). Turkey and Russia in a shifting global order: cooperation, conflict and asymmetric interdepen-

dence in a turbulent region, *Third World Quarterly* 37(1): 71-95;

Yetkin M. (2016). *A scary scenario in the Ankara political backstage*. In Hürriyet Daily News (<https://bit.ly/3EK3eA4>)

Ülgen S. (2021). *Redefining the US-Turkey Relationship*. In Carnegie Europe (<https://bit.ly/3DONzhD>)

Verbeek B., Zaslove A. (2017). *Populism and Foreign Policy*. In C. R. Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo e P. Ostiguy (2017). *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press, 384–405.

Zürcher E. J. (2018). *Erdogan's Anti-Western Discourse: Ideology or Opportunism?* In Ahvalnews (<https://bit.ly/3Gt3vrg>)

## **Le conseguenze del *Retrenchment* in Medio Oriente: verso un'integrazione istituzionalizzata tra gli alleati degli USA?**

Pietro Baldelli

Introduzione

A partire dalle Primavere arabe del 2011 gli USA hanno iniziato un processo di graduale disimpegno dal Medio Oriente, ponendo fine alla stagione interventista dell'amministrazione Bush, per concentrare il proprio impegno internazionale sulla competizione egemonica con la Repubblica popolare cinese. A tale dinamica gli alleati regionali di Washington hanno risposto intraprendendo la strada dell'integrazione istituzionalizzata fra di essi, accettando un quoziente di responsabilità maggiore nel mantenimento di un'architettura securitaria favorevole e non contraria agli interessi americani. Il frutto principale di tale percorso sono gli accordi di Abramo, negoziati dal Presidente Trump e sostenuti in linea di continuità, seppure in maniera meno entusiasta, dall'attuale amministrazione Biden. Quali implicazioni e scenari è possibile tracciare, da una prospettiva italiana ed europea?

Dalle Primavere arabe al ritiro dall'Afghanistan: il disimpegno degli USA dal Medio Oriente

«Ricordavo la conversazione avuta con Mohammed bin Zayed, il Principe ereditario di Abu Dhabi che governava de facto gli Emirati Arabi Uniti, subito dopo aver chiesto a Mubarak di dimettersi [...]. MBZ, come lo chiamavamo, non aveva usato mezzi termini nel descrivere come la notizia era percepita nella regione. Mi aveva detto che in tutto il Golfo le dichiarazioni americane sull'Egitto venivano considerate con attenzione e con crescente preoccupazione. Che cosa sarebbe successo se i manifestanti in Bahrein avessero chiesto a Re Hamad di abdicare? Gli Stati Uniti avrebbero rilasciato una dichiarazione analoga? [...] “Vede, quel messaggio pubblico non riguarda Mubarak. Riguarda l'intera regione”, aveva replicato MBZ. [...] “Dimostra che gli Stati Uniti non sono un partner su cui poter contare a lungo termine”, aveva aggiunto». (Obama, 2020).

In tale passaggio, riportato dall'ex Presidente americano Obama nelle sue memorie, bene si può cogliere il senso di una fase storica, quella delle così dette Primavere arabe del 2011,

che rappresenta ancora oggi lo spartiacque cronologico da cui è necessario partire per comprendere la relazione che intercorre tra gli USA e i propri alleati mediorientali. Come evidenziato dalle parole del Principe ereditario degli EAU, Mohammed bin Zayed, la decisione di Obama di sostenere la caduta del regime egiziano di Mubarak venne percepita dalle altre capitali arabe, soprattutto nel Golfo, come il segno di una crescente inaffidabilità degli USA, pronti a rinnegare il sostegno ai propri alleati di lungo corso<sup>1</sup>. In realtà quella decisione era da intendersi in maniera parzialmente differente. Vista dall'esterno, si trattava di un più generale capovolgimento delle priorità americane nella propria agenda internazionale: da fulcro dell'impegno americano nel mondo, da quel momento in avanti il Medio Oriente sarebbe diventato sempre più un teatro marginale. Aderendo a tale prospettiva, è possibile interpretare il sostegno dell'amministrazione Obama alle Primavere arabe come il tentativo di porre fine alla stagione interventista inaugurata da Bush dopo l'attentato dell'11 settembre 2001, attraverso una riconciliazione con l'Islam politico nelle sue ramificazioni nazionali<sup>2</sup> e la conseguente adozione di una politica mediorientale minimalista, nota come *leading from behind*.<sup>3</sup>

Tale nuovo approccio era giustificato dalla necessità di dedicare la propria attenzione all'emergente competizione egemonica con la Repubblica popolare cinese. Come in ciascuna fase di aumento dell'instabilità dell'ordine internazionale, la potenza egemone, in questo caso americana, ha sentito l'esigenza di contrarre i propri obiettivi per dedicarsi al confronto con la potenza sfidante (Natalizia, 2021). Seppure declinata tatticamente in termini differenti, ad un livello strategico

<sup>1</sup> Tra il gennaio e il febbraio 2011 Obama ha più volte sostenuto pubblicamente le proteste di piazza in Egitto che, come conseguenza finale, hanno portato alla caduta del regime di Mubarak (White House, 2011a; White House, 2011b; White House, 2011c). Più in generale quella stagione è figlia di una politica mediorientale americana che il Presidente Obama aveva esplicitato, nelle sue linee guida generali, nel discorso del Cairo del 4 luglio 2009, intitolato "A new Beginning" (White House, 2009).

<sup>2</sup> In questo schema di riconciliazione va inserito anche il tentativo di reinserimento dell'Iran all'interno dell'ordine internazionale a guida americana, attraverso la firma dell'accordo sul nucleare del 2015.

<sup>3</sup> L'emblema di tale nuovo corso politico può essere rintracciato nella decisione di Obama di non intervenire militarmente in Siria nel 2013 in risposta all'uso di armi chimiche da parte del regime di Assad (Dottori, 2019).

tale politica di *retrenchment* accomuna la politica di Obama a quella dei suoi due successori, Trump e Biden (Yom, 2020). Emblema di ciò è la decisione di porre fine alla campagna ventennale in Afghanistan<sup>4</sup>. Se l'amministrazione Trump ha negoziato e poi firmato l'accordo di Doha nel febbraio 2020, il Presidente Biden non ha esitato a dare esecuzione al piano di ritiro delle proprie forze da Kabul nell'agosto scorso (US Department of State, 2020a; White House, 2021a).

Sintetizzando, da una prospettiva geopolitica nei teatri secondari come quello mediorientale da un decennio a questa parte gli USA si stanno limitando a perpetuare una egemonia di matrice aereo-marittima, appaltando agli attori regionali la creazione di un equilibrio di potenza autosufficiente, nella doppia logica del dominio aereo-marittimo e della frammentazione terrestre (Stefanachi, 2017). Gli alleati mediorientali di Washington, da Israele ai Paesi del Golfo, hanno compreso tale nuovo corso e, investiti di una responsabilità maggiore nella gestione dell'architettura securitaria della regione, sembrano aver intrapreso un percorso di riempimento di tale vuoto attraverso un processo di integrazione istituzionalizzata fra di essi, invertendo la tendenza che aveva caratterizzato il Medio Oriente nei decenni passati.

Integrazione  
istituzionalizzata:  
la risposta degli  
attori regionali  
alleati degli USA

In passato la regione mediorientale ha rappresentato un caso atipico rispetto alle caratteristiche assunte in ciascun quadrante regionale dall'ordine egemonico liberale a guida americana. Infatti, a differenza di regioni come l'Europa, l'Asia o l'America Latina, negli anni della Guerra fredda gli USA non sono riusciti a creare in Medio Oriente forme di integrazione istituzionalizzata tra i propri alleati regionali. A fianco alla costruzione di interdipendenza economica e culturale, l'elevato tasso di istituzionalizzazione è una caratteristica peculiare dell'ordine egemonico a guida americana, per cui viene definito di matrice liberale. Gli USA hanno inteso declinare in senso liberale la propria egemonia per due ragioni di fondo: in primo luogo per un'affinità con la tavola dei valori che con-

<sup>4</sup> Sebbene geograficamente l'Afghanistan appartenga alla regione dell'Asia centrale, da un punto di vista geopolitico è a tutti gli effetti parte del così detto Grande Medio Oriente.

nota la propria sfera domestica. In seconda battuta, per una ragione di sostenibilità economica. Costituzionalizzare la propria egemonia, appaltandone la gestione ad alleati e istituzioni internazionali, significa creare un modello di *burden sharing* utile a rallentare il corso del ciclo vitale di un ordine egemonico, per definizione destinato prima o poi a una fase declinante e a una sua fine.

La causa di tale resistenza all'integrazione istituzionalizzata in Medio Oriente può essere rintracciata nello stato di belligeranza o di diffidenza reciproca che contrapponeva Israele, il principale alleato americano nella regione a partire dal 1967, ai partner arabi di Washington<sup>5</sup>. Al contrario, in maniera del tutto controintuitiva, a partire dagli anni dell'amministrazione Obama l'assenza di un costante tutoraggio americano sta costringendo i suoi alleati ad approfondire le reciproche relazioni; non solo tramite canali di collaborazione tacita e segreta bensì attraverso forme di integrazione istituzionalizzata (Jones, Guzansky, 2017; Jones, Guzansky, 2020). Il risultato più evidente è rappresentato dal superamento del veto anti-israeliano e dalla conseguente cooptazione dello Stato ebraico all'interno di meccanismi di cooperazione regionale, arrivata a compimento negli ultimi mesi dell'amministrazione Trump con la firma degli accordi di Abramo, nel settembre 2020. La principale ragione d'essere di tali accordi è da ricercare in una reazione al disimpegno americano dalla regione piuttosto che in una risposta a nemici comuni come l'Iran – con quest'ultimo fattore che rappresenta comunque una variabile rilevante.

Paradossalmente, quindi, è possibile osservare come alla dinamica del disimpegno americano dal Medio Oriente, i suoi alleati regionali stiano rispondendo attraverso una maggiore adesione ai caratteri tipici dell'ordine egemonico liberale a guida americana. Inoltre, tale integrazione istituzionalizzata non coinvolge solamente il piano politico-strategico ma è possibile apprezzarne dei risvolti rilevanti anche in dimensioni differenti, a partire dal piano geo-economico.

---

<sup>5</sup> Tra questi i più importanti sono l'Arabia Saudita, l'Egitto e più recentemente gli Emirati Arabi Uniti.

Gli Accordi di Abramo: da Trump a Biden nel segno della continuità

Il prodotto principale di questa crescente tendenza all'integrazione istituzionalizzata sono gli accordi di Abramo, coordinati diplomaticamente dall'amministrazione Trump e firmati nel settembre 2020 da Bahrein, EAU e Israele, con la successiva adesione di Marocco e Sudan (White House, 2020a)<sup>6</sup>. Come si evince dalla presenza di Washington tra i firmatari della *Abraham Accords declaration*, tale processo di integrazione regionale si sta sviluppando nel segno e non in opposizione alla politica mediorientale di Washington. Entrando nel merito, tali intese si presentano come degli accordi di normalizzazione delle relazioni diplomatiche tra Israele e i Paesi arabi firmatari. Da un punto di vista degli strumenti impiegati non si tratta di un vero e proprio trattato multilaterale bensì di un sistema complesso formato da atti di varia natura. Alla base vi è la già richiamata *Abraham Accords Declaration*. Dopodiché ciascun Paese arabo ha firmato un trattato bilaterale con Israele, che per tale motivo può essere definito il centro del sistema (US Department of State, 2020b; White House, 2020b; White House, 2020c;)<sup>7</sup>. La peculiarità che differenzia tali accordi dai precedenti trattati di pace firmati da Israele con Egitto, nel 1979, e Giordania, nel 1994, è rappresentata dal tentativo di creare un'integrazione profonda tra le rispettive comunità nazionali e non solo una collaborazione tra governi. Prova ne sono i settori di cooperazione individuati nei trattati firmati da Israele rispettivamente con Bahrein, EAU e Marocco: dal commercio alla cooperazione scientifica, dall'energia all'ambiente, dalla cultura al turismo. Sebbene in alcuni tratti in maniera meno entusiastica, anche l'attuale amministrazione Biden ha ritenuto opportuno continuare a sostenere questa iniziativa di integrazione regionale, cogliendo la necessità di alleggerire il proprio impegno in Medio Oriente appaltando il mantenimento della stabilità regionale ai propri alleati e partner. Nel più importante documento strategico fino ad ora pubblicato, la *Interim National Security Strategic Guidance*, si afferma che «in Medio Oriente,

<sup>6</sup> Il Sudan è l'unico Paese ad aver firmato solamente la *Abraham Accords declaration* senza procedere alla firma di un trattato bilaterale con Israele.

<sup>7</sup> L'unico accordo in cui gli Usa sono una parte contraente e non un *witness* è quello tra Israele e Marocco.

manterremo il nostro ferreo impegno per la sicurezza di Israele, cercando nel contempo di favorire la sua integrazione con i suoi vicini, riprendendo il nostro ruolo di promotori di una praticabile soluzione a due Stati» (White House, 2021b).

A differenza di Trump, Biden ha affidato tale dossier al Dipartimento di Stato, defilandosi dal ruolo di *deus ex machina* giocato dal Presidente repubblicano. In occasione dell'anniversario della firma degli accordi, il Segretario di Stato americano, Antony Blinken, ha ospitato virtualmente un evento a cui hanno partecipato i rappresentanti politici o diplomatici di Bahrein, EAU, Israele e Marocco. In quell'occasione Blinken ha voluto sottolineare come, nonostante le sfide poste dalla pandemia, in dodici mesi si è assistito alla «crescita dei legami *People-to-People*» tra i Paesi firmatari, alludendo a forme di integrazione tra rispettive comunità nazionali (US Department of State, 2021a). Degno di nota è anche l'incontro a Washington tra Blinken e i ministri degli esteri di Israele ed EAU, Yair Lapid e Sheikh Abdullah bin Zayed, del 14 ottobre scorso (US Department of State, 2021b). Tra i Paesi arabi, Abu Dhabi ha dimostrato di essere il vero motore del framework di Abramo, di cui la direttrice Israele-Golfo si sta ergendo ad asse portante.

Un elemento di novità apportato dall'amministrazione Biden è invece il tentativo di legare l'integrazione regionale in Medio Oriente operata tramite gli accordi di Abramo all'interno di un disegno più vasto, quello di una interconnessione economica, infrastrutturale e tecnologica con il teatro indo-pacifico. A tale proposito è interessante menzionare il coinvolgimento dell'India in alcune iniziative di cooperazione con Israele ed EAU, esterne al framework di Abramo. Nell'ottobre scorso, ad esempio, in occasione della visita del Ministro degli Esteri indiano in Israele, Blinken ha coreografato un incontro virtuale a cui hanno preso parte anche gli omologhi indiano, israeliano ed emiratino. Tra i settori di cooperazione in cui si sta tentando di coinvolgere Nuova Delhi ci sono: commercio, energia, sicurezza marittima e lotta al cambiamento climatico, in quello che sembra delinarsi come un

nascente corridoio indo-abramitico (US Department of State, 2021c). Tale evoluzione corre parallela con il progressivo superamento della politica di non allineamento che aveva guidato la politica estera indiana nei decenni passati – si pensi al suo coinvolgimento nel *Quadrilateral Security Dialogue* (QUAD).

Infine, spostando l'attenzione sulla dimensione militare, è utile menzionare la decisione del Dipartimento della Difesa americano di spostare Israele dall'area di responsabilità di EUCOM a quella di CENTCOM, il comando combattente unificato responsabile per il quadrante mediorientale (US Department of Defense, 2021)<sup>8</sup>. Tale mossa ha dato il via libera alle prime esercitazioni congiunte tra USA, Bahrein, EAU e Israele, come l'esercitazione di cinque giorni tra rispettive marine tenutasi a novembre nel Mar Rosso (US Naval Forces Central Command, 2021).

#### Conclusioni

Al netto di shock esogeni o endogeni imprevedibili, nel medio e lungo periodo è altamente probabile che la dinamica del disimpegno americano dal Medio Oriente possa rimanere una variabile costante. Per far sì che non venga messo in discussione lo status di potenza egemone nella regione, gli USA continueranno a sostenere forme di integrazione istituzionalizzata tra i propri alleati, indipendentemente dal partito di appartenenza di ciascun Presidente.

È altrettanto probabile che l'integrazione regionale possa continuare a svilupparsi su due direttrici: approfondimento e allargamento. Per quanto riguarda la dinamica dell'approfondimento è altamente probabile che nel medio e lungo periodo si possa assistere a un aumento delle forme di integrazione di tipo economico-commerciale, infrastrutturale ed energetico. È meno probabile, ma non da escludere, che sul piano strategico si proceda alla costruzione di una vera e propria alleanza politico-militare che coinvolga Israele e gli alleati arabi di Washington, come una sorta di NATO del Medio

---

<sup>8</sup> Quando nel 1983 l'amministrazione Reagan diede vita a CENTCOM si vide costretta a non includervi Israele dato che, ad eccezione dell'Egitto, tutti gli altri Paesi arabi non riconoscevano lo Stato ebraico. Sarebbe stato pertanto impossibile tentare una cooperazione sul piano militare tra quelli che si percepivano come Stati avversari o nemici.

Oriente. A tale livello gli alleati regionali di Washington si limiteranno più probabilmente a costruire forme di cooperazione settoriali o su singoli dossier.

Nondimeno, sul piano dell'allargamento è mediamente presumibile che nel breve-medio periodo si possa assistere all'ingresso di nuovi Paesi all'interno degli accordi di Abramo. Per il suo peso negli equilibri regionali, l'attore che è necessario monitorare da vicino è l'Arabia Saudita. L'adesione di Riad agli accordi di Abramo è al momento ostacolata maggiormente da fattori di politica interna che non da variabili esterne.

Infine, allargando la prospettiva, è al momento scarsamente probabile, ma auspicabile, che il nascente corridoio indo-abramitico possa completarsi anche attraverso una direttrice europea. In tal senso, l'Italia dovrebbe ambire a giocare un ruolo d'apripista, al fine di rafforzare il proprio status di attore euro-mediterraneo, e recuperare credito nella competizione intra-europea che ha visto Roma uscire nettamente sconfitta dagli eventi che in tale quadrante si sono verificati a partire dal 2011.

### Riferimenti bibliografici

Dottori G. (2019). *La visione di Trump. Obiettivi e strategie della nuova America*, Roma, Salerno Editrice.

Joel C. A., Guzansky Y. (2017). Israel's relations with the Gulf states: toward the emergence of a tacit security regime?, *Contemporary Security Policy* 38 (3): 398-419.

Joel C. A., Guzansky Y. (2020). *Fraternal Enemies. Israel and the Gulf Monarchies*, Londron, Hurst.

Natalizia G. (2021), *Renderli simili o inoffensivi. L'ordine liberale, gli Stati Uniti e il dilemma della democrazia*, Roma, Carocci.

Obama B. (2020), *Una Terra promessa*, Milano, Garzanti.

Stefanachi C. (2017), *America invulnerabile e insicura. La politica estera degli Stati Uniti nella stagione dell'impegno globale: una lettura geopolitica*, Milano, Vita e Pensiero.

Us Department of Defense (2021). *US Aligns Key Partners Against Shared Threats in the Middle East*. In US Department of Defense (<https://bit.ly/3064qhQ>)

Us Department of State (2020a). *Joint Declaration between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America for Bringing Peace to Afghanistan*. In US Department of Defense (<https://bit.ly/3omZOx9>)

- (2020b). *Joint Declaration*. In US Department of Defense (<https://bit.ly/3rxHxiD>)

- (2021a). *At the one year anniversary of the Abraham Accords: Normalization Agreements in action*. In US Department of Defense (<https://bit.ly/3DnupPq>)

- (2021b). *Secretary Blinken's Meeting with Israeli Foreign Minister and Alternate Prime Minister Yair Lapid and UAE Foreign Minister Sheikh Abdullah bin Zayed*. In US Department of Defense (<https://bit.ly/3DhWM1u>)

- (2021c). *Secretary of State Antony J. Blinken's Meeting with Emirati Foreign Minister Sheikh Abdullah bin Zayed, Indian External Affairs Minister Dr. Subrahmanyam Jaishankar, and Israeli Foreign Minister and Alternate Prime Minister Yair Lapid*. In US Department of Defense (<https://bit.ly/32Z8QZ8>)

Us Naval Forces Central Command (2021). *us and Regional Partners Conduct Maritime Security Exercise in Red Sea*. In (<https://bit.ly/3duCLKN>)

White House (2009). *Remarks by the President at Cairo University*. In White House (<https://bit.ly/3pomNHr>)

- (2011a). *Remarks by the President on the situation in Egypt*. In White House (<https://bit.ly/3lzkaS7>)

- (2011b). *Remarks by the President on the situation in Egypt*. In White House (<https://bit.ly/3rAM6bW>)

- (2011c). *President Obama on a historic day in Egypt*. In White House (<https://bit.ly/2ZUr7FH>)

- (2020a). *The Abraham Accords Declaration*. In White House (<https://bit.ly/3rG9chH>)

- (2020b). *Treaty of Peace, Diplomatic Relations and Full Normalization between the United Arab Emirates and the State of Israel*. In <https://bit.ly/3GaFRQn>

- (2020c). *Declaration of Peace, Cooperation, and Constructive Diplomatic and Friendly Relations*. In White House (<https://bit.ly/3ongiFJ>)

- (2021a). *Remarks by the President Biden on the end of the war in Afghanistan*. In White House (<https://bit.ly/3omjst6>)

- (2021b). *Interim National Security Strategic Guidance*. In (<https://bit.ly/3DnmSQL>)

Yom S. (2020). *us Foreign Policy in the Middle East: The Logic of Hegemonic Retreat*. *Global Policy* 11 (1): 75-83.

## Washington e Mosca tra sorrisi e delusioni 1991-2021

Elena Dundovich

### Introduzione

Nel periodo che è trascorso dal 21 marzo del 2014, data in cui l'Assemblea Federale russa approvò l'annessione della Crimea, i rapporti tra Washington e Mosca sono andati progressivamente peggiorando sino a toccare, con l'attuale Presidenza Biden, il loro livello più basso. In passato, però, le relazioni tra i due paesi hanno conosciuto anche momenti più felici seppur sempre nella cornice di un andamento estremamente oscillante.

Lontana è ormai da tempo l'"idilliaca fase" della prima metà degli anni '90, quando Bill Clinton e Anthony Lake, suo Consigliere per la Sicurezza Nazionale, avevano optato per un appoggio incondizionato al riformismo di El'cin, considerato l'unico leader capace di mantenere il paese sulla via della democrazia. L'Occidente nel suo complesso aveva garantito un flusso costante di aiuti economici ottenendone in cambio la gratitudine del Cremlino, evidente soprattutto nella volontà di cooperazione nel settore del nucleare e nella disponibilità ad aprire il mercato russo agli investitori stranieri. Neanche l'attacco russo alla Cecenia, il 1 dicembre del 1994, era sembrato capace di rompere l'intesa. Nel quinquennio successivo però qualche tensione aveva cominciato a erodere la reciproca fiducia: l'allargamento della Nato alla Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia, nel 1999, scontentò Mosca; la crisi finanziaria asiatica del 1998 ebbe forti ripercussioni sull'economia della Federazione, provocando anche una forte reazione antiamericana nell'opinione pubblica russa, proprio, tra l'altro, nel momento in cui, forte dei progressi sino ad allora mostrati, Clinton aveva deciso l'ingresso della Federazione nel G8 e l'avvio del suo processo di adesione nel WTO; la crisi del Kosovo, con il conseguente bombardamento della NATO sulla Serbia in assenza dell'autorizzazione dell'ONU, tra il marzo e il giugno del 1999, provocò la dura reazione del Cremlino.

L'avvento di  
Putin e  
l'attentato alle  
Torri Gemelle

A dispetto di tutto ciò, complicità e identità di vedute riapparvero quando, ormai Presidente Putin già dal marzo del 2000, l'attentato alle Torri Gemelle, l'11 settembre del 2001, sembrò porre le basi per una nuova fase di collaborazione. La conferma di una minaccia ormai globale del terrorismo islamico fece dimenticare a Putin l'amarezza per le dure critiche subite per il nuovo attacco alla Cecenia dell'ottobre 1999 (nella sua veste di Primo Ministro) inducendolo a concreti gesti di amicizia verso Washington: gli aerei NATO diretti in Afghanistan ottennero l'autorizzazione a sorvolare il territorio russo, la presenza di basi americane in Uzbekistan e in Kirghistan, paesi politicamente vicini a Mosca, venne accolta con favore, nel 2002 a Pratica di Mare fu istituito il Consiglio NATO-Russia, nel maggio dello stesso anno i due Presidenti firmarono il Trattato SORT che prevedeva una riduzione delle testate nucleari dei due paesi. Gli obiettivi in quel momento di Mosca erano essenzialmente due: uno, più specifico, era quello di ottenere la benevolenza americana per la gestione della questione cecena, l'altro, di più ampio respiro, consolidare la crescita dell'economia russa convincendo gli Stati Uniti a cancellare una parte consistente dell'immenso debito russo nei loro confronti.

La nuova luna di miele ebbe però vita assai breve: l'attacco americano nel 2003 all'Iraq, paese con cui Mosca aveva solidi rapporti così come con Iran e Corea del Nord, tutti ormai apertamente definiti da Washington l'Asse del Male; le rivoluzioni colorate in Georgia (2003), Ucraina (2004) e Kirghistan (2005), dietro alle quali, secondo il Cremlino, vi era una chiara influenza americana; l'allargamento della NATO e dell'Unione europea a est nel 2004 e le guerre del gas tra Mosca e Kiev da un lato e Mosca e Minsk dall'altro, tra il 2004 e il 2006, con le loro conseguenze negative sulle economie dei paesi europei, strettamente dipendenti dalle importazioni del gas russo; il Summit NATO di Bucarest, nell'aprile del 2008, in cui Bush confermò la volontà americana di schierare il sistema missilistico di difesa in Polonia e Repubblica ceca annunciando con formula vaga che Ucraina e Georgia sareb-

bero potuti diventare membri dell'Alleanza; e, infine, la guerra intrapresa dalla Georgia per riprendere il controllo dell'Ossezia del Sud e la conseguente reazione militare russa, portarono a un crescendo di tensione che cancellò completamente il riavvicinamento che vi era stato dopo il 2001.

L'uscita di scena di Bush e di Putin – definitiva la prima, dopo due mandati, temporanea la seconda – e l'arrivo rispettivamente di Barack Obama e Dmitrij Medvedev garantirono invece ancora una volta un evidente, seppur altrettanto breve, rasserenamento. La politica di “Reset” promossa dal nuovo Presidente, ovvero il riposizionamento strategico americano verso il Pacifico e l'Estremo Oriente, già allora motivata dalle preoccupazioni suscitate dall'enorme crescita economica cinese, implicava una crescente marginalità di Europa e Medio Oriente, teatro quest'ultimo dal quale Obama annunciò l'intenzione di un rapido disimpegno in vista di un totale ritiro delle truppe da Afghanistan e Iraq. In questa cornice, la Russia appariva meno minacciosa e, anzi, per alcuni dossier un partner importante come, per esempio, quello della non proliferazione del nucleare. Non pochi furono i risultati del dialogo instauratosi tra Obama e Medvedev: il posticipo e poi la definitiva cancellazione dello schieramento dei missili in Polonia e Repubblica ceca, l'abbandono di qualsiasi piano di allargamento NATO, la firma del “New Start” per la riduzione degli armamenti nucleari, nel 2011, la collaborazione per l'accordo sul nucleare iraniano, poi firmato effettivamente nel 2015, l'ingresso della Russia nel WTO (2012) e, infine, sempre nello stesso anno, il ritiro da parte del Congresso dell'emendamento Jackson-Vanik, una norma degli anni Settanta che agiva da limite e ostacolo alla normalizzazione dei rapporti commerciali tra i due paesi, confermano l'assunto iniziale. Altrettanto vero è però che anche questo nuovo felice orientamento delle relazioni russo-americane non ebbe vita lunga.

L'inizio del terzo mandato di Putin, rieletto nel marzo del 2012, coincise in effetti con un quadro internazionale di grande tensione rispetto al quale la politica estera di Mosca assunse una postura completamente diversa dal passato. Lo

scoppio delle cosiddette “Primavere arabe” in Tunisia, Egitto, Libia e Siria, tra il 2010 e il 2011, apertamente appoggiate dall'Occidente, suscitarono invece una iniziale diffidenza nel Cremlino pronto ad assumere una posizione sempre più assertiva via via che questi paesi cominciarono ad inclinare verso formule di governo dalla chiara impronta islamica. In Egitto Mosca riempì il vuoto lasciato dagli americani che, dopo le rivolte popolari contro Mubarak, avevano apertamente simpatizzato con il governo dei Fratelli Musulmani a loro volta poi rovesciati dall'esercito appoggiato dalla folla. Obama reagì tagliando gran parte delle forniture militari e degli aiuti economici al Cairo, ma il nuovo governo del Generale al-Sisi non tardò a trovare un valido sostituto nel Cremlino disposto a concludere un'ampia intesa sia in campo industriale che militare; in Siria la difesa a oltranza di Assad contro le forze di opposizione, tra cui anche gruppi islamici, fu netta sin dall'inizio della crisi e di fronte al perpetuarsi delle incertezze occidentali avrebbe portato la Russia a intervenire militarmente a difesa del governo di Damasco nel settembre del 2015 provocando una fortissima tensione con Washington; in Libia infine, a dieci anni di distanza dall'intervento militare internazionale che vide protagoniste soprattutto la Francia, la Gran Bretagna, gli Stati Uniti e, in più piccola parte l'Italia, oggi sono la Russia e la Turchia a controllare effettivamente il paese ancora diviso.

Considerata illiberale la staffetta Medvedev-Putin e ricca di ombre la terza elezione di quest'ultimo, i repubblicani cominciarono a criticare la politica di “Reset” di Obama definendola un vero e proprio “appeasement” nei confronti della Russia. Nonostante le perplessità del Presidente, nel 2012 il Congresso approvò il “Magnitsky Act” con cui si limitava l'ingresso nel territorio americano ai cittadini russi responsabili di violazione dei diritti umani congelando i loro beni negli USA. La Duma rispose vietando l'adozione di bambini russi da parte di coppie residenti negli stati che, come gli USA, riconoscono tale diritto per le coppie omosessuali. Da quel momento l'opinione pubblica americana avrebbe seguito con sempre maggiore attenzione la “questione russa” in tutte le

sue sfaccettature anche interne: dal giro di vite contro i giornalisti, gli attivisti per i diritti umani, gli esponenti delle organizzazioni non governative, al caso delle Pussy Riots, alle leggi omofobe del 2013 (che indussero per protesta Obama a non partecipare all'apertura dei Giochi Olimpici invernali a Soči nel febbraio del 2014) all'asilo politico concesso a Snowden, contractor della "National Security Agency", che aveva rivelato l'esistenza del programma di spionaggio "Prism".

L'annessione della Crimea e il nuovo volto della Russia

Se le relazioni erano già ampiamente peggiorate tra il 2012 e il 2014 fu però sicuramente la crisi Ucraina, l'annessione della Crimea alla Federazione e la questione del Donbass a renderle tese come mai prima. Washington condannò come illegale il referendum, dure sanzioni vennero emanate sia dagli Stati Uniti che dall'Unione europea, il numero delle esercitazioni NATO nei paesi prossimi alla Russia si infittì da quel momento con l'impegno di creare nuove basi in Polonia e nei paesi Baltici, la Federazione venne sospesa dal G8. Tutte misure però che non sono riuscite a incidere sul governo russo che, grazie in quell'occasione a un forte consenso popolare, ha giocato la carta del patriottismo e della sindrome di accerchiamento da parte di un mondo ostile, di lontana memoria sovietica, per distogliere l'attenzione della popolazione dalla difficile situazione economica e da altre fragilità interne che già allora affliggevano il paese.

Da quel 2014 la Russia è cambiata. A prezzo di notevoli sacrifici nel campo del rispetto dei diritti umani, Putin ha ritrovato, ancor di più che durante le sue precedenti presidenze, le ragioni di un forte senso di identità nazionale ispirato alla natura euroasiatica del paese oltre che al patriottismo e al conservatorismo politico, religioso e culturale. Memoria storica condivisa intorno al mito ancora molto sentito nello spazio postsovietico della Grande Guerra Patriottica, richiamo costante al ruolo unificante della ortodossia ma soprattutto valorizzazione della lingua russa che, nonostante un ovvio progressivo ridimensionamento nel suo uso dopo il crollo dell'URSS, rimane ancora un fondamentale strumento di comunicazione in tutto lo spazio

postsovietico, sono i tre pilastri su cui poggia il progetto politico dell'attuale élite russa che fonda la sua ragion d'essere sul concetto di "Russkij Mir", ovvero il riconoscimento di una vocazione quasi messianica di una civiltà russa che va ben oltre i confini nazionali e che, oltre a comprendere tutti i russi che dopo il 1991 si trovano a vivere al di là dei confini della Federazione, mira al recupero di un'eredità sovietica non concepita solo in termini geopolitici ma intesa anche come "alterità" rispetto al cammino seguito durante il '900 dal resto d'Europa. Un progetto politico certo non nato in quel 2014 ma che da quell'anno è diventato imprescindibile bussola per un'élite sempre più convinta che solo grazie a tale messaggio unificante si potranno rafforzare i legami con quei paesi ex sovietici che Mosca considera, sia a occidente che a oriente, il suo "Estero vicino" o, forse sarebbe meglio dire, il suo "Interno lontano". Paesi con cui il Cremlino già da tempo ha avviato forme di integrazione sia sul piano della difesa e sicurezza comuni, come l'Organizzazione del Trattato di Sicurezza collettiva, che su quello economico, come l'Unione Economica Eurasiatica. Scopo ultimo di tutto ciò è il recupero dello *status* di grande potenza della Federazione. La dura reazione dell'Unione Europea e di Washington, con l'applicazione delle sanzioni economiche, ha in effetti spinto Putin a rafforzare ulteriormente il dialogo con altri interlocutori internazionali e in primo luogo con la Cina. Proprio nel maggio 2014 il Presidente firmò con Pechino un ampio accordo per una fornitura trentennale di metano e la costruzione di un imponente gasdotto, dal nome "Forza della Siberia", che è stato poi inaugurato il 2 dicembre del 2019 ed è a oggi la principale infrastruttura nel trasporto di gas naturale di tutto l'Oriente russo con i suoi circa 3000 km di lunghezza. Sempre dopo la crisi della Crimea, nel giugno del 2014, Putin compì un lungo viaggio in America Latina tra Cuba, Nicaragua, Brasile e Argentina. Eccezion fatta per l'Avana, tutte tappe inedite per un leader del Cremlino e che testimoniano un allargamento di prospettive propriamente globale.

Nel 2016 Trump ereditò dunque da Obama una situazione estremamente complessa né la fiducia tra i due paesi era mai stata, dopo il 1991, così scarsa. I primi tentativi del nuovo Presidente di riavviare con Mosca un dialogo più ad ampio raggio sulle tante questioni delicate aperte nell'agenda internazionale sarebbero però rimasti nel limbo delle buone intenzioni, ostaggio delle indagini a lungo condotte sulle interferenze russe nella campagna presidenziale americana e della continua tensione alimentata soprattutto dalla crisi siriana. Così, alla fine, la vera scelta di Trump è stata quella dell'immobilismo: del resto qualsiasi strategia egli abbozzasse all'indirizzo del Cremlino è stata sempre aprioristicamente denunciata o come cinico baratto di favori con Mosca, con il sacrificio degli interessi e dei diritti degli alleati degli Stati Uniti in Europa, o come mano libera per l'influenza russa in altre aree del mondo.

Né niente è mutato dopo l'elezione di Biden nel novembre del 2020 e il suo breve incontro con Putin a Ginevra il 16 giugno del 2021. Dopo la delusione avuta con Donald Trump, sul quale inizialmente il Cremlino aveva riposto non poca fiducia, Mosca non nutre alcuna speranza in una distensione né è questo ciò che Biden ricerca.

Già in campagna elettorale quest'ultimo aveva sottolineato la sua volontà di riportare al centro dell'attenzione internazionale i valori della democrazia e come lotta alla corruzione, difesa dall'autoritarismo, promozione dei diritti umani nel mondo sarebbero state alcune delle principali priorità dell'agenda di politica estera della sua amministrazione in caso di vittoria.

In effetti, gli unici risultati reali del rapidissimo vertice sono stati il rientro dei rispettivi ambasciatori nelle proprie sedi – richiamati poco tempo prima in conseguenza delle sanzioni imposte dalla nuova Presidenza americana in risposta agli attacchi di hacker russi e alle presunte interferenze in campagna elettorale – e una dichiarazione con cui i due Presidenti riconoscono la responsabilità comune delle due potenze nucleari per la stabilità strategica. Risultato ben scarno a conferma di quanto i due paesi siano oggi profondamente di-

stanti: non hanno interessi economici comuni, gli scambi culturali sono praticamente congelati, nei conflitti internazionali si trovano spesso sulle linee del fronte opposte.

#### Conclusioni

Siamo dunque alla soglia o già immersi in una nuova guerra fredda? Quale è il rischio che nell'uno o nell'altro caso si possa giungere a un conflitto armato? Se al secondo quesito è abbastanza facile rispondere in senso negativo, più difficile è trovare una risposta convincente al primo di essi. Certo è che, per quanto i rapporti siano molto tesi e contraddittori, a differenza di un tempo Stati Uniti e Russia non sono rivali ideologici assoluti in uno scontro pressoché totale, il potere è oggi più diffuso di quanto non fosse nel sistema bipolare e la Russia è per gli Stati Uniti molto meno rilevante di quanto lo fosse un tempo l'Unione Sovietica. Il posto di quest'ultima è infatti oggi occupato dalla Cina che rappresenta il vero astro emergente del sistema internazionale contemporaneo e alla quale, dopo la crisi della Crimea, anche Mosca ha guardato con crescente attenzione e interesse.

### Riferimenti bibliografici

Bettanin F. (2018). *Putin e il mondo che verrà. Storia e politica della Russia nel nuovo contesto internazionale*. Roma: Viella.

Del Pero M. (2017). *Era Obama. Dalla speranza del cambiamento all'elezione di Trump*. Milano: Feltrinelli.

Nona M. (2021). *Con Biden le relazioni tra Usa e Russia sono destinate a peggiorare*. In Affari internazionali (<https://bit.ly/3Ex-neWg>)

Morini M. (2020). *La Russia di Putin*. Bologna: Il Mulino.

Osnos E. (2020). *Joe Biden, American Dreamer*. New York: Bloomsbury Publishing.

Zafesova A. (2021). *Biden-Putin. Una stretta di mano per suggerire relazioni mai così complicate*. In Affari internazionali (<https://bit.ly/3pCLvE6>)

## Sviluppi e prospettive del controllo degli armamenti tra USA e Russia negli anni delle presidenze Trump e Biden

Nicolò Fasola

Introduzione

Sin dai primi anni Duemila stiamo assistendo al progressivo cedimento dell'architettura di controllo degli armamenti che costringe gli arsenali convenzionali e nucleari di Washington e Mosca. Già nel 2002 gli Stati Uniti si ritirarono dal Trattato anti-missili balistici (*Anti-Ballistic Missile Treaty*, ABM) e la Russia uscì dal Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, CFE) nel 2007. Anche il Documento di Vienna ed il Trattato di non proliferazione nucleare (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, NPT) hanno visto erodersi la propria legittimità ed efficacia, a fronte di un panorama militare e politico in continuo mutamento.

Questo processo si è aggravato durante la Presidenza di D. Trump, il quale ha reciso due ulteriori accordi chiave per l'equilibrio militare tra Stati Uniti e Russia: il Trattato sulle forze nucleari a medio raggio (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*, INF) ed il Trattato sui cieli aperti (*Open Skies Treaty*). Pure la sopravvivenza del nuovo Trattato sulla riduzione degli armamenti strategici (*Strategic Arms Reduction Treaty*, START) è stata posta a repentaglio. Nonostante l'amministrazione Biden abbia poi scelto di estendere la validità di START fino al 2026, la discussione con Mosca circa il futuro del controllo degli armamenti si preannuncia difficoltosa.

Per ragioni di spazio, in questo capitolo affronterò soltanto il controllo degli armamenti *nucleari*, soffermandomi sulle vicende che hanno coinvolto i Trattati INF e nuovo START durante le presidenze Trump e Biden.<sup>1</sup> Porrò particolare attenzione sulle posizioni e gli attriti delle due parti in relazione ai suddetti, sottolineando le determinanti sia contestuali, sia strutturali che hanno influenzato

---

<sup>1</sup> Sul controllo degli armamenti convenzionali, si vedano: Kertysova (2021), Richter (2017, 2018).

(influenzeranno) il controllo degli armamenti tra Stati Uniti e Russia.

2016-2020,  
l'ulteriore  
impoverimento  
del sistema di  
controllo degli  
armamenti  
nucleari

Le scelte in materia di controllo degli armamenti adottate dall'amministrazione Trump hanno dato sfogo ad una serie di attriti accumulatesi nel lungo periodo tra Stati Uniti e Russia. Il livello di fiducia tra i due stati era andato riducendosi da tempo, seguendo una serie storica al ribasso che già iniziò con la *débâcle* sul riconoscimento del Kosovo nel primo dopo-Guerra Fredda (Averre, 2009; Natalizia, Valigi, 2020). Anche la presunta affinità tra i presidenti Trump e Putin ha mancato di risollevere le relazioni bilaterali, le quali hanno continuato a basarsi sullo scambio di accuse circa la volontà dell'altro di destabilizzare il sistema internazionale. Assente la fiducia, si è ristretto il campo utile alla discussione, pure riguardo al controllo degli armamenti. Parallelamente, si è assistito ad un crescendo di provocazioni. Si pensi, ad esempio, ai numerosi 'incontri' tra forze armate alleate e russe nei cieli e nelle acque di Mar Baltico e Mar Nero; oppure all'incremento di frequenza e taglia delle esercitazioni militari di ambo le parti, spesso con intenti intimidatori. Ne è conseguito un ulteriore aumento della tensione tra Stati Uniti e Russia, nonché del rischio di incidenti che potrebbero portare ad un'*escalation* militare incontrollata. Tale rischio è rinforzato dalla sordità di Washington e Mosca alla percezione di minaccia dell'altro (Conley et al., 2021, 5-6). Sia la preoccupazione statunitense per le capacità nucleari (sub-)strategiche della Russia, sia le ansie di quest'ultima circa i sistemi di difesa missilistica statunitensi dispiegati in Europa hanno trovato poche, dubbie rassicurazioni. A ciò si aggiunge la scarsa chiarezza di ambo le parti circa le dottrine d'impiego ed i programmi di modernizzazione delle proprie armi nucleari. Queste dinamiche hanno innescato una spirale di ostilità e riarmo che rende il controllo degli armamenti una questione prioritaria ma quanto mai complessa, data la percepita necessità delle parti di mantenere un margine di vantaggio militare a fronte delle sospette intenzioni altrui.

L'incomunicabilità tra Washington e Mosca circa i temi da portare al tavolo dei negoziati risale a ben prima della Presidenza Trump – con l'eccezione solo parziale del cd. *reset* di B. Obama.<sup>2</sup>

È in questo contesto di lungo periodo che è maturata la decisione dell'amministrazione Trump di recedere dal Trattato INF e, potenzialmente, dal nuovo START. Gli Stati Uniti si sono ritirati da INF nell'agosto 2019, adducendo a giustificazione presunte ripetute violazioni del trattato da parte di Mosca, la quale avrebbe testato e dispiegato a Kaliningrad vettori di terra proibiti dagli accordi.<sup>3</sup> La Russia ha sempre negato, sostenendo invece che sia Washington ad aver violato l'accordo, in tre modi: sfruttando i test delle proprie difese missilistiche per sviluppare vettori di gittata intermedia banditi da INF; dispiegando velivoli senza pilota (*Unmanned Aerial Vehicles*, UAVS) con portata ed armamenti equivalenti a quello vietati dal trattato; armando il sistema di difesa missilistica *Aegis* dispiegato in Polonia e Romania con sistemi di lancio capaci di ospitare missili di medio raggio (Thielmann, Zagorski, 2017, 2-4).<sup>4</sup> La questione fu portata dinnanzi alla *Special Verification Commission* (SVC) di INF già nel 2016, sul finire del mandato di B. Obama, ma da ambo le parti mancò la volontà politica di aprirsi a maggiore trasparenza e verifiche (Pifer, 2017, 4). La SVC non fu riattivata dalla Presidenza Trump, che si pose invece l'obiettivo di riportare (costringere) la Russia entro i limiti del Trattato INF. Quest'intento si è presto arenato su un duplice scoglio: da un lato, la coerenza della posizione russa – ossia, il perseverare sulla linea di accusa a Washington e di reticenza ad ispezioni maggiormente invasive; dall'altro, le spinte repubblicane a sviluppare un vettore missilistico di medio raggio statunitense, piuttosto che garantire INF. La decisione degli Stati Uniti di abbandonare il trattato ha dato seguito naturale a queste dinamiche.

<sup>2</sup> Sui limiti del *reset* si veda: Nation (2012).

<sup>3</sup> Il missile in questione è il 9M729 (classifica NATO: SSC-8). Fonti militari ipotizzano si tratti di una versione aggiornata di *Iskander-K*, *Kh-101*, o *3M-54 Kalibr*.

<sup>4</sup> I sistemi di lancio Mk-41, che secondo Mosca sarebbero capaci di lanciare missili *Tomahawk*.

In contrasto con quanto accaduto con INF (e *Open Skies*), l'amministrazione Trump non ha lamentato violazioni russe del Trattato nuovo START. Ciò nondimeno, il trattato è stato criticato in quanto troppo permissivo – ossia, lascerebbe ampi margini di manovra alla Russia per l'acquisizione di nuovi armamenti (Vaddi, Acton, 2020, 6). *Inter alia*, gli Stati Uniti guardano con preoccupazione allo sviluppo di capacità russe come i missili *Avangard*. Considerando la già imminente scadenza del trattato (febbraio 2021) e la disponibilità russa a discuterne la riforma, i dubbi statunitensi avrebbe dovuto spingere le parti ad un dialogo precoce. Così non fu. Washington decise di iniziare una conversazione con Mosca solo nella primavera 2019, proponendo l'estensione del nuovo START per un anno soltanto e previa accettazione di alcuni parametri da includere nel nuovo trattato (Zagorski, 2020). Alcune delle proposte ventilate da Washington erano: il congelamento temporaneo di tutti gli armamenti, la limitazione di tutte le tipologie di armi e testate nucleari (non solo quelle cd. strategiche), una maggiore invasività delle misure di verifica, ed il coinvolgimento della Cina nei nuovi negoziati. Il Cremlino dimostrò particolare scetticismo verso l'accettazione a scatola chiusa di questi (ambiziosi) principi e rilanciò proponendo di estendere il trattato per un anno, e solo in seguito discutere di parametri. Nonostante i regolari incontri tra i negoziatori di Stati Uniti e Russia durante il 2020, le parti non sono riuscite a trovare un accordo prima della fine del mandato di D. Trump, facendo temere per le sorti del nuovo START e l'architettura tutta del controllo bilaterale degli armamenti.

2021,  
opportunità e  
limiti di una  
nuova stabilità  
tra Stati Uniti e  
Russia

L'estensione incondizionata per cinque anni del Trattato nuovo START è stata tra le prime decisioni di politica estera dell'amministrazione Biden. Tale scelta, pur ben accolta dalla Russia, non segnala però la dissipazione dei sopraccitati problemi di lungo periodo – la cui permanenza è stata osservata dai presidenti di entrambi i paesi al margine del summit di Ginevra (President of Russia, 2021; White House,

2021). La conferma da parte dell'attuale amministrazione statunitense della scelta di Trump di recedere dal Trattato sui cieli aperti dà ulteriore riprova dell'improbabilità di un rapido cambio di registro (Lee, 2021).

Lungi dall'essere strettamente dipendenti dalle personalità dei presidenti statunitensi o dalla loro affiliazione politica, le difficoltà tra Stati Uniti e Russia nell'ambito del controllo degli armamenti (e non solo) riflettono profonde rotture di natura ideologica, percettiva e strategica (Arbatov, 2017; Fasola, Lucarelli, 2019; Tsygankov, 2018). Washington e Mosca combattono due spettri diversi: gli uni quello del declino, l'altra quello dell'irrilevanza. Il riorientamento delle risorse statunitensi verso il Pacifico ed il fronte domestico mal si coniuga con la crescente assertività russa, indirizzata verso l'obiettivo di apparire fondamentale sempre e ovunque. Pur non assumendo il carattere di un disaccordo assoluto circa le regole del vivere internazionale, ciò porta Stati Uniti e Russia a non condividere la stessa gerarchia di preferenze e priorità, con conseguenze a cascata su tutte le aree relazionali. Stando così le cose, l'amministrazione Biden oggi non è meglio posizionata rispetto alla precedente nel negoziare con Mosca una nuova architettura di controllo degli armamenti.

La complessità di questo contesto si rifletterà innanzitutto nelle discussioni circa il successore del Trattato nuovo START. Tra le questioni sulle quali Washington e Mosca dovranno trovare un accordo, due sono particolarmente importanti. Primo, quali vettori missilistici, tipologie di testate e domini dovranno essere inclusi nel nuovo trattato? La Russia spingerà per includere nel nuovo trattato limitazioni alle difese missilistiche dispiegabili dalle parti, così da tamponare il percepito vantaggio statunitense in quell'ambito (Arbatov, 2018). Gli Stati Uniti, per contro, spingeranno per limitare il potenziale utilizzo delle capacità cibernetiche russe contro infrastrutture nucleari o *nuclear-related*, e così pure la riduzione del numero di testate equipaggiate da Mosca su un singolo missile. Dati gli sforzi di modernizzazione militare compiuti da entrambi, Stati Uniti e

Russia dovranno anche tenere in considerazione una serie di nuovi sistemi d'arma, tra cui: armi anti-satellite capaci di inibire l'*early warning* della controparte; armi ad alta precisione o velocità come i russi *Avangard* e *Poseidon*, oppure lo statunitense Boeing X-37; l'equipaggiamento di missili balistici e *boost-glide* di lungo raggio su bombardieri non inclusi nella precedente versione del trattato (ad es., il russo Tu-22M e gli statunitensi B-1B, B-52H); etc. Fermo restando queste nuove esigenze, è auspicabile che Washington e Mosca non espandano eccessivamente l'ambito delle proprie decisioni. L'innegabile interconnessione che oggi esiste tra le sfere militari deve essere considerata alla luce della natura – nucleare e strategica – del trattato da negoziare. Dunque i limiti a specifiche capacità convenzionali, spaziali e cibernetiche dovranno essere discussi solo nella misura in cui esse impattano sulla sicurezza nucleare e strategica dei due paesi. Inoltre, viste le divergenze di fondo tra Stati Uniti e Russia, è credibile pensare che maggiore sarà il numero dei temi da discutere, maggiore sarà il rischio di stallo (collasso) dei negoziati, o che si raggiungano decisioni superficiali. In questo senso, l'ipotesi di riconvogliare temi precedentemente trattati da INF nel successore del nuovo START pare poco ragionevole.

La seconda questione riguarda se e come coinvolgere altri stati nucleari nel nuovo trattato. L'idea di un accordo a cinque con Cina, Francia, e Regno Unito fu bollata come scarsamente credibile già dal 2008, quando fu proposta da Londra, e risulta particolarmente ingenuo pensare di poterla attuare nell'attuale contesto internazionale (Arbatov, 2015, 4-5; Pifer, 2017, 9). Più ragionevole, ma non meno ambizioso, è l'argomento di chi vuole includere almeno Pechino. Porre un limite agli armamenti della Cina è un obiettivo urgente non solo per il suo crescente peso militare, ma anche e soprattutto per via dell'incertezza che circonda la natura ed il possibile utilizzo degli arsenali nucleari di Pechino. Coinvolgere la Cina non sarà tuttavia facile. Non solo essa manca di una tradizione negoziale specifica nell'ambito del controllo degli armamenti; ma anche, più in generale,

Pechino è scarsamente prona a siglare accordi se non da una posizione di forza. A meno che Stati Uniti e Russia decidano di tagliare drasticamente i propri arsenali nucleari, così da ridurre il divario militare con la Cina e porla in una posizione più confortevole al negoziato, Pechino non potrà essere convinta a bloccare il proprio programma di riarmo – parte integrante del piano di sviluppo del paese. Tuttavia, è improbabile che Washington e Mosca siano disposti a compiere tale passo (Arbatov, 2015, 8-11; Conley et al., 2021, 8; Zagorski, 2020).

#### Conclusioni

Il regime di controllo degli armamenti che costringe(va) il potenziale militare di Stati Uniti e Russia è in stato critico, poiché privato di numerosi accordi portanti. Questa condizione è scaturita da perduranti problemi di fiducia, provocazioni e incomprensioni, a loro volta dovuti alle spaccature ideologiche, percettive, e strategiche tra i due stati. In questo quadro, la scelta dell'amministrazione Trump di recedere dal Trattato INF e, potenzialmente, dal nuovo START non è del tutto eccentrica rispetto alle scelte dei predecessori.<sup>5</sup> Le scelte della Presidenza Biden saranno influenzate da un simile spettro di problematiche ed un'invariata postura russa.

In ambito nucleare, l'estensione quinquennale (fino al 2026) del Trattato nuovo START fornisce un utile margine di manovra per negoziare i termini di un nuovo trattato, ma non garantisce né il successo delle trattative, né la qualità di eventuali risultati. I temi e gli invitati al tavolo negoziale devono ancora essere chiariti. Inoltre, si noti che nel 2024 scadranno i mandati sia di J. Biden, sia di V. Putin – e che il primo potrebbe dover fare i conti con un Senato non democratico, in sede di ratifica del nuovo trattato. Non soltanto il contesto internazionale, ma anche quello istituzionale interno a Stati Uniti e Russia pone quindi ostacoli sulla via della stabilità strategico-nucleare.

L'attenzione verso i negoziati circa il successore del nuovo START non deve far dimenticare altre questioni rilevanti al

---

<sup>5</sup> Sulla continuità della postura gran strategica statunitense, anche durante la Presidenza Trump, si veda: Porter (2018).

controllo degli armamenti tra Stati Uniti e Russia, tra cui: l'assenza di un trattato che copra le armi nucleari sub-strategiche, come già in parte faceva INF; la ridotta efficacia del Trattato sui cieli aperti, dopo la fuoriuscita di Washington; nonché il precario stato del Documento di Vienna e del NPT, i quali necessitano (rispettivamente) di un aggiornamento e rinnovata legittimità.

## Riferimenti bibliografici

Arbatov, A. (2015). The 'P5' Process: Prospects for Enhancement. *Deep Cuts Working Paper*, 3 (<https://bit.ly/3pydVis>)

Arbatov, A. (2017). Understanding the US–Russia Nuclear Schism. *Survival*, 59(2): 33-66.

Arbatov, A. (2018). The vicissitudes of Russian missile defence. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 74(3): 227-237.

Averre, D. (2009). From Pristina to Tskhinvali: The legacy of Operation Allied Force in Russia's relations with the West. *International Affairs*, 85(3): 575-591.

White House (2021, 16 giugno). *Remarks by President Biden in Press Conference*. In White House (<https://bit.ly/3rMMLY0>)

Conley, H.A., Orlov, V., Buzhinsky, E., Newlin, C., Semenov, S., Gabidullina, R. (2021). *The Future of US-Russian Arms Control: Principles of Engagement and New Approaches*. Centre for Strategic and International Studies (CSIS) (<https://bit.ly/3dEyUdT>)

Fasola, N., Lucarelli, S. (2019). Ups and Downs of NATO-Russia Relations: a Cognitivist Perspective. *Interdisciplinary Political Studies*, 5(2): 319-371.

Kertysova, K. (2021). Closing the Open Skies. *The Wilson Quarterly*, Summer 2021 (<https://bit.ly/3ozStKH>)

Lee, M. (2021, 27 maggio). *us tells Russia it won't rejoin Open Skies arms control pact*. Associated Press (<https://bit.ly/3rNNEQf>)

Natalizia, G, Valigi, M. (2020). From Reset to Restart: The US-Russia Cyclical Relationship in the Post-Cold War Era. *International Spectator*, 55 (3): 65-81.

Nation, R.C. (2012). Reset or rerun? Sources of discord in Russian–American relations. *Communist and Post-Communist Studies*, 45(3-4): 379-387.

Pifer, S. (2017). Arms Control, Security Cooperation And US-Russian Relations. *Valdai Paper*, 78 (<https://bit.ly/3oBYBlW>)

Porter, P. (2018). Why America's' Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit and the US Foreign Policy Establishment. *International Security*, 42(4), 9-46.

President of Russia (2021, 16 giugno). *News conference following Russia-US talks*. In Kremlin (<https://bit.ly/31Ah5KW>)

Richter, W. (2017). Return to Security Cooperation in Europe: The Stabilizing Role of Conventional Arms Control. *Deep Cuts Working Paper*, 11 (<https://bit.ly/3dD2AYO>)

Richter, W. (2018). The Implication of the State of Conventional Arms Control for European Security. *Deep Cuts Working Paper*, 12 (<https://bit.ly/3rQ3Tw2>)

Thielmann, G. & Zagorski, A. (2017). INF Treaty Compliance: A Challenge and an Opportunity. *Deep Cuts Working Paper*, 9 (<https://bit.ly/3rQ3Tw2>)

Tsygankov, A.P. (2018). The sources of Russia's fear of NATO. *Communist and Post-Communist Studies*, 51(2): 101-111.

Vaddi, P. & Acton, J.M. (2020). *A ReSTART for U.S.-Russian Nuclear Arms Control: Enhancing Security Through Cooperation*. Carnegie Endowment for International Peace (<https://bit.ly/3GraHUP>)

Zagorski A. (2020). *Deep Cuts briefing with Rose Gottemoeller: Rethinking Nuclear Arms Control*. In IFSH Hamburg (<https://bit.ly/3071FwO>)

## QUAD e AUKUS: cardini della postura strategica americana nell'Indo-Pacifico

Alice dell'Era

Introduzione

Negli ultimi anni, l'Indo-Pacifico è divenuto il punto di convergenza delle priorità strategiche degli Stati Uniti e di alcuni dei suoi principali alleati e partner. La centralità di questa regione è legata a due principali fattori. Da un lato, il dinamismo economico dei Paesi dell'Indo-Pacifico rende quest'area il «motore della crescita economica globale» (Department of State, 2019, 5). Dall'altro, l'ascesa politica, economica e militare della Repubblica Popolare Cinese (RPC) e la sua crescente postura revisionista hanno trasformato questa regione nel principale teatro della competizione strategica tra la potenza emergente e quella statunitense in declino (Allison, 2017; Natalizia e Termine, 2021). Per gli Stati Uniti, la RPC ha, infatti, assunto il ruolo di «rivale strategico» a tutti gli effetti (White House, 2021a). Il comportamento assertivo di Pechino in quest'area cruciale per l'economia e il commercio mondiale non è tuttavia fonte di preoccupazione solo per Washington. I principali partner e alleati statunitensi in Asia, così come alcuni degli alleati europei, condividono le stesse apprensioni. Ciò ha favorito un approfondimento delle alleanze e partnership volte a garantire la stabilità e sicurezza dell'Indo-Pacifico. Negli ultimi mesi, due meccanismi hanno assunto particolare rilievo: il Dialogo di Sicurezza Quadrilaterale (QUAD) e il nuovo patto militare AUKUS. La centralità di questi strumenti all'interno delle politiche di Biden sembra indicare una postura essenzialmente in linea con la traiettoria strategica consolidata già durante l'amministrazione precedente.

Gli Stati Uniti iniziano a guardare a ovest

Il ribilanciamento delle priorità strategiche di Washington in risposta all'ascesa della RPC ha inizio con il *Pivot to Asia* dell'amministrazione Obama. Tale approccio si proponeva di rafforzare la posizione e gli interessi strategici americani nella regione asiatica attraverso un irrobustimento delle alleanze esistenti e il perseguimento di nuove partnership, anche

quindi con la Cina (Clinton, 2011, 56-63). Quest'ultima era, difatti, vista come un attore simultaneamente da «coinvolgere ma limitare» (Allison, 2017) e alla cui assertività Obama si proponeva di rispondere assicurando gli alleati della solidità delle garanzie fornite dagli USA ma allo stesso tempo migliorando i rapporti con Pechino.

L'intensificarsi della competizione tra Washington e la RPC sotto l'amministrazione Trump si tradusse in un ulteriore irrobustimento, seppure a volte incostante, della collaborazione strategica con alleati e partner regionali. Da un lato, le affermazioni di Trump riguardo a *burden-sharing* e costi di difesa, e l'approccio unilaterale adottato nei confronti della questione Pyongyang instillarono dubbi sull'affidabilità di Washington e misero a rischio i rapporti con i principali alleati asiatici, Corea del Sud e Giappone. Dall'altro, gli Stati Uniti riconfermarono il proprio coinvolgimento ed interesse per la stabilità dell'Indo-Pacifico. Washington adottò, ad esempio, la *Free and Open Indo-Pacific (FOIP) Strategy*, in linea con la visione FOIP promossa dal Giappone (Department of State, 2019, 5), e formulò la strategia per l'Indo-Pacifico. Questa riaffermava i principi della FOIP e la centralità delle alleanze e partnership asiatiche (Department of Defense, 2019). Pertanto, in risposta a una Cina ora definita «revisionista» (White House, 2017, 25), Washington ambiva a trasformare le alleanze e partnership in «un'architettura a rete volta a sostenere un ordine internazionale fondato sulle regole», in quanto il network di alleati e partner era riconosciuto come «un moltiplicatore di forza per conseguire pace, deterrenza e interoperabilità delle capacità di combattimento» (Department of Defense, 2019, 21-44). È in tale contesto che il QUAD assunse rinnovata vitalità.

Il QUAD  
nell'approccio  
americano

Le origini del QUAD si possono far risalire al 2004-05 quando Stati Uniti, Australia, Giappone e India coordinarono operazioni marittime congiunte in risposta al maremoto nell'Oceano Indiano (White House, 2021f). Negli anni successivi, l'idea di approfondire la collaborazione quadrilaterale fu riproposta dal Primo Ministro giapponese Abe Shinzō che lanciò una

serie di iniziative strategiche a sostegno della libertà di navigazione nell'Indo-Pacifico. Dopo il primo incontro informale QUAD del 2007, non vi furono però ulteriori passi avanti<sup>1</sup> e l'idea fu progressivamente abbandonata in quanto ritenuta troppo provocatoria agli occhi di Pechino, che l'aveva, infatti, duramente denunciata come una "NATO asiatica" intenzionata a contenere la Cina (Chellaney, 2007).

L'iniziativa venne nuovamente rilanciata nel 2017, sempre sotto la spinta di Abe, che, questa volta, poté contare sul supporto dell'amministrazione Trump. Questa, infatti, prediligeva un «approccio maggiormente competitivo» nei confronti del rivale asiatico (White House, 2020). A favorire il rilancio del QUAD 2.0 fu quindi la crescente apprensione condivisa nei confronti del comportamento di Pechino, ad esempio in relazione a dispute territoriali, cyberattacchi e politiche economiche coercitive. In tale contesto, i rappresentanti diplomatici e militari delle quattro democrazie cominciarono a svolgere incontri abituali che sfociarono, nel 2019, nel primo incontro di carattere ministeriale (The Wire, 2019). Questo incontro fu seguito da quello dell'ottobre 2020, tenutosi a Tokyo nel bel mezzo della pandemia, durante il quale i quattro ministri degli esteri si concentrarono sull'opportunità di regolarizzare la struttura di questa collaborazione informale (Kogure, Narabe, Funakoshi, 2020). Su iniziativa statunitense, si era inoltre iniziato a parlare di un possibile QUAD Plus, ovvero un dialogo allargato con ulteriori partner nell'Indo-Pacifico. Già nel marzo 2020, i delegati dei quattro membri avevano, ad esempio, tenuto un importante incontro con i rappresentanti di Nuova Zelanda, Corea del Sud e Vietnam, in cui avevano discusso il tema della pandemia (Smith, 2020).

La centralità del QUAD nella strategia americana è proseguita sotto Biden, il quale ha continuato ad espanderne l'agenda. Nel marzo 2021, Biden ha convenuto, seppure virtualmente, lo storico vertice dei leader QUAD a seguito del quale i quattro capi di Stato hanno rilasciato il primo comunicato congiunto

---

<sup>1</sup> Dopo l'incontro, Giappone e Australia parteciparono alle esercitazioni multilaterali di Malabar tenutesi nel settembre 2007. Nonostante ciò, non ci sarà un incontro successivo, e un'altra esercitazione multilaterale con la partecipazione di tutte e quattro le potenze non avrà luogo fino al 2020.

del gruppo. La dichiarazione testimonia un approfondimento della collaborazione tra i partner oltre alle tradizionali questioni di sicurezza marittima (White House, 2021f). Sono stati infatti formati dei gruppi di lavoro incaricati di occuparsi di varie tematiche, tra cui la fornitura di vaccini per il Covid-19, cambiamenti climatici, innovazione tecnologica e catene del valore (White House, 2021b). L'impegno a collaborare in una più ampia gamma di iniziative è stato riconfermato durante il vertice di settembre a Washington, il primo incontro di persona dei quattro leader (White House, 2021d)<sup>2</sup>. Ancora una volta, il vertice ha approfondito la cooperazione nel settore economico e tecnologico, delineando i principi per lo sviluppo, utilizzo e governance di tecnologie critiche (White House, 2021g). Questi sviluppi si inseriscono in quella che Giulio Pugliese (2021b, 48) definisce un'evoluzione verso un QUAD 3.0, la cui agenda va a incorporare la cooperazione in campo della sicurezza non tradizionale. Il QUAD 3.0 è quindi uno strumento che cerca di andare oltre alle tradizionali modalità di cooperazione in materia di sicurezza,<sup>3</sup> ma che ambisce a promuovere una collaborazione multilivello e intersettoriale. Se il tacito obiettivo rimane quello di dissuadere, o meglio, contenere la RPC, il più ampio spettro di strumenti e settori attraverso cui questo scopo è perseguito offre maggiore versatilità e spazio di manovra.

Nonostante l'ampliamento della collaborazione strategica, il QUAD rimane, tuttavia, uno strumento informale ad hoc. Si tratta, infatti, di un partenariato privo dell'obbligo di difesa collettiva che ha origine dalla convergenza degli interessi strategici e i valori condivisi dai partner. Sebbene, sotto Biden, le quattro democrazie sembrino sempre più allineate nei confronti del pericolo cinese, non è scontato che divergenze emergano in futuro. Pechino rimane, infatti, un part-

<sup>2</sup> Alle iniziative delineate nella dichiarazione di marzo si sono aggiunte la collaborazione in campo di infrastrutture regionali, catene di valore dei semiconduttori, *maritime domain awareness*, *cyberspace*, scambi tra cittadini, la denuclearizzazione della Corea del Nord e la delicata situazione in Afghanistan (White House, 2021d)

<sup>3</sup> Dal 2020, i quattro membri del QUAD svolgono regolarmente esercitazioni militari congiunte. L'esempio più recente sono le esercitazioni di Malabar che si sono svolte in due fasi, lo scorso agosto nel Mar delle Filippine e a ottobre nel Golfo del Bengala (Abott, 2021).

ner commerciale cruciale per tutti e quattro i Paesi QUAD. In passato ciò ha spinto i membri a procedere con cautela, e secondo visioni spesso contrastanti. Sebbene la dichiarazione congiunta sottolinei l'impegno a garantire un Indo-Pacifico libero e aperto, Stati Uniti, Australia, India e Giappone continuano a definire il raggio geografico e d'azione in quest'area secondo criteri differenti (Wada, 2020). Pertanto, il ritorno di un pattern di competizione/cooperazione non si può completamente escludere.

Infine, il successo del QUAD rimane strettamente legato alle personalità dei quattro leader. Data la limitata istituzionalizzazione del gruppo, un cambio di leadership in uno dei membri potrebbe indurre un ripensamento della priorità attribuita a tale strumento. In particolare, la capacità di Washington di consolidare e mantenere sinergie strategiche con Nuova Delhi rimane un punto di domanda, vista la tradizionale postura indiana di non allineamento (Panda, 2021; Pant e Thakkar, 2021). In conclusione, per poter rimanere uno strumento rilevante, il QUAD deve poter contare sul supporto non solo degli USA, ma di tutte le potenze coinvolte. Di fronte a tali incertezze, anche la possibilità che il QUAD evolva nel cosiddetto QUAD Plus rimane subordinata al consolidamento del gruppo originario. Un ulteriore dilemma riguarda la capacità di cooptare altri *like-minded partners*. A differenza di vari attori europei, che sembrano sempre più coinvolti nelle dinamiche geopolitiche dell'Indo-Pacifico (Pugliese, 2021a), attori interni continuano a rimanere titubanti. Ne è un esempio la Corea del Sud, uno dei principali alleati americani in Asia, che si è finora pronunciata a favore della cooperazione con partners, evitando però un endorsement diretto sia del QUAD che della visione strategica per un Indo-Pacifico libero e aperto (Botto, 2021).

AUKUS: la novità della politica asiatica di Biden

A dimostrare ulteriormente la concentrazione delle priorità strategiche americane nell'Indo-Pacifico è il nuovo patto di sicurezza trilaterale stipulato con Regno Unito e Australia (AUKUS). Come si evince dalla dichiarazione congiunta del 15 settembre, attraverso l'AUKUS, i tre partner si impegnano ad

approfondire la collaborazione trilaterale in campo diplomatico, di sicurezza e difesa (White House, 2021c). La prima iniziativa promossa prevede il trasferimento di sottomarini a propulsione nucleare a Canberra, una mossa che permetterà all'Australia di potenziare le proprie capacità deterrenti ed estendere il suo ruolo nell'Indo-Pacifico<sup>4</sup>. Si tratta di un accordo storico: gli USA hanno infatti condiviso questa tecnologia soltanto una volta, nel 1958 con il Regno Unito. Inoltre, ad essere condivise saranno anche le capacità informatiche, di intelligenza artificiale, e tecnologie quantistiche.

L'accordo AUKUS non va a sostituire meccanismi e accordi securitari già presenti nella regione. Al contrario, si sovrappone ad alcuni di questi. Australia e Regno Unito sono alleati storici degli Stati Uniti. Sotto la spinta di Washington, Londra è sempre più coinvolta nel quadrante asiatico. A marzo, il governo britannico ha difatti annunciato un «Indo-Pacific tilt» (UK Cabinet Office, 2021), e ha successivamente dispiegato il gruppo d'attacco della portaerei HMS Queen Elizabeth nell'Indo-Pacifico dove ha partecipato a una serie di esercitazioni multilaterali a cui era presente anche l'Australia (Ministry of Defence, 2021; Prime Minister's Office, 2021). USA, Australia e Regno Unito sono inoltre legati dall'accordo di intelligence sharing noto come *Five Eyes*, di cui fanno parte anche Canada e Nuova Zelanda. Come menzionato in precedenza, Canberra e Washington sono invece parte del QUAD. Gli altri due partner QUAD, assenti dall'AUKUS, si sono espressi a favore dell'accordo (Reuters, 2021a). Una loro futura inclusione è, però, stata prontamente smentita da Washington (White House, 2021e). In sostanza, l'AUKUS va ad invigorire, seppur indirettamente, tutte le iniziative già presenti senza, però, rimpiazzarle. L'AUKUS non è, inoltre, concepita come un'alleanza in stile NATO. Si fonda infatti sulla condivisione di tecnologie e manca di un meccanismo per la difesa collettiva (Patalano, 2021).

<sup>4</sup> I sottomarini a propulsione nucleare sono più veloci e difficili da localizzare rispetto a quelli convenzionali e hanno una portata di carico maggiore. Di conseguenza, vanno ad incrementare le capacità operative dell'Australia in tutto l'Indo-Pacifico (BBC News, 2021).

Agli occhi di Washington, questa alleanza strategica è una prova dell'impegno statunitense nella regione, un impegno che vuole fondarsi su una stretta collaborazione con gli alleati. L'obiettivo non è semplicemente quello di garantire una continua e robusta presenza militare statunitense nella regione, un intento che emerge, ad esempio, dalle nuove *US-Australia force posture initiatives* (Department of State, 2021), ma è quello di sostenere gli alleati asiatici affinché questi riescano a potenziare le proprie capacità per far fronte alle provocazioni di Pechino. Quest'ultimo proposito è perseguito anche a costo di sacrificare i rapporti con gli alleati non in prima linea<sup>5</sup>.

## Conclusioni

Le alleanze e partnership nell'Indo-Pacifico, in particolare il QUAD e il più recente accordo AUKUS, rappresentano i pilastri portanti della postura strategica di Biden in Asia. Il rafforzamento della rete di alleanze e partenariati asiatici trova ragione nella crescente apprensione per il revisionismo cinese, una preoccupazione sempre più condivisa da alleati e partner. Seppur fondato su una retorica più moderata, l'approccio di Biden mostra, al momento, continuità con iniziative avviate sotto l'amministrazione precedente: il riconoscimento della competizione strategica con Pechino e l'importanza di definire un fronte allineato. Il rilancio del QUAD sotto Trump evidenzia che, nonostante la retorica a volte polemica nei confronti degli alleati, gli Stati Uniti ambivano ad approfondire la rete di alleanze nell'Indo-Pacifico, e a incoraggiare forme di collaborazione *minilateral*<sup>6</sup>, per ridurre gli oneri sostenuti da Washington.

Tale obiettivo non è cambiato. Il merito di Biden è quello di aver dato una forma più concreta all'assetto della cooperazione nell'Indo-Pacifico. Con Biden, il QUAD è divenuto più chiaramente uno strumento della *Indo-Pacific Strategy* americana.

<sup>5</sup> L'accordo AUKUS ha infatti fatto saltare un precedente contratto tra Australia e Francia, suscitando forti critiche a Parigi.

<sup>6</sup> Per *minilateralism* si intende una forma di collaborazione multilaterale fondata su iniziative informali e mirate. I gruppi *minilateral* sono generalmente composti da un numero limitato di partecipante (solitamente tre o quattro) e vengono istituiti ad hoc. A differenza del multilateralismo tradizionale, i cui obblighi sono spesso formali e istituzionalizzati, gli impegni derivati dalla collaborazione *minilateral* sono di natura informale e volontaria (Turkey, 2021).

L'ampliamento dell'agenda del gruppo ne ha ribilanciato l'immagine, allontanandola dall'idea di una coalizione apertamente anticinese e rendendola più appetibile agli occhi dei partner più titubanti. Il lancio dell'AUKUS ha, inoltre, aggiunto un nuovo tassello alla complessa rete di strumenti bilaterali, trilaterali e multilaterali a disposizione degli Stati Uniti per sostenere l'assetto securitario della regione. L'effetto combinato di queste iniziative è quello di produrre una strategia integrata che intervenga in molteplici ambiti e che sia fondata su un più ampio coordinamento con alleati e partner. Marginale, però, è rimasta la componente economica degli accordi. Nonostante USA, alleati, e partner abbiano discusso ampiamente, sia all'interno del QUAD che al di fuori di tale strumento, di questioni economiche quali la politica delle catene del valore, in particolare quelle dei semiconduttori, tale dibattito rimane confinato alla dimensione securitaria. Inalterata è, invece, al momento, la postura di Washington a livello commerciale, soprattutto in relazione al *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) a cui, per altro, la RPC ha recentemente fatto domanda di adesione (Reuters, 2021b). Ciò rischia di minare la trasversalità dell'approccio strategico americano. Rimane quindi da vedere se e fino a che punto la linea promossa da Biden avrà successo.

## Riferimenti Bibliografici

Abott R. (2021). *Navy Hosts Annual International MALABAR Exercise*. In Defense Daily (<https://bit.ly/3dvLxrR>)

Allison G. (2017). *Destined for war: Can America and China escape Thucydides's trap?*. Boston, Houghton Mifflin Harcourt.

BBC News (2021). *Aukus: UK, US and Australia launch pact to counter China*. In BBC (<https://bbc.in/3pUSfh1>)

Botto K. (2021). *Why Is South Korea Strengthening Ties with India and Southeast Asia?* In Carnegie Endowment (<https://bit.ly/308caA4>)

Chellaney B. (2007). *'Quad Initiative': an inharmonious concert of democracies*. In Japan Times (<https://bit.ly/3oHt95T>)

Clinton H. (2011). America's Pacific Century. *Foreign Policy* 189: 56-63.

Department of Defense (2019). *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*. In Department of Defense (<https://bit.ly/2VPxg4b>)

Department of State (2019). *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*. In Department of Defense (<https://bit.ly/2XuB2QR>)

Department of State (2021). *Joint Statement on Australia-U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2021*. In Department of Defense (<https://bit.ly/3oyk9Q6>)

Kogure T., Narabe T., Funakoshi T. (2020). *Giappone, Usa, Australia ed India premono per rendere routinario il framework a quattro: l'incontro dei quattro ministri degli esteri aspira a contenere la Cina*. In Digital Asahi (<https://bit.ly/3oxZsnq>)

Ministry of Defence (2021). *UK Carrier Strike Group to exercise with Indo-Pacific partners*. In Gov.UK (<https://bit.ly/37LmDS4>)

Natalizia G., Termine L. (2021). Tracing the modes of China's revisionism in the Indo-Pacific: a comparison with pre-1941 Shōwa Japan. *Rivista Italiana di Scienza Politica* 51(1): 83-99.

Panda J. (2021). *The QUAD's Survival Depends on Managing Security and Trade Troubles*. In The National Interest (<https://bit.ly/303DK1e>)

Pant H. V., Thakkar C. (2021). *The US-India Relationship Is the Quad's Litmus Test*. In Foreign Policy (<https://bit.ly/3EzDl5G>)

Patalano A. (2021). *AUKUS and the dawn of realpolitik minilateralism in the Indo-Pacific*. In Nikkei Asia (<https://s.nikkei.com/3y7FZWZ>)

Prime Minister's Office (2021). *UK, US and Australia launch new security partnership*. In Gov.UK (<https://bit.ly/3Io0E4K>)

Pugliese G. (2021a). Europe's Naval Engagement in the South China Sea, *JOINT Brief 2* (<https://bit.ly/3m3kR7l>)

Pugliese G. (2021b). Il Dialogo di Sicurezza Quadrilaterale nell'Indo-Pacifico. *Osservatorio di Politica Internazionale: Focus Euroatlantico* 17: 37-52.

Reuters (2021a). *At QUAD, Japan's Suga welcomed Australia submarine partnership*. In Reuters (<https://reut.rs/3rTID8u>)

Reuters (2021b). *China applies to join Pacific trade pact to boost economic clout*. In Reuters (<https://reut.rs/3dwXGwI>)

Smith J.F. (2020). *How America Is Leading the "Quad Plus" Group of 7 Countries in Fighting the Coronavirus*. In The Heritage Foundation (<https://herit.ag/3ozobIg>)

The Wire (2019). *'QUAD' Gets an Upgrade as Foreign Ministers of India, Japan, Australia, US Meet*. In The Wire (<https://bit.ly/3IH1Ccl>)

Tirkey A. (2021). Minilateralism: Weighing the Prospects for Cooperation and Governance. *Observer Research Foundation (ORF) Issue Brief* 489.

UK Cabinet Office (2021). *Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. In Gov.UK (<https://bit.ly/3kdzNgL>)

Wada H. (2020). The "Indo-Pacific" Concept: Geographical Adjustments and their Implications. *RSIS Working Paper* 326.

White House (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. In White House (<https://bit.ly/3m9YzAL>)

- (2020). *United States Strategic Approach to the People's Republic of China*. In White House (<https://bit.ly/3EKAebu>)

- (2021a). *Interim National Security Strategic Guidance*. In White House (<https://bit.ly/3jKovBr>)

- (2021b). *Fact Sheet: QUAD Summit*. In White House (<https://bit.ly/31wvpUL>)

- (2021c). *Joint Leaders Statement on AUKUS*. In White House (<https://bit.ly/3AAjVM1>)

- (2021d). *Joint Statement from QUAD Leaders*. In White House (<https://bit.ly/3ph8jdT>)
- (2021e). *Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, September 22, 2021*. In White House (<https://bit.ly/3lIEUGY>)
- (2021f). *QUAD Leaders' Joint Statement: "The Spirit of the Quad"* In White House (<https://bit.ly/3jfWsJA>)
- (2021g). *QUAD Principles on Technology Design, Development, Governance, and Use*. In White House (<https://bit.ly/33f8jm5>)

## La staffetta Trump-Biden e i rapporti economici sino-americani

Alessandro Vesprini

### Introduzione

Con il termine *decoupling* ci si riferisce ad un processo di “disaccoppiamento” economico e commerciale tra le due principali potenze mondiali. Si tende a considerare come l’inizio di questo processo la seconda metà del 2018 e l’inizio del 2019, precisamente dall’imposizione statunitense, su iniziativa del presidente americano Donald Trump, di dazi su prodotti cinesi, e a farlo coincidere con la più generica guerra commerciale tra i due Paesi. Dopo una serie di iniziative analoghe intraprese dal segretario Xi Jinping e dei cessate il fuoco temporanei, i due capi di Stato sono giunti, nel gennaio 2020, alla firma di un trattato commerciale volto alla riduzione delle tariffe esistenti, alla non imposizione di ulteriori, e all’acquisto, da parte cinese, di beni e servizi statunitensi del valore, rispetto al 2017, di 200 miliardi di dollari nei successivi due anni. Nel paragrafo successivo ripercorreremo i principali eventi che hanno costituito, in maniera diretta o indiretta, quella che è stata per gli analisti contemporanei la guerra commerciale tra la Cina e gli Stati Uniti; successivamente, cercheremo di analizzare il contesto economico della regione Indo-Pacifico; nel paragrafo conclusivo, cercheremo di analizzare le implicazioni che il *decoupling*, e probabilmente il recente *recoupling*, possono avere sull’ordine economico mondiale.

### Le decisioni unilaterali del presidente Trump e le iniziative del successore Biden

Già con l’amministrazione Obama – in particolare con la National Security Strategy (NSS) del 2010 – si è identificato nella Cina e nel Sud-Est asiatico (Asia-Pacifico nella NSS del 2015) un’area di interesse strategico ed economico di prioritaria importanza per la sicurezza nazionale statunitense. Di fatto, la postura diplomatica del presidente Trump è stata non del tutto incoerente con quella del suo predecessore per quel che concerne l’identificazione della Repubblica Popolare cinese come un potenziale rivale per l’egemonia globale. Nemmeno l’imposizione dei dazi nel 2018 rappresenta il primo gesto

bellico del presidente Trump: la sua prima rappresaglia può essere intravista nelle modifiche al *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), modifiche che includono la possibilità da parte dei Paesi firmatari di ritirarsi dall'accordo nel caso in cui uno degli altri segnatari finalizzi trattati costituenti Area di Libero Scambio (ALS) con economie non di mercato, come appunto quella cinese. È stata secondo molti, questa, una mossa finalizzata a controllare i rapporti economici e commerciali dei propri vicini in ottica anticinese; tuttavia, il nuovo Accordo Stati Uniti-Messico-Canada (USMCA) (Congressional Research Service, 2021), prevede quella che viene definita come “*sunset clause*”, ovvero una clausola di revisione congiunta ogni sei anni dall'entrata in vigore dell'accordo, la quale permette di rinnovare, o recedere, il trattato per ulteriori sedici anni (Sathananthan et al., 2018). Dal momento che la versione definita dell'USMCA è stata approvata in Congresso nel dicembre del 2019, la prima revisione congiunta è prevista per il 2025, anno in cui dovrebbe iniziare il secondo mandato dell'attuale presidente o del prossimo/a. La revisione di questo trattato potrebbe rappresentare un'ulteriore cartina da tornasole della continuità, o meno, della politica americana verso la Cina. L'altro trattato riguardante i rapporti tra le prime due economie mondiali, ovvero quello che viene comunemente riferito come “*Phase One Trade Agreement*” (United States Trade Representative, 2020) è stato firmato dalle due potenze nel gennaio 2020. L'accordo prevede, oltre al già citato impegno di acquisto di beni e servizi americani da parte di Pechino, delle regolamentazioni in termini di proprietà intellettuali e l'impegno da parte della Cina di terminare le pratiche di trasferimento di tecnologia, con le quali vincolava imprese estere che volessero operare entro i propri confini. Il 4 ottobre 2021, lo United States Trade Representative (USTR) Katherine Tai ha dichiarato, in un intervento al *Center for Strategic & International Studies*, che Washington ha intenzione di pretendere da Pechino l'applicazione dell'accordo *Phase One*. Inoltre, durante l'evento sono stati menzionati i termini “*recoupling*” e “coesistenza duratura” (Center for Strategic & International Studies, 2021). Nonostante alcune delle tariffe

imposte dal predecessore del presidente Biden siano ancora in vigore, l'attuale ambasciatore cinese a Washington Qin Gang, durante un'intervista ad un'emittente americana (Embassy of the People's Republic of China in the United States of America, 2021), ha dichiarato che la sua nazione è aperta sia ad incrementare il commercio con l'estero, che a sedersi a tavolino con gli Stati Uniti per evitare ulteriori confronti in termini di dazi imposti. Secondo un'analisi condotta dal Peterson Institute for International Economics (PIIE), è indubbio che uno dei motivi per il quale l'amministrazione Biden sia intenzionata a perseguire l'accordo raggiunto dalla precedente sia dettato in parte dal fatto che la Cina non sia riuscita a raggiungere il volume di importazioni previsti dagli accordi (Brown, 2021); tuttavia, la loro analisi stima che la causa di ciò è anche da ravvisare nella crisi economica dovuta alla pandemia, più che da precise scelte di politica industriale della leadership cinese in ottica antiamericana. Insomma, il principale cambiamento di rotta tra Washington e Pechino sulla questione commerciale è da ritrovare nei toni, poiché dal punto di vista dei dazi e degli accordi imposti l'amministrazione Biden sembrerebbe mostrarsi senza soluzione di continuità rispetto la precedente; lo testimonia, allo stesso tempo, come allo stato attuale si parli di *recoupling* ma senza la rimozione delle barriere tariffarie imposte, attuando l'accordo firmato dall'amministrazione Trump e la firma, da parte dell'attuale presidente statunitense, di un ordine esecutivo mirato alla creazione di una *supply chain* high-tech al di fuori della sfera di influenza cinese (Nanni et al., 2021).

L'ordine economico nell'Indo-Pacifico

Sebbene le modifiche apportate al NAFTA dal presidente Trump rappresentino una più evidente volontà di marginalizzare le relazioni commerciali internazionali della Cina, già con l'uscita degli Stati Uniti dal Partenariato Trans-Pacifico (PTP), uno dei primi atti ufficiali dell'allora Capo di Stato americano, in discontinuità con la strategia *Pivot to Asia* dell'amministrazione Obama, si era potuto assistere alle prime avvisaglie di tensioni economiche e commerciali. Obama, durante un'intervista rilasciata nel febbraio 2015, aveva

espressamente dichiarato come fosse intenzione del suo governo quella di «scrivere le regole prima che sia la Cina a farlo», intendendo in questo modo lo sviluppo di un ordine economico regionale a guida americana ed improntato sui principi liberali del libero commercio, della democrazia, del diritto e delle istituzioni internazionali, dei rapporti transnazionali (Dian, 2021). Al contrario, l'ordine economico regionale a guida cinese è tendenzialmente legato ad una concezione di regione “chiusa”, il che non significa assenza di scambi commerciali tra Stati, bensì assenza di grandi potenze esterne alla regione che dettino le regole. La Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), ALS che comprende i Paesi dell' Association of Southeast Asian Nation (ASEAN) e quelli con i quali quest'ultima ha realizzato ALS bilaterali (Australia, Cina, Corea del Sud, Giappone e Nuova Zelanda), si può intendere come la volontà dei Paesi dell'Indo-Pacifico di fare un passo in questa direzione e per questo è sostenuta fortemente da Pechino. Tuttavia, come questa rappresenta la volontà degli Stati asiatici di autodeterminare le modalità tramite le quali scambiare beni e servizi (Vesprini, 2020), è pur vero che la strategia *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP) (Dell'Era, 2021), promossa dal Giappone di Shinzo Abe riflette gli ideali statunitensi condivisi dagli alleati americani nella regione, parziale eccezione fatta per la Corea del Sud (Vesprini, 2021). Il ritiro degli Stati Uniti dal PTP ad opera dell'amministrazione Trump ha rappresentato una rottura di alcune delle misure del *Pivot to Asia* obamiano; allo stato attuale delle relazioni internazionali, l'attuale capo di Stato americano Joe Biden non ha ancora espresso la volontà di rientrarvi. Tuttavia, la Repubblica Popolare ha già formalizzato la propria candidatura all'accordo trans-pacifico nel settembre 2021. Questa rappresenta senza ombra di dubbio un braccio di ferro da non sottovalutare nelle relazioni tra le due superpotenze (Freeman, 2021). Da una parte, la Cina può far valere la sua importanza economica nella regione, importanza rafforzata dal fatto che ben sette Paesi aderiscono anche alla RCEP. Dall'altra, secondo gli accordi USMCA, in base ai quali i firmatari devono notificare agli altri la decisione di aderire ad ALS in cui partecipino eco-

nomie non di mercato e avviare consultazioni tra di loro, gli Stati Uniti potrebbero utilizzare questo escamotage per influenzare l'adesione cinese alla Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), dal momento che l'adesione all'accordo sottostà all'approvazione di quegli Stati che abbiano ratificato il trattato, tra cui, appunto, Canada e Messico. La stabilità dell'ordine economico regionale, e in una certa misura di quello mondiale, subisce le perturbazioni derivanti dalla rivalità tra le due potenze. Questa, però, non può essere liquidata come semplice antitetica competizione, bensì ha dei risvolti ben più complessi (Vesprini, 2021). A titolo esemplificativo, si pensi che la stessa volontà di costruire una *supply chain* senza Cina nel settore high-tech espressa dal presidente Biden potrebbe avere delle ripercussioni negative sugli alleati statunitensi, piuttosto che sulla RPC, come sostiene un commento dell'Institute for New Economic Thinking (INET) (Galbraith, 2021). In sostanza, l'ordine economico asiatico è eterogeneo: da una parte troviamo Paesi che aderiscono ad accordi commerciali con la Cina pur trovandosi in una situazione di conflitto commerciale (Suatoni, 2020), poiché auspicano di poter simultaneamente trovare un contesto multilaterale in cui mitigare la preponderanza economica del Dragone; dall'altra, Stati che non solo aderiscono alla RCEP, ma anche alla CPTPP e alla strategia FOIP. In questo modo, il quadro risulta particolarmente frastagliato, per cui né Washington né Pechino sembrerebbero essere nella posizione di dettare le regole a loro piacimento, sebbene quest'ultima si trovi sul punto di aderire ad entrambi i trattati e la prima al contrario ne è tuttora esclusa.

#### Conclusioni

La riduzione della dipendenza economica e commerciale con l'estero è una delle necessità previste dal tredicesimo piano quinquennale cinese: il piano *Made in China 2025* «punta a rendere il Paese un polo manifatturiero ad alto valore aggiunto sulla cresta della quarta rivoluzione industriale» (Papalia, 2019). L'Unione Europea, con la sua Bussola Digitale 2030 e il suo Percorso al Decennio Digitale (Commissione Europea, 2021), si prefissa l'obiettivo di trovare la propria "so-

vrantà digitale” (Fiordaliso, 2021). Se da una parte la struttura economica cinese fa sì che la decisione del partito sia coerente con la propria evoluzione di politica industriale (Weber, 2021), dall'altra la corsa all'accaparramento di fabbriche di microchip, la cui carenza è principalmente dovuta alla recente pandemia, mostra la debolezza di un ordine internazionale la cui interdipendenza tra Stati può facilmente essere resa un'arma (Farrell, Newman, 2019). La stessa proposta statunitense di una tassazione digitale al G20 dimostra come l'ordine economico liberale non è in crisi esclusivamente a causa del revisionismo cinese, bensì anche per via di contraddizioni e problemi strutturali insiti emersi dall'affermazione del Washington Consensus ad oggi (Scott, Smith-Meyer, 2021). In questo senso, il decoupling promosso dalla Presidenza Trump si può interpretare anche come sintomo delle difficoltà degli Stati Uniti a sorreggere l'ordine economico globale. Si vedrà come la nuova amministrazione si confronterà con lo stesso dilemma; ad oggi le prospettive di un *recoupling* non si sono ancora concretizzate.

## Riferimenti bibliografici

Bloomberg (2021) *The US Can't Be Smart on China Without Talking Trade* in Bloomberg (<https://bloom.bg/3wGvKiD>)

Brown C. P. (2021) *Why Biden will try to enforce Trump's phase one trade deal with China* in Peterson Institute for International Economics (<https://bit.ly/3bXDoM7>)

Center for Strategic & International Studies (2021) *A Conversation with Ambassador Katherine Tai, US Trade Representative*. In CSIS (<https://bit.ly/30bdEce>)

Commissione Europea (2021) *Proposal for a Decision establishing the 2030 Policy Programme "Path to the Digital Decade"*. In Commissione Europea (<https://bit.ly/3wMMvsJ>)

Congressional Research Service (2021) *US-Mexico-Canada (USMCA) Trade Agreement*. In Congressional Research Service (<https://bit.ly/3c254zg>)

Dell'Era A. (2021). *Tokyo e la visione strategica per un Free and Open Indo-Pacific (FOIP)*. In Geopolitica.info (<https://bit.ly/3Ha0-XzD>)

Dian M. (2021) *La Cina, gli Stati Uniti e il futuro dell'ordine internazionale*. Bologna: il Mulino.

Embassy of the People's Republic of China in the United States of America (2021) *Ambassador Qin Qiang on "Recoupling" of Chinese and US Economies*. In Embassy of PRC in the US (<https://bit.ly/30gUgLu>)

Farrell H., Newman A. L. (2019). *Weaponized Interdependence. How Global Economic Network Shape State Coercion*. *International Security* 44(1): 42-79.

Fiordaliso G. (2021). *Bussola digitale 2030: di che cosa si tratta esattamente*. In Unione europea.it (<https://bit.ly/3nOF1yT>)

Freeman C. (2021). *How Will China's Bid to Join a Trans-Pacific Trade Pact Affect Regional Stability?* In United States Institute of Peace (<https://bit.ly/3F5gONW>)

Galbraith J. K. (2021). *China and the Supply Chain: A Comment on the June 2021 White House Review*. In Institute for New Economic Thinking (<https://bit.ly/3krSkXw>)

Hoyama T., Truitt J. S. (2021). *US trade rep vows to pressure China beyond phase one*. In Nikkei Asia (<https://s.nikkei.com/3oeL-khz>)

Lin A. Y., Katada S. N. (2021). *China won't rush to join CPTPP. Neither should the US*. In The Diplomat (<https://bit.ly/3C3osqj>)

Lobosko K. (2020). *NAFTA is officially gone. Here's what has changed and hasn't changed*. In CNN (<https://cnn.it/3C3IbGg>)

Lobosko H., Byrd H. (2019). *House passes Trump's trade deal with Canada and Mexico*. In CNN (<https://cnn.it/3C3AZtT>)

Lobosko K., Borak D., Luhby T. (2018). *What's new in the US, Canada and Mexico trade deal?* In CNN (<https://cnn.it/3F58TjL>)

Lybrand H., Byrd H. (2020). *Senate approves Trump trade deal* in CNN (<https://cnn.it/3HcFLsy>)

Moriyasu K. (2021). *Biden and Xi explore 'recoupling' as advisers meet in Zurich*. In Nikkei Asia (<https://s.nikkei.com/3CZBBSx>)

Moriyasu K. (2021). *Biden's new trade policy draws praise in Beijing, but baffles D.C.* In Nikkei Asia (<https://s.nikkei.com/3kqltC9>)

Nanni R., Patriarca M., Ventura R., Vesprini A., a cura di Spolini A. (2021) *Geopolitica dei microchip. Tra tecnologia, terre rare e supply chain*. In Geopolitica.info (<https://bit.ly/3bXLXGD>)

Office of the United States Trade Representative (2020). *Rebalancing United States-China Trade*. In Office of the United States Trade Representative (<https://bit.ly/3kpmGdg>)

Papalia A. (2019). *Made in China 2025: sarà la Cina a guidare la prossima rivoluzione industriale?* In Pandora Rivista (<https://bit.ly/3kpMxBx>)

Sathananthan G., Atwal S., Glossop P., Dattu R. (2018). *The U.S.-Mexico-Canada Agreement: An overview of what's changed and what remains the same*. In Osler (<https://bit.ly/3HkpO3U>)

Suatoni M. (2020). *La Cina, l'Australia, e la guerra commerciale fantasma*. In <https://bit.ly/306BvKi>

Termine L. (2021). *Un allineamento in-the-making? Le due sponde dell'Atlantico di fronte all'ascesa cinese*. In Geopolitica.info (<https://bit.ly/3C3HqNm>)

Scott M., Smith-Meyer B. (2021). *The fight over digital tax is about everything but the money*. In Politico (<https://politi.co/3bZ-FzyQ>)

United States Trade Representative (2020). *Rebalancing United States-China Trade*. In United States Trade Representative (<https://ustr.gov/phase-one>)

Vesprini A. (2020). *La RCEP e il multilateralismo commerciale in Asia. Intervista a Giuseppe Gabusi*. In Geopolitica.info (<https://bit.ly/3C6rwlv>)

Vesprini A. (2021). *Aree di libero scambio e regole di origine*. In Geopolitica.info (<https://bit.ly/3ohXma3>)

Vesprini A. (2021). *Un altro passo avanti nel decoupling tra Cina e USA? Prima parte*. In Geopolitica.info (<https://bit.ly/3F5ecji>)

Weber I. M. (2021). *How China Escaped Shock Therapy. The Market Reform Debate*. London & New York: Routledge.

**Al Geopolitical Brief n. 1 hanno contribuito:**

- Pietro Baldelli (Università di Perugia, Centro Studi Geopolitica.info)
- Eugenia Baroncelli (Università di Bologna)
- Elena Dundovich (Università di Pisa)
- Alice dell'Era (Florida International University, Centro Studi Geopolitica.info)
- Nicolò Fasola (University of Birmingham, Università di Bologna)
- Carlo Frappi (Università Ca'Foscari Venezia)
- Matteo Mazziotti di Celso (Università di Genova, Centro Studi Geopolitica.info)
- Nicolò Rascaglia (Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info)
- Michele Testoni (IE University)
- Alessandro Vesprini (Centro Studi Geopolitica.info)
- Lorenzo Zacchi (Centro Studi Geopolitica.info)

# Come Difendere l'Ordine Liberale (COMDOL): Comparare le scelte dell'Amministrazione Biden con le politiche dei suoi predecessori nel post-Guerra fredda

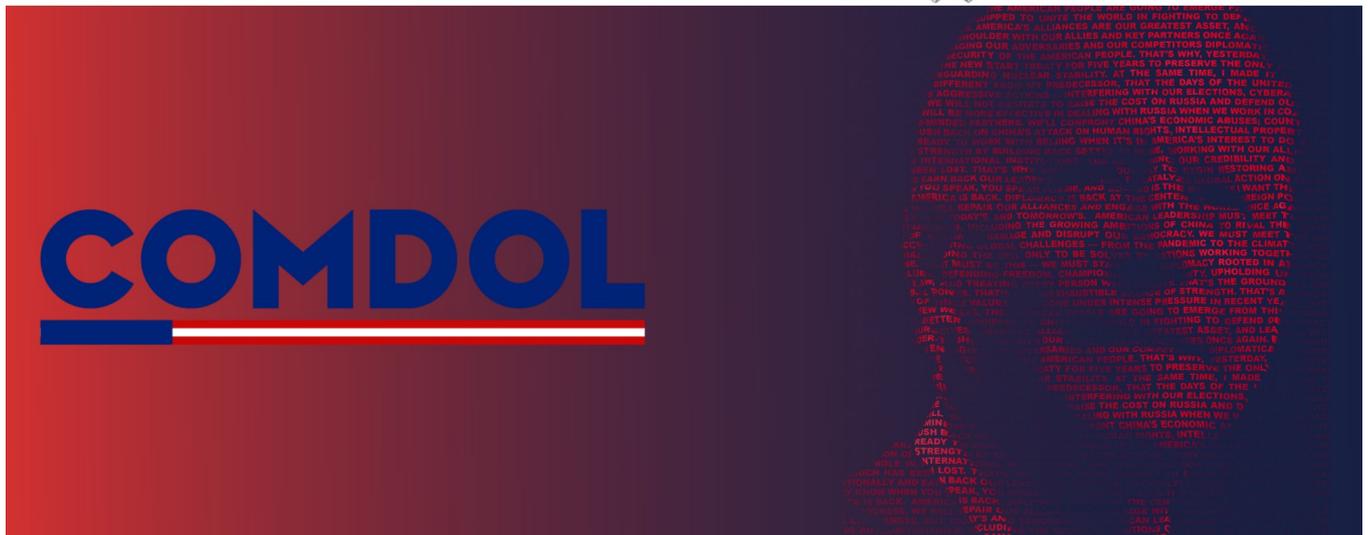
Progetto a cura di

**Geopolitica.info**

Con il sostegno di\*



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale



In cooperazione con



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA  
Centro Ricerca "Cooperazione  
con l'Eurasia, il Mediterraneo e  
l'Africa Sub-sahariana" (CEMAS)

**UNINT**  
Università  
degli Studi Internazionali di Roma

**UnitelmaSapienza**  
Università degli Studi di Roma

CENTRO  
STUDI



ITALIA  
CANADA

**Geopolitical Brief n. 2**

**Centro Studi Geopolitica.info**

[www.geopolitica.info](http://www.geopolitica.info)

[centrostudi@geopolitica.info](mailto:centrostudi@geopolitica.info)

Coordinamento scientifico: Gabriele Natalizia

Coordinatore di redazione: Matteo Mazziotti di Celso

Comitato di redazione: Ilaria De Angelis, Alessandro Savini, Alessia Sposini, Lorenzo Termine

\*Pubblicato con il sostegno dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionali, ai sensi dell'art. 23-bis del DPR 18/1967.

Le opinioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione degli autori, e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

## INDICE

### CAPITOLO I – GLI STATI UNITI E L'UNIONE EUROPEA

- 1. Le relazioni tra Stati Uniti e Francia durante la presidenza Macron.....2-8**  
Luca Sebastiani (*Centro Studi Geopolitica.info*)
- 2. Stati Uniti ed Europa: partner o rivali nello spazio?.....9-24**  
Andrea d'Ottavio (*Centro Studi Geopolitica.info*) e Valentina Mariani (*Centro Studi Geopolitica.info*)

### CAPITOLO II – GLI STATI UNITI E LA NATO

- 1. Nuovi terreni di confronto: la NATO in Artico.....25-35**  
Laura Borzi (*Centro Studi Italia-Canada*)
- 2. Il cammino della NATO verso il Nuovo Concetto Strategico.....36-45**  
Giorgio Cuzzelli (*Università di Napoli "L'Orientale"*)

### CAPITOLO III – GLI STATI UNITI E IL MEDIO ORIENTE

- 1. La ripresa dei negoziati sul "Nuclear Deal": le prospettive.....46-53**  
Giampiero Cama (*Università di Genova*)
- 2. La partecipazione americana al conflitto siriano. Da Trump a Biden.....54-63**  
Thomas Bastianelli (*Centro Studi Geopolitica.info*)

### CAPITOLO IV – GLI STATI UNITI E LA RUSSIA

- 1. La partita del Nord Stream 2.....64-72**  
Fabrizio Anselmo (*Centro Studi Geopolitica.info*)
- 2. Lo scontro nel cyber domain tra Stati Uniti e Russia: da Trump a Biden.....73-81**  
Davide Lo Prete (*Centro Studi Geopolitica.info*)

### CAPITOLO V – GLI STATI UNITI E LA CINA

- 1. L'Europa tra baricentro atlantico e perno asiatico.....82-98**  
Giovanni Moschetta (*Gianni & Origoni – Studio Legale Internazionale*)
- 2. Tech e non solo. Dove va la competizione tra Stati Uniti e Cina .....99-106**  
Francesco Bechis (*Formiche.net*)

## Le relazioni tra Stati Uniti e Francia durante la presidenza Macron

Luca Sebastiani

### Introduzione

Dal 2008, inizio della presidenza di Barack Obama, la linea di politica estera statunitense ha virato a causa di un cambiamento degli obiettivi strategici del Paese. Questa svolta ha implicato anche un approccio differente nei confronti degli Stati dell'Unione Europea e, in particolare, verso la Francia. Parigi nel corso del secolo scorso ha avuto un rapporto privilegiato con Washington, pur non essendo sempre allineato alla potenza americana. Con il nuovo millennio la Francia è stata tra i soggetti più intenzionati a favorire una maggiore integrazione europea e un'autonomia che renda più rilevante l'Unione Europea nello scenario internazionale, e insieme ad esso l'Eliseo. Negli ultimi cinque anni, ovvero dall'inizio della presidenza Macron nel Paese transalpino, gli Usa hanno visto susseguirsi alla Casa Bianca due capi di Stato differenti per stili e connotazione politica.

Questo lavoro si pone come obiettivo di analizzare sinteticamente le politiche e le relazioni tra i due Paesi in questo periodo di tempo, indagando se e in quale misura l'alternanza tra Obama, e in particolare quella tra Donald Trump e Joe Biden, abbiano avuto effetti significativi sulle azioni degli Stati Uniti nei confronti di una Francia preminente nell'Unione Europea.

### Il disimpegno degli USA da Bush a Trump

Nel corso degli ultimi 15 anni il rapporto tra Stati Uniti ed Europa è cambiato in maniera profonda, sia a causa del susseguirsi di presidenti profondamente diversi alla Casa Bianca ma anche per una linea di continuità della politica americana non più focalizzata sul Vecchio Continente. Il legame di Washington con la Francia ha subito lo stesso andamento. Nel 2008, con la prima elezione di Barack Obama, era opinione diffusa che l'asse transatlantico si potesse consolidare a seguito degli anni della presidenza Bush, impegnativi per la tenuta dell'alleanza, in particolare con l'inizio della guerra in

Afghanistan e Iraq. Tuttavia, nel corso dei due mandati, Obama manifestò la netta volontà di concentrare le forze e le attenzioni statunitensi in scenari diversi da quelli europei. Un ribilanciamento dell'America espresso plasticamente nella strategia "*Pivot to Asia*" che mirava all'area indo-pacifica per prepararsi al confronto con la Repubblica Popolare cinese.

Se gli obiettivi degli Stati Uniti stavano mutando, le relazioni con i principali Stati europei, compresa la Francia, rimasero discrete, ne è una prova la firma dell'Accordo di Parigi nel 2015 sui cambiamenti climatici. Nonostante ciò, fu chiara la volontà di "*leading from behind*" che caratterizzò la politica estera americana in determinati contesti, compreso quello della Libia nel 2011, crisi sensibile per Francia, Italia ed Europa, e l'avvertimento agli alleati di non poter continuare a fare affidamento in maniera incondizionata su Washington.

Con Donald Trump, succeduto ad Obama nel 2016, il peggioramento dei rapporti transatlantici divenne evidente. Definendo l'Unione Europea come un "nemico commerciale" nel 2018, Trump impose sanzioni sulle importazioni dell'acciaio europeo negli Stati Uniti per proteggere il mercato e soprattutto la produzione interna. Bruxelles reagì con ulteriori misure che sfociarono in una guerra commerciale con Washington. Dazi e sanzioni furono utilizzate in maniera diffusa anche nella diatriba sugli aiuti di Stato tra l'americana Boeing e la franco-tedesca Airbus, in cui si fronteggiarono in maniera indiretta la Casa Bianca e Bruxelles. Negli stessi mesi, all'iniziativa europea e del presidente Emmanuel Macron che mirava all'istituzione di una tassa globale per i servizi digitali nei confronti delle grandi compagnie tecnologiche, Trump rispose con la minaccia di ulteriori sanzioni mirate su prodotti francesi.

Peraltro, durante la sua presidenza e in linea con quanto fatto da Obama, Trump ha ripetutamente chiesto ai membri della NATO di adeguarsi alla quota di spesa del 2% del Pil nel settore difesa. Una percentuale raggiunta dalla Francia solo nel 2020.

Il nuovo approccio americano si manifesta anche negli scenari internazionali dove le forze militari statunitensi sono sul terreno da anni. La decisione presa da Trump nel 2018 di ritirare i 2000 soldati dalla Siria trovò il forte disappunto oltre che della Germania, soprattutto della Francia di Macron, in prima linea nel sostenere i curdi siriani. Una linea che il presidente americano ha conservato anche nel predisporre il ritiro delle truppe di stanza in Iraq e Afghanistan, tra le ultime decisioni prese prima di lasciare la Casa Bianca. In aggiunta, nell'ambito dei rapporti con l'Europa, si innesta anche la volontà e l'annuncio da parte di Trump del ritiro di quasi 12.000 soldati dispiegati in Germania. Un atto – mai compiuto con il dietrofront di Joe Biden – motivato dal punto di vista statunitense con il mancato impegno tedesco nelle spese militari.

L'approccio francese verso gli Stati Uniti, dottrina Macron e autonomia strategica

«La nostra politica di vicinato con l'Africa, con il Vicino e Medio Oriente, con la Russia, non è una politica di vicinato per gli Stati Uniti d'America. È quindi insostenibile che la nostra politica internazionale dipenda da loro o che segua le loro orme». Questo concetto è un estratto dell'intervista rilasciata dal presidente francese Emmanuel Macron nel 2020, alla rivista *Le Grand Continent*, in cui tratta ampiamente e in maniera approfondita quella che viene chiamata la sua dottrina. La stessa con cui ha cercato di plasmare la politica interna e soprattutto esterna della Francia nel corso della sua presidenza, iniziata dopo la vittoria alle elezioni del maggio 2017. Il riferimento di Macron alle posizioni non più convergenti tra gli Stati Uniti e l'Europa, Francia in primis, riprende il sentimento neogollista transalpino e sintetizza le relazioni tra i due Paesi durante gli ultimi cinque anni. In questo periodo di tempo – come già trattato – gli Stati Uniti hanno visto susseguirsi due diversi presidenti, per connotazione politica, per carattere e per il modo di rapportarsi con gli alleati europei; tuttavia, le linee di politica estera di Washington e di Parigi non sono cambiate significativamente.

Nei primi mesi delle due nuove presidenze, quella di Trump nel 2016 e quella di Macron l'anno successivo, varie analisi, sia statunitensi che francesi, ritenevano verosimile l'inizio di una nuova era nelle relazioni transatlantiche, nonostante già fosse particolarmente stretto il legame. Le prospettive di una "entente cordiale" sembravano però reggersi, più che su effettivi punti di incontro tra le parti, sulle difficoltà dei restanti maggiori attori europei in quel periodo: in particolare l'impasse politica in Germania dopo le elezioni legislative e il Regno Unito concentrato su come far avvenire la sua uscita dall'Unione europea a seguito del voto sulla Brexit. Invero, erano già emersi alcuni rilevanti disaccordi, come l'imminente uscita degli Stati Uniti dagli Accordi di Parigi sulla lotta al cambiamento climatico, per volontà dello stesso Trump, così come quella dal *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) sul nucleare iraniano. Un atto osteggiato dai Paesi europei, Francia, Germania, Regno Unito su tutti. Senza contare i legami che Trump coltivava con la principale contendente interna di Macron, la sovranista Marine Le Pen.

Nell'ottobre del 2017 veniva pubblicata la *Defence and National Strategic Review* francese, un documento di cento pagine che delineava la strategia francese, riconoscendone sfide, priorità e ostacoli da affrontare. Nella Review il rapporto con gli Stati Uniti viene trattato all'interno di un paragrafo dedicato alla NATO, componente chiave della sicurezza europea.

Per la Francia, l'efficacia della NATO rimane dipendente dalla forza del legame transatlantico, tuttavia viene sottolineata la «crescente distanza» tra l'Europa e la classe politica e la popolazione americana. Una dinamica, che insieme ai cambiamenti politici negli Stati Uniti è fonte di serie preoccupazioni in Europa. Nonostante tali apprensioni, nel paragrafo successivo del documento, gli Stati Uniti sono definiti «un partner fondamentale», una speciale collaborazione che deve essere mantenuta, tale da necessitare della massima attenzione da entrambe le parti.

Cionondimeno nel novembre 2019, il presidente francese, con una frase resa successivamente celebre dichiarando la morte cerebrale della NATO, ha creato un solco importante con la sponda statunitense dell'oceano Atlantico, subito impegnata a difendere il ruolo dell'Alleanza militare difensiva. Un'affermazione da parte di Macron – in un periodo storico ormai distante vista la guerra in Ucraina – emblema dei propositi dell'amministrazione francese: rivendicare il bisogno di un'autonomia strategica europea, fulcro della dottrina dell'Eliseo, vista anche la lontananza creatasi con gli USA impegnati nella competizione con la Cina. La diretta conseguenza di tale obiettivo è lo sviluppo di una difesa comune europea, non dipendente dalla NATO ma sua parte integrante, concetto stressato in più di un'occasione anche per rassicurare Washington. Parigi punta ad essere guida effettiva del collettivo europeo, in particolare dal punto di vista militare dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, unico altro attore del Vecchio Continente con capacità simili a quelle francesi. Il progetto franco-europeo di cooperazione nella difesa, denominato *European Intervention Initiative*, datato nel 2017 e promosso dal presidente Macron, si può inquadrare come un tentativo di rafforzare la posizione francese nel settore securitario all'interno di un'integrazione europea. Peraltro, si può inserire nel concetto di autonomia strategica cercata dall'Europa, la firma del *Comprehensive Agreement on Investment* (CAI) tra l'Unione Europea e la Cina nel dicembre 2020. L'accordo con Pechino, voluto fortemente dalla cancelliera tedesca Angela Merkel, è stato siglato alla presenza oltre che dei rappresentanti di Bruxelles, anche dello stesso Macron. Non ha sorpreso il disappunto americano causato dal tempismo della firma, poche settimane prima dell'insediamento di Joe Biden.

## Conclusioni

«La decisione unilaterale, brutale, imprevedibile, assomiglia molto a quel che faceva Trump»<sup>1</sup>, parole del ministro francese Le Drian dopo la vicenda AUKUS. Non è bastato quindi il cambio di presidenza tra Trump e Biden per vedere un approccio differente da parte statunitense rispetto alla relazione con l'Unione Europea, e in particolare con la Francia. Il solco sembra essere tracciato a prescindere dalle leadership del momento. Vale la pena considerare che sulla sponda americana sia inverosimile per dati anagrafici e di consenso una ricandidatura vincente di Biden dopo la fine del suo mandato, mentre sul fronte francese Macron con le elezioni dell'aprile 2022 ha la possibilità di rimanere all'Eliseo per altro tempo e continuare a perseguire la sua dottrina in politica estera, che la allontana dagli USA.

D'altronde entrambe le parti, ormai, hanno interessi precisi: la necessità per la Casa Bianca di concentrare gli sforzi americani verso la Cina e contestualmente il bisogno nascosto di imperialismo di Parigi di ergersi a guida del continente europeo alla ricerca di un'autonomia strategica. La finestra di opportunità per la Francia di accelerare nei suoi propositi potrebbe anche arrivare dalla guerra in Ucraina scatenata dalla Federazione Russa, nonostante il conflitto abbia accresciuto – almeno in apparenza – il ruolo della NATO. La pubblicazione della *Strategic Compass* europea ne può rappresentare un ulteriore tassello fondamentale.

<sup>1</sup> Dichiarazioni del ministro francese Le Drian rilasciate su Franceinfo Radio e riprese da Reuters - Hopher T., Irish J., Rose M. (2021) France Says Biden acted like Trump to sink Australia defence deal. (<https://reut.rs/3IojWWn>)

### Riferimenti bibliografici

Defence and National Security Strategic Review 2017 (<https://bit.ly/3JtCeH5>)

Collot G. Depriester A. Fill A. (2020). *La dottrina Macron: una conversazione con il Presidente francese*. In *Le Grand Continent* (<https://bit.ly/3inULZG>)

Goldberg J. (2016). *The Obama Doctrine*. In *The Atlantic* (<https://bit.ly/3qgalef>)

Gomart T., Hecker M. (2018). *Macron, Diplomat: A New French Foreign Policy?*. Etudes de l'Ifri. In Institut Francais des Relations Internationales (<https://bit.ly/3uavid>)

Lasconjarias G., De Saint-Victor F. (2017). *Chasing Grandeur? What you need to know about the 2017 french strategic review*. In *War on the Rocks* (<https://bit.ly/3Ip2wcn>)

Lightfoot J. (2018). *The French American Alliance in an America First Era*. In *Atlantic Council* (<https://bit.ly/36ifcoe>)

Toucas B. (2017). *Understanding the Implications of France's Strategic Review on Defense and National Security*. In *Center for Strategic & International Studies (CSIS)* (<https://bit.ly/3IDqUat>)

## Stati Uniti ed Europa: partner o rivali nello spazio?

Valentina Mariani e Andrea D'Ottavio

Introduzione

«*Events, my dear boy, events*». Furono queste le parole del Primo Ministro Britannico Harold Mc. Millan a chi chiedeva cosa potesse portare i governi fuori dalla plausibile rotta prestabilita. Così, anche nel nostro caso, gli attuali scenari geopolitici vengono tragicamente ed univocamente permeati da una guerra in corso, ponendo ancor più enfasi alla domanda: Stati Uniti ed Europa: partner o rivali nello spazio?. La narrativa comune, spesso caratterizzata da un livello tecnico fortemente deficitario, oltre che da una sua approssimativa ed eccessivamente semplicistica articolazione, suggerisce una risposta che, senza eccezione alcuna, non può che essere una ed una soltanto. La realtà dei fatti, tuttavia, suggerisce un *modus operandi* in direzione opposta (Sebesta, 2003). Da sempre, l'Agenzia Spaziale Europea (ESA) è per Washington un potenziale sfidante, aggiuntivo, al dominio spaziale statunitense, tanto da rendere quest'ultimo un fermo oppositore di molti dei più importanti programmi spaziali europei: dal sistema GALILEO, alla stessa missione ExoMars. Stati Uniti che, a proposito di eventi, proprio grazie alla crisi ucraina, consolideranno ulteriormente la loro posizione di dominio (anche) sul settore spaziale europeo, condizione necessaria e sufficiente al fine di ridurre proprio il numero di contendenti alla leadership spaziale, ad oggi, ancora saldamente in mano agli Stati Uniti.

La moderna  
strutturazione  
della *Space Policy*  
statunitense

Storicamente gli USA furono il primo Stato ad adottare una legislazione nazionale per la regolamentazione delle proprie attività spaziali. Il primo atto in tal senso può essere considerato il *National Aeronautics and Space Act* del 1958, con cui veniva istituita la *National Aeronautics and Space Administration*, NASA. Atto attraverso il quale vennero definite anche le finalità e le responsabilità che il Governo degli Stati Uniti assegnava a tale ente. L'approccio strutturale statunitense consiste

(tutt'oggi) nella progressiva adozione di nuove normative nazionali sulla base delle esigenze governative dettate dai vari periodi storici, nonché dalla sempre più rapida evoluzione delle tecnologie aerospaziali e relative applicazioni. Il tutto, è bene ricordarlo, al fine ultimo di perseguire un solo ed unico scopo primario: preservare e, qualora possibile, accrescere la leadership americana (anche) in campo spaziale. Leadership che, così come avviene per il relativo comparto della Difesa, in primis, si basata sul mantenimento ed accrescimento di una netta superiorità tecnologica. Leadership che, nella strategia spaziale americana, non ammette alcun ruolo di comando ex-equo. Il gradino più alto del podio, ad oggi ricoperto dalla bandiera a stelle e strisce, è e resta monoposto qualunque sia lo sfidante, anche se questo dovesse chiamarsi Agenzia Spaziale Europea. È importante fissare questo concetto fin dalle prime battute, in quanto esso fornisce la giusta prospettiva per la lettura dell'analisi di seguito riportata. L'attuale diade che costituisce oggi il vertice della disputa al dominio dello spazio esterno è costituita da Stati Uniti e Cina, con la Russia da tempo relegata al ruolo di "disturbatore", non più quindi avversario di un tempo – Unione Sovietica – in grado di insidiare ragionevolmente la leadership spaziale americana. Il quarto polo potenziale potrebbe essere proprio rappresentato dall'Agenzia Spaziale Europea le cui elevate competenze e capacità, qualora opportunamente amalgamate, costituirebbero per gli stessi Stati Uniti un ulteriore elemento di disturbo per il mantenimento della posizione di vertice. Vertice, quello spaziale, che è centro del potere sulle attività terrestri. Il mantenimento della leadership spaziale, oltre che dal citato sviluppo tecnologico, passa necessariamente – soprattutto – attraverso la definizione e continuo aggiornamento di un corpus giuridico che permetta di rispondere, a livello nazionale degli Stati Uniti, alle crescenti e complesse sfide emergenti con l'obiettivo principe di mitigare -se non addirittura attenuare del tutto – lo scorrere imprevedibile degli eventi. Il corpus giuridico degli Stati Uniti, composto da moltissime leggi, regolamenti, decreti e quant'altro, regola

le attività del settore aerospaziale dai più piccoli aspetti specifici, fino alle macro-attività dell'industria nazionale. Oltre al gran numero di atti emanati, la caratteristica che merita attenzione è quella relativa al coinvolgimento di diverse agenzie amministrative nella regolamentazione e sviluppo delle attività spaziali: dal Dipartimento dei trasporti all'Amministrazione nazionale oceanica e atmosferica (NOAA), dalla Commissione federale delle comunicazioni alla Federal Aviation Administration (FAA).

Il mantenimento dell'indiscusso ruolo di leadership del dominio spaziale è stato implementato e sostenuto attraverso un percorso strategico sempre basato sull'iniziale introduzione di norme che hanno apportato importanti riassetti – o veri e propri cambiamenti in alcuni casi – a livello di sistema. Nel novembre del 2015, il presidente Obama, a quattro anni dalla chiusura del programma Space Shuttle che consegnò le capacità americane di accesso allo spazio esterno con astronauti interamente nelle mani dell'avversario russo, firmò il famoso *US Space Act*, noto anche come: *Commercial Space Launch Competitiveness Act*. Con esso, gli Stati Uniti iniziarono ufficialmente a parlare di attività spaziali commerciali, regolandone un'ampia gamma. Su tutte: il trasporto spaziale e la flessibilità sulla richiesta ed ottenimento delle licenze di lancio (FAA). Lo *US Space-Act* costituisce il pilastro fondamentale sul quale tutt'oggi poggia il moderno riassetto della Space Policy statunitense che, dalla fine della Guerra Fredda, di fatto, si era ormai ampiamente adagiata sugli allori della vittoria perché non aveva più alcun sfidante. Lo *US Space-Act* dell'Amministrazione Obama costituisce anche il primo vero elemento di rottura nei confronti del Diritto Internazionale dello Spazio che, con l'abilità e l'irruenza della dialettica trumpiana, costituirà proprio la pietra angolare sul quale verteranno le attività spaziali della successiva Amministrazione. Alla nota 51303 denominata "*Asteroid resource and space resource rights*" è infatti possibile riscontrare come il Congresso degli Stati Uniti esprime – o forse sarebbe meglio dire rivendica – il diritto di qualsiasi cittadino americano coinvolto

nel recupero di risorse spaziali a possedere, trasportare, utilizzare e vendere tali risorse secondo quanto previsto dalla stessa legge, in osservanza degli obblighi internazionali sottoscritti dagli Stati Uniti d'America. Allo *Space-Act* segue, nel 2017 e sempre sotto l'Amministrazione Obama, quello che non è mai passato alla ribalta dei fatti: l'*American Space Commerce Free Enterprise Act*. In questa nuova legge, l'Amministrazione Obama fece fare un ulteriore passo in avanti all'ammodernamento della politica spaziale americana. Nero su bianco, venne infatti dichiarata la piena libertà di cittadini ed enti statunitensi di esplorare lo spazio e di utilizzare le risorse in esso contenute, senza condizioni o limitazioni. Secondo la legge, tale libertà può essere limitata solamente quando necessario ad assicurare interessi di sicurezza nazionale e per autorizzare o supervisionare attività non governative, al fine di garantire che esse siano svolte in conformità con gli obblighi internazionali sottoscritti dagli Stati Uniti (OST, in primis). La legge del 2017, in particolare, contiene numerosi punti volti a mettere in discussione la concezione tradizionale dei principi del Diritto Internazionale Spaziale fino ad ora fissati. Per la prima – e fino ad ora unica – volta, per la legge di uno Stato lo spazio non è più classificato come bene comune, e non tutti i vincoli che il diritto internazionale impone agli stati membri (USA compresi, appunto) devono necessariamente ricadere sulle compagnie private statunitensi. Tra le varie tipologie di servizi commerciali contemplabili, uno fra quelli potenzialmente più remunerativi è legato all'attività di estrazione delle risorse minerarie presenti sulla luna e/o asteroidi (soprattutto lantanidi, terre rare etc. di ampio utilizzo nell'industria di computer e smartphone e in quella delle apparecchiature tecnologiche del settore medico). Con Obama, gli Stati Uniti d'America diventano il primo Paese a rivendicare il "diritto di appropriazione" (la diretta proprietà) delle risorse spaziali che si è stati in grado di estrarre.

La leadership spaziale americana è oggi, per la prima volta dalla fine della Guerra Fredda, fortemente e nuovamente in-

sidiata da nuove potenze emergenti globali, Cina su tutti. Nuovi sfidanti – “alleati” europei compresi – che vanno a (ri)creare quella necessaria pressione che gli Stati Uniti, da sempre, hanno avuto il bisogno di sentire per rituffarsi con impeto nella conquista dello spazio esterno. È quindi imperativo per essi (ri)assumere attivamente (“*America First*”) le redini del dominio spaziale. Il sistema legislativo americano relativo alle attività aerospaziali ha quindi continuato ad evolvere, e lo ha fatto in maniera decisamente più rapida ed incisiva sotto l’Amministrazione Trump, attraverso una serie di interventi diretti chiamati *Space Policy Directives* (SPD). Rispetto all’era Obama, la Presidenza Trump ha decisamente rinvigorito le attività spaziali americane, pur perseguendo gli obiettivi di sempre. Nel suo obiettivo di “fare l’America grande di nuovo”, l’ex presidente manifestò chiaramente la volontà di riaffermare la leadership americana (anche) nel settore spaziale: «l’esplorazione spaziale aiuterà l’economia americana e la sicurezza nazionale», furono queste le parole di Trump dopo pochi giorni dalla sua elezione. In meno di quattro anni, la sua amministrazione ha prodotto ben 6 Space Policy Directives (SPD), rispettivamente: SPD-1 *Reinvigorating America’s Human Space Exploration Program* (2017), SPD-2 *Streamlining Regulations on Commercial Use of Space* (2018), SPD-3 *National Space Traffic Management Policy* (2018), SPD-4 *Establishment of the United States Space Force* (2019), SPD-5 *Cybersecurity Principles for Space Systems* (2020), SPD-6 *National Strategy for Space Nuclear Power and Propulsion* (2020). Attraverso le SPD, prima che delle necessarie tecnologie, l’Amministrazione Trump ha dotato gli Stati Uniti di quei necessari strumenti legislativi grazie ai quali, oggi, viene assicurato il mantenimento della leadership statunitense in campo spaziale, sia nel settore civile che -soprattutto- in quello militare. Ambienti entrambi ampiamente rinvigoriti dall’Amministrazione Trump, la quale ha ridato vita e centralità politico-decisionale al *National Space Council* (NSC), ed innalzato sensibilmente e costantemente di anno in anno il budget della NASA, fino a raggiungere cifre record oltre i 23 miliardi di dollari, l’anno. È

stata fondata la US Space Force (2019) al quale sono state assegnate le responsabilità di un Comando Combattente Unificato, con capacità quindi anche offensive. Sotto l'Amministrazione Trump vi è stato anche il lancio del nuovo programma per portare astronauti sulla Luna e denominato ARTEMIS, così come il tentativo di apertura di una nuova era di multilateralismo grazie all'emanazione degli *Artemis Accords*, lo strumento principe per l'applicazione del soft-power spaziale di Washington.

Gli *Artemis Accords* costituiscono il moderno strumento attuativo di quella Space Policy americana che affonda le sue solide fondamenta nei primi anni 80 della presidenza Reagan (Hoffmann, 1979). Una strategia allora definita e mai più abbandonata dagli Stati Uniti, e che costituì il significativo cambio di rotta rispetto alle precedenti – ma necessarie – politiche e strategie spaziali statunitensi figlie della Guerra Fredda. Il cambio di assetto allora voluto da Reagan basa (l'ancora attuale) politica spaziale americana non più su diretti “rapporti di forza” – se non per ovvi motivi di sicurezza nazionale – ma mira alla costruzione (gli *Artemis Accords*), all'espansione (la fase attuale) ed al successivo consolidamento e mantenimento della leadership spaziale americana attraverso la promozione della “cooperazione internazionale”, ovvero attraverso “l'apertura” alla partecipazione dei programmi spaziali statunitensi di Paesi della comunità internazionale. Non tutti, chiaramente. L'intento è quello di legare a sé, sotto la completa gestione e direzione, le necessarie risorse tecnico-finanziarie delle agenzie spaziali nazionali dei Paesi aderenti acquisendo, per via indiretta, il conseguente riconoscimento della leadership di settore. Una strategia si lontana nel tempo, ma ancora oggi, grazie all'Amministrazione Trump, pienamente rinvigorita ed operativa, e che permette agli Stati Uniti di ridurre concretamente il numero dei suoi potenziali “competitors”, in primis tra gli alleati.

Per l'élite di Washington, la “cooperazione internazionale” in campo aerospaziale si basa sul perseguimento di due fondamentali obiettivi strategici, tra loro complementari. In pri-

mis, gli Stati Uniti puntano all'acquisizione ed ampliamento del (sempre) necessario sostegno tecnologico e finanziario ai propri (non altrui) programmi aerospaziali nazionali. Sostegno che arriva spesso dagli Alleati, senza i quali, di fatto, gli stessi Stati Uniti difficilmente sarebbero nelle condizioni di perseguire il loro obiettivo primario. Secondo, ma non meno importante, è che favorendo l'adesione (controllata, ovviamente) di Paesi alleati ai propri programmi di interesse nazionale, Washington è in questo modo in grado di esercitare il "controllo" sui rispettivi programmi aerospaziali delle nazioni aderenti, il vero obiettivo strategico. Il programma ARTEMIS, ma potremmo ugualmente citare il programma F-35 in campo prettamente aeronautico, è proprio lo strumento moderno attraverso il quale si (ri)compie la soft-strategy spaziale americana: *"America is back"*. Con la firma degli Artemis Accords, i Paesi aderenti mettono a disposizione del programma di esplorazione lunare americano, importanti risorse finanziarie e tecnologiche altrimenti al servizio dei rispettivi obiettivi dei programmi spaziali nazionali. Programmi potenzialmente divergenti dagli obiettivi statunitensi, per questo motivo in grado di insidiarne l'attuale leadership spaziale. L'Italia, terza potenza spaziale continentale, figura al momento come l'unico paese europeo ad aver sottoscritto gli Artemis Accords. Un chiaro gesto di riallineamento – forzato – da parte di Roma dopo aver tentato, con non pochi imbarazzi, una fuga in avanti nella sottoscrizione di un contratto per la fornitura di un modulo abitativo pressurizzato per quella che è oggi la Stazione Spaziale Cinese. Un atto questo che ha portato Washington ad esercitare strumenti (quali dazi ed agenzie di rating) ben al di là del suo soft power, esercitando invece il suo potere di vero egemone su Roma. Si prende nota di come invece le prime due potenze spaziali continentali di Francia (anche potenza nucleare) e Germania non abbiano affatto sottoscritto questi accordi, e di come queste non abbiano alcuna intenzione di farlo. Eppure, per mezzo dei contratti assegnati dalla NASA all'Agenzia Spaziale Europea, le loro più importanti industrie aerospaziali come

Thales Alenia Space, Airbus Defense & Space ed OHB vedono riconoscersi i primi importanti contratti per il “Lunar Gateway”, legandosi così indirettamente al sostenimento del programma di esplorazione lunare americano.

Con l'avvento alla presidenza di Joe Biden, gli interrogativi legati alla possibile continuità o discontinuità rispetto agli assetti trumpiani erano numerosi. Sin dai primi mesi della sua presidenza, Biden ha tuttavia sciolto ogni dubbio sul mantenimento dell'impianto complessivo messo in piedi da Trump relativamente allo Spazio, dandone generale conferma. Il ruolo del NSC è stato infatti non solo confermato, ma reso ancora più strategico per il coordinamento tra pubblico e privato, soprattutto per l'accresciuto ed ormai insostituibile ruolo che le aziende hanno maturato nello Spazio americano (a partire dalla nota SpaceX). Nel mese di dicembre dello scorso anno, alla prima riunione del National Space Council dell'era Biden, presieduta dalla Vicepresidente Kamala Harris, venne presentato lo *United States Space Priorities Framework*, documento di sette pagine delineante le linee guida generali quello che sarà l'approccio dell'amministrazione democratica nei riguardi di un dominio sempre più centrale. Approccio ben consapevole del ruolo che lo spazio riveste – soprattutto, ed anche, alla luce dell'attuale crisi ucraina – nella politica internazionale. Una partita che gli Stati Uniti sono oggi in grado di giocare a pieno, sfruttando proprio tutto il potenziale del suo settore privato reso fiorente proprio grazie agli strumenti introdotti dall'amministrazione Trump, a loro volta, in qualche modo, prototipizzati dall'Amministrazione Obama. Unico punto di ambiguità dell'Amministrazione Biden resta sull'opportuno sostegno – anche quello di Trump fu tuttavia sempre insufficiente rispetto alle solite roboanti dichiarazioni – al programma Artemis, su cui la Casa Bianca ha comunque confermato di voler proseguire. La scelta di Bill Nelson alla guida dell'agenzia spaziale governativa (NASA) è stata proprio una scelta in tal senso, visto il supporto che l'astronauta, ed ex senatore, ha sempre dato ai progetti legati al programma di esplorazione lunare. Ad alimentare inoltre

questa linea di continuità è anche la sempre più estesa natura commerciale dello Spazio americano (e non solo): una fiorente realtà, come accennato, resa possibile grazie alla completa ristrutturazione legislativa delle attività spaziali nazionali americane. Rispetto al passato, infatti, i privati sono ora coinvolti sin nelle preliminari fasi di definizione dei programmi, partecipano al rischio (e all'investimento) e attendono ritorni. È chiaro quindi come, anche in caso di cambiamenti di governance, difficilmente le direzioni strategiche statunitensi possano subire significative deviazioni con quanto fino a qui riportato. L'accennato *United States Space Priorities Framework* mitiga semplicemente i toni rispetto al passato delle SPD di Trump, abbandonando termini quali "predominio" e "superiorità" in favore di un uso intensivo della parola "leadership". Modalità che tuttavia non cambia la sostanza implementativa della strategia statunitense. Anzi, il documento, mettendo in evidenza l'intensificarsi della minaccia spaziale in primis per la sicurezza nazionale statunitense, pone molta enfasi sullo sviluppo di capacità atte a prevenire "attacchi spaziali" a danno degli Stati Uniti, degli alleati e dei partner del settore privato; e da qui la nascita di molti degli attuali Comandi militari nazionali per la condotta e gestione delle operazioni spaziali anche in Europa, tutti in ambito NATO. Ad ulteriore conferma di un cambiamento nient'altro che lessicale, l'Amministrazione Biden rivendica un ruolo di coordinamento anche in materia di "*Space Situational Awareness*". È in tal senso infatti che è stato recentemente creato il cosiddetto *Combined Space Operations* (CspO) al quale hanno aderito anche le prime due potenze spaziali europee di Francia e Germania, ma non l'Italia.

Lo Spazio  
Europeo: *to be or  
not to be*

A seguito della crisi ucraina, l'Europa dello spazio (e non solo) vive oggi una fase di profonda quanto preoccupante incertezza circa il perseguimento degli obiettivi di corto e medio periodo. Gli eventi dell'ultimo mese hanno fatto riemergere tutte quelle storiche lacune politico-strutturali che da decenni affliggono lo spazio europeo, impedendone la sua

completa strutturazione e pieno sviluppo. Deficit prevalentemente di natura politico-strategica e legislativa, più che tecnologica. L'Europa, infatti, è e rimane tutt'oggi un formidabile campione di tecnologia aerospaziale di livello mondiale (Javicoli, 2000). Tuttavia, a seguito del forte ridimensionamento delle proprie ed indipendenti capacità di accesso autonomo allo spazio esterno dovute all'interruzione dei rapporti di collaborazione con la russa ROSCOSMOS, oggi più che mai, l'Europa dello Spazio è chiamata a rispondere alla domanda esistenziale di sempre: voler essere o non voler essere potenza spaziale sullo scacchiere geopolitico internazionale. Strategia spaziale, quella europea, storicamente carente – e soprattutto fortemente eterogenea – negli obiettivi strategici di alto livello, che spesso ha costretto le singole agenzie spaziali continentali a dirigere altrove le proprie risorse tecnico-finanziarie, altrimenti da convogliare in ambiziosi progetti europei, ed oggi invece cedute a totale vantaggio degli interessi statunitensi, soprattutto. Come si accennava in precedenza, al di là delle questioni di natura prettamente politica, la decisione italiana di adesione agli Artemis Accords è la massima espressione del vuoto strategico dello spazio europeo. L'Italia figura tra le prime dieci potenze spaziali mondiali, e terza continentale contribuendo per più del 16% al budget complessivo dell'ESA, altro grande competitor alla supremazia spaziale americana dopo Cina e Russia. Leadership spaziale europea quindi ulteriormente indebolita dall'attuale scenario di crisi in Ucraina, peraltro già resa fragile proprio dalla distruzione di ingenti risorse (economiche ed industriali) da parte dei suoi stessi paesi fondatori a favore di programmi di esplorazione spaziale non – europei. Eppure, l'Europa ha saputo dare prova di grandi gesta nel settore dell'esplorazione spaziale come fu, per esempio, il caso della missione ROSETTA. Una Europa che ha saputo anche andare oltre – seppur con estrema fatica – alla leadership statunitense proprio mediante lo sviluppo e l'implementazione di programmi strategici come GALILEO, diretto competitor del sistema GPS americano. Programma che, come accennato, ricevette un fortissimo

ostracismo da parte di Washington. Europa che, soprattutto nell'anno appena trascorso, sembra voglia rilanciare – seppur sempre con molta timidezza ed estrema lentezza – la posta in gioco dell' indipendenza strategica dagli Stati Uniti attraverso le parole di Thierry Breton (Commissario Europeo per il mercato interno e dei servizi) e Stéphane Israel (CEO di Arianespace), i quali annunciarono alla tredicesima *European Space Conference* l'intenzione di dotare l'Europa di una costellazione di circa 600 satelliti al fine di assicurarne la totale indipendenza nei servizi internet e di telecomunicazione, sia per il settore civile che militare. Un settore (anche questo) che, non a caso, vede come leader indiscusso proprio una azienda statunitense: la Space-X di Elon Musk, la cui costellazione Starlink costituisce (al momento) l'unico progetto avanzato presente sul mercato a tal punto da poter autonomamente irrompere, cambiandone potenzialmente le sorti a favore di una o dell'altra parte, nel pieno di un conflitto militare tra nazioni europee, come nel caso attuale tra Russia ed Ucraina. Una Europa che deve anche guardarsi dal – neo uscito – governo inglese che insieme all'indiana Bharti Enterprises Limited sostiene la (rigenerata) costellazione OneWeb, potenziale ulteriore e futuro “competitor” nel mercato dei servizi internet per l'Unione Europea, abbondata dal governo di Londra non molto tempo fa.

Dal punto di vista dell'esplorazione spaziale le cose non vanno meglio. L'ESA è infatti caduta nella rete statunitense. Basti osservare quanto e come il suo coinvolgimento nell'esplorazione lunare e marziana sia fortemente subordinata alle strategie di Washington (Clementi, 2004). Ci si riferisce al già citato progetto del Lunar Gateway dove la NASA, replicando il modello derivante dall'esperienza della Stazione Spaziale Internazionale (ISS), ha commissionato all'ESA la costruzione dei primi due moduli principali (“I-HAB” ed “ESPRIT”). Anche dal lato marziano, l'ESA è tornata sotto la totale influenza americana con la missione *Mars Sample Return* (MSR). I campioni di suolo marziano verranno infatti prelevati dal Rover americano *Perseverance*. Una volta che la capsula americana

contenete i campioni verrà reinserita in orbita attorno a Marte, toccherà proprio al “cargo europeo” catturare la capsula per riportarla sulla Terra dove la NASA – e non l’ESA – ne prenderà possesso insieme ai campioni estratti. L’unica eccezione nel campo dell’esplorazione di Marte è la missione ExoMars da cui la stessa NASA si sfilò rischiando di far naufragare l’intero progetto di portare il primo Rover europeo sulla superficie marziana, un primato che oggi gli americani devono comunque condividere con un’altra nazione, la Cina. Progetto, quello europeo, allora salvato proprio dall’ intervento russo con l’ingresso di ROSCOSMOS al posto di NASA.

L’Europa dello spazio ha tuttavia, forse, iniziato a reagire concretamente. Lo scorso 28 aprile 2021 è stato infatti adottato il regolamento (UE) n. 696/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio (Parlamento europeo, 2021), che istituisce il nuovo *Programma Spaziale dell’Unione e l’Agenzia dell’Unione Europea per il Programma Spaziale (EUSPA)*, abrogando i precedenti regolamenti (UE) n. 912/2010, (UE) n. 1285/2013, (UE) n. 377/2014 e la decisione n. 541/2014/UE, avviando così (finalmente!) una nuova fase per la politica spaziale europea. Il nuovo programma di investimenti può contare su un budget (record nella storia dell’ESA) di 14,8 miliardi di euro, per il periodo 2021-2027. Da notare comunque che, per il solo FY2022, la NASA avrà un budget governativo superiore ai 24 miliardi di dollari. Il regolamento 696 semplifica l’esistente quadro giuridico e il sistema di governance dell’ UE e uniforma il quadro di sicurezza. Migliora e raggruppa sotto un unico “ombrello” i programmi dell’UE esistenti quali: COPERNICUS (sistema di osservazione della Terra che offre dati e servizi di geoinformazione affidabili e in tempo reale), GALILEO (sistema globale di navigazione satellitare europeo) ed EGNOS (sistema di potenziamento satellitare regionale, utilizzato per migliorare le prestazioni di GALILEO e altri GNSS utilizzati per la gestione del traffico aereo, i servizi di navigazione aerea e altri sistemi di trasporto), programmi spaziali faro dell’UE. Come accennato, si introducono anche nuove componenti di sicurezza. In primis, il programma di sorveglianza

dell'ambiente spaziale (SSA) costituito nelle sue tre sotto componenti: *Space Surveillance and Tracking* (SST, sistema di sorveglianza dello spazio e tracciamento di oggetti spaziali che orbitano intorno alla Terra), *Space Weather* (SWE, che raccoglie parametri di osservazione relativi a eventi di meteorologia spaziale) ed il *Near Earth Orbit* (NEO, per il monitoraggio del rischio di oggetti vicini e in avvicinamento alla Terra). Si aggiunge anche la nuova ed importantissima iniziativa sulla comunicazione satellitare governativa (GOVSATCOM) che punta alla messa in servizio un servizio di comunicazione satellitare governativa dell'UE per la gestione della sicurezza nazionale dei singoli Stati membri e dell'intera Unione.

Il potenziamento degli investimenti dei Paesi europei in questi programmi strategici, insieme a quelli di sviluppo di nuove e competitive capacità di accesso allo spazio esterno anche – e soprattutto – private, porterà alla realizzazione degli obiettivi strategici europei fissati nell'art. 4 del regolamento, ovvero: fornire servizi, informazioni e dati spaziali sicuri ed affidabili che possano soddisfare le priorità politiche dell'UE e le esigenze dei cittadini europei; massimizzare i benefici socioeconomici, in particolare promuovendo l'innovazione, lo sviluppo e la competitività dei settori upstream e downstream europei; sostenere la creazione, la crescita e lo sviluppo di PMI, startup e tutte le imprese che operano nel settore industriale spaziale; sostenere una capacità di accesso allo spazio autonoma, sicura ed efficiente che tenga in considerazione gli interessi essenziali di sicurezza dell'Unione; rafforzare la sicurezza intrinseca ed estrinseca dell'Unione e degli Stati membri; creare un "ecosistema spaziale europeo" migliorando la competitività, l'autonomia, lo sviluppo e l'indipendenza tecnologica dell'Unione e degli Stati membri; promuovere il ruolo dell'Unione come attore globale nel settore spaziale, incoraggiare la cooperazione internazionale, rafforzare la diplomazia spaziale europea; rafforzare la sostenibilità di tutte le attività nello spazio extra-atmosferico connesse agli oggetti spaziali e alla proliferazione dei detriti spaziali.

In relazione quindi al nuovo frame legislativo spaziale europeo, ad ESA vengono affidate le seguenti attività, tutte di carattere puramente tecnologico, quali: progettazione, sviluppo e costruzione dell'infrastruttura spaziale di COPERNICUS; evoluzione dei sistemi, progettazione e sviluppo delle parti del segmento di terra e dei satelliti, concernenti GALILEO ed EGNOS; ricerca e sviluppo per tutte le altre componenti del programma, purché entro gli ambiti di sua competenza. All'EUSPA invece, secondo quanto riportato nel Titolo IX (*"L'agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale"*), capo II (*"Organizzazione dell'Agenzia"*), del regolamento, viene affidata la responsabilità di centro nevralgico decisionale politico-strategico delle ambizioni spaziali europee. Infatti, secondo gli articoli 78 e 79, è compito dell'EUPA gestire l'amministrazione quotidiana dell'Agenzia; attuare le decisioni e i programmi di lavoro pluriennali ed annuali; preparare la relazione annuale sulle attività, i progressi e le prospettive dell'Agenzia. Infine, adottare tutte le misure necessarie per garantirne il suo funzionamento e per tutelare gli interessi dell'UE. L'adozione del nuovo programma spaziale europeo e l'istituzione dell'EUSPA rappresentano certamente un contributo dell'UE alla risoluzione delle attuali e future sfide di interesse europeo. Tuttavia, la nascita dell'ESA non risolve quelle criticità nei rapporti tra UE ed ESA già evidenziate in passato dalla stessa Commissione Europea. Nonostante le indubbe difficoltà, è sicuramente riconoscibile l'intenzione comune di armonizzare e rafforzare la loro coesistenza e collaborazione. A conferma di questa comune volontà, si pensi all'Agenda 2025 dell'ESA, che fissa tra i suoi obiettivi il «rafforzare le relazioni UEESA», poiché «fondamentale per le attività spaziali in Europa», così come lo è il *Financial Framework Partnership Agreement* siglato tra UE ed ESA lo scorso 22 giugno 2021 che, oltre a stabilire un investimento dell'UE di circa 9 miliardi di euro nel periodo 2021-2027 da destinare all'ESA e all'industria europea, definisce i ruoli e le responsabilità della Commissione europea, ESA ed EUSPA.

## Conclusioni

La partnership industriale e scientifica tra USA-ESA è certamente più salda che mai. Il settore spaziale europeo, ad oggi, è fortemente e pericolosamente ridimensionato dallo stop delle relazioni con la Federazione Russa, non tanto da un punto di vista scientifico quanto da quello tecnologico, con tutta una serie di tecnologie (russe) non più disponibili che stanno severamente affliggendo le capacità europee di accesso autonomo allo spazio esterno sul breve e medio periodo. Spazio Europeo che sarà quindi “costretto” a rivolgersi – sicuramente nel breve, vedremo nel medio/lungo periodo – proprio all’unica sponda disponibile rimasta: quella statunitense. Lo scenario ucraino pone l’Europa dello spazio in severa difficoltà. Non è tuttavia questa la genesi dei suoi problemi strutturali mai risolti, piuttosto solo un pericoloso accelerante. Come se non bastasse, con il ritiro da parte di Mosca della disponibilità dei vettori Soyuz (fondamentali per il programma GALILEO di seconda generazione, e non solo), si addensano all’orizzonte pericolose nubi anche sul proseguimento delle attività spaziali europee di medio e lungo periodo del lanciatore italiano VEGA, il cui “stadio di apogeo” dipende proprio dalla fornitura dei propulsori RD-843 dell’azienda spaziale ucraina “Yuzhnoye”, situata nella città di Dnipro, ad oggi, sede di feroci scontri tra forze militari russe ed ucraine. Situazione che mette quindi ulteriormente sotto pressione le attività spaziali europee, considerando gli ulteriori ritardi accumulati nello sviluppo del “nuovo” lanciatore europeo ARIANE-6, giudicato dalle stesse fonti nazionali francesi “non competitivo” per il mercato attuale. Il 2022 può, e in un certo senso deve esserlo, “l’anno zero” per le politiche spaziali europee, affinché si possa dare finalmente vita, nel settore aerospaziale come in tanti altri (Difesa ed Energia, ad esempio), a virtuosi percorsi di investimento e sviluppo certo non facili, ma necessari per permettere all’Europa di divenire un attore geopolitico globale, indipendentemente che questa ambizione da parte statunitense le sia concessa o meno.

## Riferimenti bibliografici

Clementi M. (2004), *L'Europa e il Mondo, la politica estera, di sicurezza e di difesa europea*. Bologna: Il Mulino

Hoffman S. (1979), *Il dilemma americano: la politica estera degli USA dalla guerra fredda alla sfida degli anni '80*. Roma: Editori Riuniti

Javicoli V. (2000), *L'Agenzia spaziale Europea e il suo finanziamento*, in Marchio S. (ed), *Lezioni di Diritto Aerospaziale*, Roma: D'Anselmi editore

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea (2021), *Regolamento (UE) 2021/696 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021*. In Eur-Lex (<https://bit.ly/3uVmCWT>)

Sebesta L. (2003), *Alleati competitivi: origini e sviluppo della cooperazione spaziale fra Europa e Stati Uniti 1957-1973*. Roma: Laterza

## Nuovi terreni di confronto: la NATO in Artico

Laura Borzi

### Introduzione

La regione artica è tornata ad essere un'area di rilevante competizione strategica. Dopo la fine della guerra fredda, durante la quale aveva giocato la sua parte nell'ambito del confronto tra i due blocchi, per tre decenni, ha registrato un costante e intenso livello di cooperazione internazionale, tanto da consolidare la diffusa percezione dell'eccezionalità del Nord al riparo dalle tensioni geopolitiche del resto del pianeta. Un modello di multilateralismo, al momento in significativo contrasto con la traiettoria di un sistema globale che assiste alla disgregazione del dialogo e vede il ritorno alla logica di potenza.

Dall'inizio del millennio due fenomeni, in parte correlati hanno progressivamente modificato la situazione riportando la regione sopra il radar della geopolitica. In *primis* gli effetti del cambiamento climatico, con lo scioglimento dei ghiacci, la possibilità di apertura alla navigazione commerciale attraverso le rotte polari che facilitano l'accesso alle inesplorate e consistenti risorse economiche<sup>1</sup> con conseguente accresciuta presenza di attori regionali e non regionali.

In secondo luogo, la competizione di potenza tra USA, Cina e Russia a livello sistemico con Pechino e Mosca determinate a modificare un ordine internazionale considerato non più favorevole, si manifesta anche su scala regionale con una competizione in Artico e per l'Artico (Soare, 2020)

La contestazione della gerarchia di potenza, lo sfaldarsi del regime di controllo degli armamenti e la proliferazione di capacità militari avanzate, delineano oramai un quadro complesso anche al Nord. L'epoca durante la quale l'Artico, poteva considerarsi al riparo dalle turbolenze internazionali può dirsi conclusa.

L'annessione russa della Crimea nel 2014 aveva già rappresentato un atto rivoluzionario e regressivo, uno scossone alle

<sup>1</sup> Circum Arctic Resource Appraisal (CARA) USGS2008 (on.doi.gov/3qjunEr)

fondamenta dell'ordine post 1945 con il ritorno della geopolitica come principio organizzatore della politica del Cremlino (Bobo Lo, 2015). Tuttavia questo non aveva inciso sulla cooperazione tra gli Stati artici, i cui ministri degli esteri, compreso quello russo, avevano continuato ad enfatizzare la natura pacifica e cooperativa della politica artica (Østagen 2019).

Per contro l'attacco russo all'Ucraina nel febbraio 2022 ha sancito, in modo pressoché irreversibile, lo scisma tra Mosca e l'occidente collettivo con conseguenze di portata decennale sul sistema delle relazioni internazionali e, nell'immediato con la sospensione della collaborazione con la Russia anche nei progetti al Nord.

La NATO ha una dimensione territoriale artica, ma non ha mai elaborato una riflessione strategica sul Grande Nord, per mancanza di *consensus* in merito al ruolo dell'Alleanza nella regione e, in particolare a causa di differenti percezioni di sicurezza degli Stati membri. Negli ultimi anni però è emersa la pertinenza strategica del fianco Nord in quanto zona di contatto con una Russia che minaccia la sicurezza dell'area Euro Atlantica e contribuisce all'instabilità lungo e oltre i confini della NATO.

L'eccezionalità artica alla prova della minaccia militare diretta

Dal punto di vista geografico, l'Artico è l'area a nord del circolo polare (66° 32' latitudine Nord). Gli otto Stati che hanno territori artici sono membri del Consiglio Artico, il forum intergovernativo perno della *governance* artica dal 1996: Paesi costieri, *Arctic Five* Stati Uniti, Canada, Danimarca (Groenlandia) Norvegia e Federazione Russa insieme a Islanda, Finlandia e Svezia.

La tradizione e narrazione dell'Artico come area di pace deve molto alle circostanze storiche in cui l'ordine regionale fu costituito, alla vigilia della caduta dell'URSS quando, con il discorso di *Murmansk*<sup>2</sup> nel 1987, il Presidente sovietico Gorbachev proponeva alla comunità internazionale di rendere

<sup>2</sup> Mikhail Gorbachev's speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the order of Lenin and the Gold Star to the City of Murmansk (<https://bit.ly/3wmsCuf>)

l'Artico una zona di pace tramite iniziative volte al controllo degli armamenti e a favorire navigazione commerciale, protezione ambientale, ricerca e cooperazione scientifica. Le risposte furono l'elaborazione della *Arctic Environment Protection Strategy* (AEPS) nel 1991 e successivamente, la costituzione del Consiglio Artico grazie all' impulso diplomatico di Finlandia e Canada. Il ruolo delle medie potenze fu determinante sebbene all'epoca, gli Stati Uniti del momento unipolare avessero indicato alcuni limiti in merito, sia nella forma ovvero non avrebbe dovuto trattarsi di una nuova organizzazione internazionale che nella sostanza, il forum non avrebbe dovuto occuparsi di questioni di sicurezza militare. La *governance* artica si è progressivamente sviluppata come un regime, un insieme di principi espliciti o impliciti, normative, regole e procedure decisionali tra attori le cui aspettative convergono in un'area determinata delle relazioni internazionali (Krasner, 1982) un'architettura di collaborazione basata sui temi specifici della *soft security* e *low politics*, ambiente, cooperazione scientifica, benessere delle popolazioni indigene (Exner Pinot, Murrey, 2017).

Le relazioni circumpolari cooperative sono state rese possibili da una densa rete istituzionale che si è stratificata nel corso del tempo non solo all'interno del Consiglio Artico nel cui ambito accanto a strumenti di *soft law* sono stati negoziati anche trattati internazionali vincolanti, ma anche tramite un network di organismi specializzati, indipendenti e complementari quali *Arctic Coastal Guard Forum*, *Arctic Economic Council*. Nel 2008, con la Dichiarazione di Iluissat<sup>3</sup> gli Stati costieri affermavano che l'Artico sarebbe stato regolato dal diritto internazionale<sup>4</sup> decretando così la chiusura alle eventuali rivendicazioni da parte di attori non regionali.

Il progetto dell'Artico come area di pace è stato ribadito nei discorsi ufficiali e nei documenti strategici degli Stati con territori a nord e nelle dottrine artiche degli Stati osservatori del

<sup>3</sup> The Iluissat Declaration (<https://bit.ly/3NaPwL6>)

<sup>4</sup> UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea, (<https://bit.ly/3Nj6R-BE>)

Consiglio Artico tra cui Paesi NATO<sup>5</sup> e per ultimo nella politica artica UE (2021).

La Federazione Russa, che ha assunto la presidenza biennale del Consiglio a maggio 2021 con un programma<sup>6</sup> orientato su popolazioni indigene, protezione ambientale, sviluppo socio economico e rafforzamento del Consiglio Artico ha condiviso costantemente questa linea cooperativa, assumendo nel Nord un atteggiamento di partner attivo, con un significativo contributo alla elaborazione di trattati vincolanti (Laurelle 2020).

La narrazione dell'eccezione artica cui fa riferimento la stessa Cina, Stato osservatore del Consiglio dal 2013, ha una matrice non solo nel contesto storico in cui le relazioni sono state istituzionalizzate, ma anche in un approccio non tradizionale e selettivo alla sicurezza (Gjørsv e Hodgson, 2019) considerata nell'aspetto *safety* e dunque alla mancanza di *fora*<sup>7</sup> in cui discutere questioni militari. Questa circostanza è diventata una criticità dal momento in cui la condotta militare russa e le ambizioni economiche cinesi hanno fatto emergere la dimensione strategica della sicurezza, e in particolare dal 2014 allorché, in seguito agli eventi della Crimea il concetto di sicurezza ha ripreso a Nord le tradizionali sembianze: rafforzamento della sovranità territoriale e dissuasione .

Sono mutate le percezioni di sicurezza degli Stati del Nord nei confronti della politica estera e militare del Cremlino anche in relazione alla regione artica e questo ha comportato una maggiore presenza alleata con esercitazioni NATO e pattugliamento strategico americano.

La Russia, quintessenza dello Stato Artico, geograficamente il 53% della zona polare, è al centro del cambiamento dello scenario regionale.

<sup>5</sup> Paesi NATO osservatori del Consiglio Artico: Francia, Gran Bretagna, Italia, Polonia, Spagna, Paesi Bassi.

<sup>6</sup> Arctic Council, Russian Chairmanship (<https://bit.ly/3MKQUUq>)

<sup>7</sup> Fa eccezione l'*Arctic Security Forces Roundtable*, un forum che riunisce militari di alto grado di tutti gli Stati Artici insieme a Francia, Gran Bretagna e Paesi Bassi. La Russia è assente dal 2014. *US European Command ,Military Leaders Discuss Arctic Security, Cooperation in Annual Forum November 10, 2021* (<https://bit.ly/3D1FFIT>)

Tutti gli Stati artici ospitano installazioni militari nei rispettivi territori, ma l'ampiezza degli investimenti di Mosca connessa ad una propensione all'uso della forza nell'ambito di un militarismo costitutivo e fondante la Russia di *Putin* (Facon, 2021) hanno finito per allertare i membri dell'Alleanza contribuendo alla comparsa di un dilemma della sicurezza.

NATO:  
dall'approccio  
*soft* alla  
preoccupazione  
strategica

L'Alleanza atlantica, ha affrontato la complessità della geopolitica artica privilegiando l'aspetto politico su quello militare. La difesa dell'integrità territoriale degli Stati membri (Art 5 del trattato) si applica naturalmente ai cinque Stati Artici<sup>8</sup>, tuttavia il peso specifico dell'artico nelle politiche di difesa dei singoli governi è assai differente. I Paesi NATO non artici, Italia compresa, hanno sviluppato una prospettiva in termini di *global commons* e pertanto pongono enfasi sulle questioni di cambiamento climatico su scala planetaria e sulle future prospettive economiche. Diversamente per i Paesi del Nord Europa, capofila la Norvegia che condivide un confine di 197 km con la Russia, l'Artico è la politica di difesa *tout cour*. Dal 2007, in concomitanza con la ripresa dei voli dei bombardieri strategici russi in prossimità dello spazio aereo alleato, e con le esercitazioni militari nel varco Groenlandia, Islanda, Gran Bretagna *GIUK gap*<sup>9</sup>, Reykjavik e Oslo avevano fortemente promosso la necessità di una consapevolezza in merito alle questioni artiche nell'ambito dell'alleanza (Hilde 2014). Fino al 2013 tuttavia Bruxelles restava fedele ad un approccio prudente per la regione e l'allora Segretario Generale Fogh Rasmussen dichiarava che la NATO non aveva intenzione di aumentare presenza e attività nel Grande Nord (O'Dwyer, 2013).

Nel 2014 gli eventi in Crimea costituiscono uno spartiacque dei rapporti Russia Occidente e determinano l'apertura di un

<sup>8</sup> Stati Uniti, Canada, Danimarca, Islanda, Norvegia.

<sup>9</sup> The GIUK Gap's Strategic Significance, IISS October 2019, (<https://bit.ly/3IkjwAs>)

dibattito<sup>10</sup> sull'eventualità che l'alleanza possa avere un ruolo più definito e unitario<sup>11</sup> in Artico.

Sul piano operativo dal 2015 Norvegia, Finlandia, Islanda, Danimarca e Svezia rafforzano il partenariato di difesa (NORDEF) e aumentano il ritmo delle esercitazioni congiunte fino ad approvare nel 2018 un documento ambizioso con un programma volto a favorire il dialogo a Nord anche con i tre Stati baltici dell'alleanza Lettonia, Estonia e Lituania (*Nordic Defense Cooperation Vision 2025*)

Mosca ha percepito la formazione di un “blocco” di paesi scandinavi, inclusivo del disfacimento della neutralità di Svezia e Finlandia, e lo ha interpretato come dispositivo NATO per il controllo militare e politico dell'Artico come minaccia diretta al suo predominio nell'area. L'atavico senso di accerchiamento russo che deriva storicamente dalla gestione di un territorio immenso, si è accresciuto nel nuovo millennio con l'effetto geopolitico del cambiamento climatico che apre una nuova frontiera a nord, un tempo assicurata dai ghiacci. In questo gioco a somma zero Mosca, amplifica la minaccia NATO mentre gli alleati ritengono intimidatorio l'atteggiamento russo.

In realtà nel quadro della ricostruzione dello strumento militare russo e della presentazione del Nord come il fondamento strategico dello sviluppo economico del Paese, proprio la Russia ha proceduto alla modernizzazione o creazione *ex novo* di decine di basi militari, o *dual use*, porti e lo sviluppo di sistemi d'arma convenzionali e nucleari a corta e media gittata, capacità di interdizione antiaerea e antinave. Nell'articolo russo si materializzano i due vettori principali della politica estera di Cremlino risorse energetiche (20% del PIL) e deterrenza nucleare con la Flotta del Nord. La penisola di Kola ospita 2/3 del nucleare russo e i sottomarini lanciatori di missili balistici capaci di procedere al secondo *strike* nucleare (Boulègue, 2019).

<sup>10</sup> Auersvald David, *NATO in The Arctic: keep its role limited for now*, October 12, 2020 <https://bit.ly/3iq0QVm>

<sup>11</sup> Huntington Candace, *NATO needs Unity as Russia's Arctic Presence grows*, CEPA May 2021 <https://bit.ly/3L5Ky0n>

NATO e Russia hanno incrementato il ritmo delle esercitazioni nell'area, segnale di un orientamento verso l'aspetto della sicurezza militare in Artico. Tra le più rilevanti, e attuali<sup>12</sup> per l'Alleanza *Trident Juncture 2018*, *Cold Response 2022* e per la Russia *Ocean Shield* nel 2019 e *Umka* 2021.

La più recente dottrina artica del Cremlino (2020) menziona la possibilità di un conflitto in Artico e mostra l'inquietudine per la presenza straniera che pone una sfida alla sicurezza nazionale. Anche i documenti politici dei Paesi del Nord, Norvegia, Danimarca, Finlandia, Svezia, che sono aggiornati a partire dal 2020 registrano puntualmente il deteriorarsi della relazione con Mosca. Sovranità e integrità territoriale sono ora in primo piano.

Anche l'Artico americano è tornato ad essere regione di interesse militare per gli Stati Uniti che oltre alla riattivazione della 2<sup>a</sup> Flotta e l'intensificazione del rapporto bilaterale con la Norvegia hanno emanato una serie di dottrine sull'Artico tra cui quella dell'Esercito dal titolo significativo: *Regaining Arctic Dominance* (2021).

Dal punto di vista strategico l'area è una via per le minacce nel nord America. Pertanto si profila l'urgenza di procedere con il Canada alla modernizzazione del *North America Aerospace Defence Command* (NORAD) in risposta alle nuove sfide che potrebbero materializzarsi in Artico<sup>13</sup>. Il che comporta rinnovati concetti di difesa e deterrenza per un'architettura volta a contrastare i progressi cinesi e russi nelle capacità missilistiche a lungo raggio come i missili ipersonici, la prossima generazione di missili *cruise* e droni. Il Canada, Paese tradizionalmente attento a non allargare influenze esterne una regione che "appartiene" agli Stati artici ha modulato questo approccio e con il documento politico di Difesa *Strong Secure Engaged* (2017) ha posto attenzione sull'abilità russa di proiettare capacità in Artico a detrimento della sicurezza collettiva dell'Alleanza.

<sup>12</sup> NATO Exercises and Activities, (<https://bit.ly/36ECLaU>)

<sup>13</sup> US Department of Defense, Joint Statement on Norad Modernisation, August ,17 2021 (<https://bit.ly/3tutYB7>)

Il rapporto *NATO 2030: United for a New Era*, documento redatto da un gruppo di esperti e pubblicato alla fine del 2020, prodromico al concetto strategico che uscirà dal summit di Madrid a giugno 2022, sottolinea un comportamento russo assertivo nel Grande Nord e nell'Artico con aumento delle capacità militari nelle aree marittime nei colli di bottiglia nel Mare di Barents Baltico, Mar Nero e Mediterraneo. Queste aree costituiscono inesorabilmente un continuum strategico giacché le capacità anti accesso e anti area A2/AD nel Nord (e a *Kalinigrad*) rappresentano una sfida per le basi militari alleate dalla Norvegia all'Italia e dal Baltico agli USA.

#### Conclusioni

Lo scenario di sicurezza mondiale con un potere diffuso, il ritorno delle tensioni geopolitiche e la gravissima crisi scatenata con l'attacco russo all'Ucraina mettono alla prova la trentennale cooperazione artica. La Russia sovrasta gli Stati artici come potenza militare ed economica nell'area, per questo non è incline al revisionismo al Nord, al contempo Washington, nella Strategia Artica del 2019 reitera la necessità di mantenere nell'area un ordine fondato sulle regole allontanando l'ipotesi di un conflitto al Nord. Lasciato alle dinamiche interne, l'Artico non dovrebbe orientarsi verso lo scontro. Le problematiche artiche ad esempio diritti sulle risorse economiche o delimitazione della piattaforma continentale tra Stati rivieraschi, non sono problematiche NATO e possono essere regolate attraverso il diritto internazionale.

La più grave preoccupazione resta il pericolo di escalation orizzontale, una crisi ai confini dell'Europa che possa rapidamente trasformarsi in un confronto di portata più ampia.

Al presente l'Europa sta vivendo un momento drammatico e cruciale per la propria storia nonostante questo, l'ipotesi della scomposizione del regime artico non è un *fait accompli* e non coincide con gli interessi degli Stati artici dell'Alleanza, tanto meno della Russia.

Le problematiche di sicurezza non tradizionale del resto, non vengono meno nel momento in cui la regione riacquista l'importanza strategica che aveva durante la Guerra fredda.

Al contrario, la situazione è molto più complicata di un tempo perché il riscaldamento climatico, non cessa di alterare pericolosamente la fisionomia fisica e geopolitica dell'Artico e dell'intero pianeta.

In questo senso è auspicabile che l'Alleanza inizi a colmare il *gap* di riflessione strategica a proposito del Grande Nord.

## Riferimenti bibliografici

Bobo L. (2015). *Russia and the New World Disorder*. Washington: Brookings Institution Press.

Boulègue M. (2019). *Russia's Military Posture in the Arctic: Managing Hard Power in a 'Low Tension' Environment*. In Chatam House (<https://bit.ly/3wxaEW5>)

Department of Defense (2021). *Joint Statement on Norad Modernisation*. In us Department of Defense (<https://bit.ly/3tutYB7>)

European Commission (2021). *A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic*. In European Commission (<https://bit.ly/37Ftlw6>)

Exner P., Murrey R. (2017). *Regional Order in the Arctic: Negotiated Exceptionalist*. In The Arctic Institute (<https://bit.ly/36gB7fJ>)

Facon I. (2021). *La nouvelle armée russe*. Parigi: Editions l'Inventaire.

Gjørsv G.H., Hodgson K.K. (2019). *Arctic Exceptionalism" or "comprehensives security"? Understanding security in the Arctic*. In The Arctic Yearbook (<https://bit.ly/3uCurAP>)

Government of Canada (2017). *Strong Secure Engaged Canada's Defence Policy*. In Canada.ca (<https://bit.ly/3Jwqynf>)

IPCC, 2022: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press. In Press (<https://bit.ly/3itN7x0>)

Krasner S. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 2(36), 185-205

Laurelle M. (2020). *Russia's Arctic Policy: A Power Strategy and Its Limits*. *Russie.Nei.Visions*, No. 117, Ifri (<https://bit.ly/36tq02y>)

NATO Secretary General (2020). *NATO 2030 : United for a New Era. Analysis and Recommendations Of the Reflection Group appointed by NATO Secretary General*. In *ndc.nato* (<https://bit.ly/3itLeQW>)

NORDEFECO, (2018). *Nordic Defense Cooperation Vision 2025*. In *nordefco* (<https://bit.ly/3L0oILK>)

O'Dwyer (2013). *NATO Rejects direct Arctic Presence*. In *Defense News* (<https://bit.ly/3wxz0yM>)

Office of the Under Secretary of Defense for Policy (2019). *Department of Defense Arctic Strategy*. In *media.gov* (<https://bit.ly/3qrwlCP>)

Østagen A. (2019). *The New Geopolitics of the Arctic: Russia, China and the EU*. In *Martens Center of European Studies* (<https://bit.ly/37Cbt5g>)

Soare S. (2020) *Arctic Stress Test, Great power competition and Euro-Atlantic defence in the High North 2020*. In *EUISS* (<https://bit.ly/36rutmK>)

Tamnes R., Offerdal K. (ed) (2014). *Geopolitics and Security in the Arctic*. Londra: Routledge.

US DEPARTMENT of State, US NORWAY Supplementary Defense Cooperation Agreement April 2021 (<https://bit.ly/3L0oILK>)

United States Army (2021). *Regaining Arctic Dominance*. In *US Army* (<https://bit.ly/3N5ETsV>)

## Il cammino della NATO verso il nuovo Concetto Strategico

Giorgio Cuzzelli

Introduzione

Il Concetto Strategico è il cuore del pensiero politico-militare della NATO. Esso rappresenta infatti l'indispensabile raccordo tra gli obiettivi istituzionali fissati dal Trattato istitutivo del 1949 e i traguardi da raggiungere giorno per giorno per dare pratica attuazione all'accordo. Non a caso i concetti strategici che si sono succeduti dagli anni '50 del XX secolo ad oggi hanno concretizzato una serie di passaggi fondamentali non solo nella storia dei rapporti tra Est e Ovest, ma nella storia delle relazioni internazionali *tout court*. Nondimeno, se all'inizio della sua vicenda nel secondo dopoguerra, in presenza di una minaccia sovietica ben definita, la NATO non ha avuto difficoltà a definire i propri compiti, con il venire meno del confronto bipolare i termini della questione sono andati progressivamente sfumando, lasciando il posto a dubbi derivanti sia dall'evoluzione del rapporto transatlantico sia dall'avvento di nuove situazioni e nuovi attori sulla scena. Si è quindi assistito a un dibattito intenso sulla direzione da prendere. Un dibattito articolato su tre posizioni diverse, rappresentate rispettivamente dai sostenitori dello *status quo*, dai fautori di un rapporto di maggiore interdipendenza tra legame transatlantico e istituzioni europee e, infine, da coloro che ritengono la NATO un'istituzione anacronistica da abolire. La discussione – intensificatasi tra il 2019 e il 2021 e sostanziata da iniziative di studio rivolte a definire l'atteggiamento da prendere a fronte delle nuove sfide (NATO, 2020) – sembrava comunque avviata a conclusione nel 2022 con l'annunciata pubblicazione di un nuovo Concetto Strategico, destinato a sostituire il precedente del 2010, giudicato non più corrispondente al mutato contesto internazionale. Nel frattempo, tuttavia, il recente precipitare della situazione ucraina a seguito di improvvise iniziative della Federazione Russa ha sostanzialmente azzerato il dibattito, riportando in apparenza indietro l'orologio della storia. Di conseguenza, a un mese

dalla proclamazione presunta degli indirizzi per il prossimo decennio, la NATO si trova a dover affrontare una sfida esistenziale, che si aggiunge peraltro a un quadro internazionale già di per sé molto complesso.

Il dibattito sul nuovo Concetto Strategico prima dell'invasione dell'Ucraina del 2022

Come si è accennato in apertura, il Concetto Strategico rappresenta il passaggio tra la teoria e la pratica nella vita quotidiana del trattato di Washington. Non a caso, negli anni '50 del XX secolo ha indicato la strada della risposta massiccia con le armi nucleari all'assoluta supremazia convenzionale sovietica, così come tra gli anni '60 e '70, a fronte di un mutato quadro dei rapporti Est-Ovest, ha postulato la risposta flessibile. Con la fine della Guerra Fredda, tuttavia, l'Alleanza si è trovata di fronte a un bivio, ovvero se confermare la propria esistenza in un quadro internazionale nel quale la minaccia principale era venuta meno, oppure rinunciare a un patrimonio di valori, di capacità e di esperienza che rappresentava per l'Occidente un immenso valore aggiunto<sup>1</sup>.

Nel prosieguo, il crescente disordine del sistema internazionale causato dalla fine del confronto bipolare, dal successivo tentativo di imporre un ordine liberale a guida statunitense e dalla crisi di quest'ultimo, ha rappresentato per la NATO un percorso a ostacoli nel corso dei quali l'Alleanza si è dovuta man mano reinventare, adattando progressivamente – e faticosamente – proprio atteggiamento e la propria capacità di reazione a scenari in rapidissima evoluzione rispetto al passato.

In tale contesto, a testimonianza della difficoltà di adattamento a un mondo in rapida trasformazione, ben tre sono stati i Concetti Strategici venuti alla luce in meno di un ventennio: nel 1991, nel 1999 e nel 2010. In essi gli Stati Membri hanno preso atto con sempre maggiore incisività della nuova dimensione della sicurezza euroatlantica, e della necessità di affiancare al tradizionale compito di salvaguardia della pro-

<sup>1</sup> Per una disamina dell'evoluzione del pensiero della NATO dalla fondazione ai giorni nostri si veda Ruiz Palmer D. (2019), *A Strategic Odyssey: Constancy of Purpose and Strategy-Making in NATO, 1949-2019*, NDC Research Paper No. 03, June 2019, Roma: NATO Defense College.

pria integrità anche la prevenzione e la gestione delle crisi in aree contermini. Ciò per il tramite di uno strumento militare maggiormente flessibile, in grado di sostituire la tradizionale postura difensiva costruita sulla dissuasione nucleare con accresciute capacità convenzionali finalizzate alla proiezione di potenza. Capacità convenzionali alle quali si affiancavano anche strumenti di cooperazione di natura più squisitamente politica, finalizzati a incoraggiare la fiducia reciproca e la costruzione di un'area di stabilità euroasiatica. In tale quadro è rientrato, peraltro, anche il processo di allargamento del Trattato a Est, che da un lato ha contribuito all'integrazione europea dei nuovi Membri, ma dall'altro ha accresciuto i timori di accerchiamento della Russia.

Come si è accennato, tuttavia, la rapida evoluzione del quadro di riferimento ha posto ripetutamente l'Alleanza di fronte a scelte cruciali per il proprio futuro. L'attacco alle Torri Gemelle ed il successivo impegno nella Guerra Globale contro il Terrorismo hanno spostato l'attenzione degli Stati Uniti lontano dall'Europa, costringendo gli stati del continente al ruolo di comprimari in un grande disegno di stabilizzazione solo in parte condiviso. L'ingresso di nuovi membri in Europa Orientale ha portato a valutazioni non sempre coincidenti circa il baricentro degli interessi della NATO e le priorità da adottare al riguardo. Polemiche mai sopite sull'inequale distribuzione degli oneri tra le due sponde dell'Atlantico ed il risorgere di spinte neo-isolazioniste negli Stati Uniti hanno ridato vigore ad ambizioni di autonomia strategica nel quadro dell'unità europea. Infine, l'affermarsi della Cina come grande *competitor* degli Stati Uniti sulla scena mondiale, e l'esigenza di questi ultimi di contenerne le iniziative, hanno posto nuovamente l'Alleanza di fronte a un dilemma esistenziale circa gli scopi e, di conseguenza, il baricentro dell'organizzazione.

In buona sostanza, il quadro di riferimento disegnato dai Concetti Strategici del dopo Guerra Fredda, dal 1991 al 2010,

è apparso drasticamente mutato dagli avvenimenti dell'ultimo decennio, e bisognevole di una radicale revisione<sup>2</sup>.

Tale revisione, come si è accennato in apertura, ha visto da un lato il contrapporsi di tre visioni distinte del futuro – ancorché a loro volta articolate in posizioni più sfumate, mediate in buona sostanza dall'interesse nazionale di ciascun paese – e il contemporaneo emergere di un intenso dibattito circa le nuove sfide al complesso della sicurezza transatlantica.

In primo luogo, i sostenitori della lettera del Trattato, gli Atlantisti duri e puri, rappresentati *in primis* dai nuovi Membri orientali, preoccupati dalla ritrovata assertività della Russia, soprattutto dopo i fatti di Georgia (2009) e Ucraina (2014). Atlantisti che vedevano nell'ombrello nucleare americano la migliore garanzia per il proprio futuro e l'unica ragione per l'adesione, e nell'attenzione a Est il naturale baricentro dell'Alleanza. In ciò sostenuti da potenti diaspore presenti sul territorio statunitense, e da una certa insofferenza da parte di Washington per la presunta ambivalenza degli Europei Occidentali nei confronti della Russia. Europei Occidentali che, invece, da un lato premevano per mantenere aperto il dialogo con Mosca, se non altro in ragione dei rilevanti rapporti economici, e dall'altro sollecitavano attenzione per il fianco meridionale dell'Alleanza, esposto a crescente pressione derivante dall'instabilità della regione nordafricana e mediorientale.

In seconda posizione coloro – tra i quali l'Italia – che vedevano nel mantenimento del legame transatlantico innanzitutto un'assoluta valenza valoriale e, in seconda battuta, una necessità determinata dall'insufficienza militare degli Europei in settori determinanti per l'efficacia dell'Alleanza. Insufficienza che tuttavia si poteva – e si doveva – colmare per il tramite di una cooperazione accentuata in ambito continentale. Cooperazione che si sarebbe dovuta coniugare anche con un'autonomia delle scelte politico militari nel quadro dell'Unione Europea, laddove non coincidenti con quelle

<sup>2</sup> Sull'argomento si veda tra gli altri Petersson M. (2019), *NATO and the Crisis in the International Order. The Atlantic Alliance and Its Enemies*, Londra: Routledge.

dell'alleato americano, evitando tuttavia qualsivoglia sdoppiamento delle dotazioni. Ciò che si definisce comunemente come *autonomia strategica*, peraltro non sempre apprezzata dagli Stati Uniti, preoccupati da un lato dal rischio di duplicazione degli sforzi e dall'altro dalla crescita di un soggetto autonomo, e perciò non controllabile.

In ultima posizione, coloro che ritenevano il Trattato superato dalla storia, il *transatlantic bargain* definitivamente tramontato e l'Alleanza completamente avvilita su sé stessa nel sostegno acritico a discutibili iniziative di Washington nell'imporre al mondo il proprio ordine liberale. Posizione questa che ha visto per un lungo periodo una singolare coincidenza di vedute tra neo-isolazionisti statunitensi, convinti che fosse giunto il momento di porre fine al cosiddetto *free ride* degli Europei, costruito sulle spalle dei contribuenti e sul sacrificio dei soldati d'Oltreoceano, e le frange più oltranziste dell'antiamericanismo europeo, che andavano dall'estrema sinistra anticapitalista all'estrema destra ordinovista, passando per le tradizionali velleità continentali di Parigi, veicolate attraverso forme estreme di autonomia strategica nel quadro dell'Unione Europea. In posizione intermedia a tali visioni estreme, ma pur sempre convinti che la NATO fosse ormai divenuta anacronistica nelle sue funzioni di difesa collettiva, i sostenitori di un sostanziale annacquamento dell'organizzazione, e della sua trasformazione in una sorta di foro allargato di cooperazione internazionale e coesistenza pacifica. Una specie di OSCE rivisitata, tanto per intenderci<sup>3</sup>.

E' un fatto, tuttavia, che l'alternarsi della presidenza statunitense tra Repubblicani e Democratici abbia visto nell'ultimo periodo un sostanziale riallineamento di Washington su posizioni in apparenza meno radicali circa l'impegno transatlantico, la difesa europea e l'opportunità di un'autonomia strategica di quest'ultima. Ciò se non altro a fronte della sfida esistenziale con la Cina, che impone di consolidare le alleanze di fronte a un avversario che si vuole comune. Nondimeno, le dichiarazioni rassicuranti non sono accompagnate da

<sup>3</sup> Sull'argomento si veda Sloan S. (2016), *Defense of the West. NATO, the European Union and the transatlantic bargain*, Manchester: Manchester University Press.

maggiore interventismo per ripristinare l'ordine internazionale compromesso. Rimane la diffidenza nei confronti di sforzi difficilmente sostenibili e di alleati non sempre affidabili.

All'acceso dibattito sinora descritto si è poi aggiunta la necessità di rispondere a nuove sfide. A fronte dell'assertività di attori statuali e non statuali nei domini dello spazio cibernetico e dello spazio cosmico, l'Alleanza è corsa ai ripari estendendo i propri ambiti operativi. A tale allargamento non ha corrisposto tuttavia un effettivo incremento delle proprie capacità, ma semmai una presa d'atto dell'esigenza di coordinare le iniziative dei singoli stati per fronteggiare le sfide emergenti. Il contrasto al terrorismo internazionale e alle minacce ibride sono stati impostati negli stessi termini. Per contro, l'ascesa della Cina sulla scena internazionale, veicolata sotto il triplice aspetto del revisionismo dell'ordine liberale in accordo con la Russia, della penetrazione economico-commerciale lungo la Nuova Via della Seta e dell'affermazione dei propri interessi nei quadranti dell'Indo-Pacifico ha preoccupato non poco Statunitensi ed Europei, ancorché con sensibilità diverse. Sensibilità diverse determinate innanzitutto da una diversa visione degli equilibri globali in rapporto agli Stati Uniti, e in secondo luogo dall'insistenza di particolari rapporti di natura industriale, commerciale e finanziaria, strenuamente difesi dalle rispettive *lobbies* nazionali.

Il dibattito sul nuovo Concetto Strategico dopo l'invasione dell'Ucraina del 2022

L'invasione dell'Ucraina avviata dalla Federazione Russa ai primi del 2022 ha cambiato radicalmente le carte in tavola. Ancorché in campo occidentale permangano ancora sensibilità diverse circa l'atteggiamento da tenere con Mosca una volta che l'aggressione sarà terminata, nondimeno l'improvvisa iniziativa del Cremlino ha ottenuto per ora l'effetto di ricompattare come non mai l'Alleanza nel solco della difesa collettiva, ovvero del *core business* del Trattato. Nel contempo, l'accento posto in passato sulla proiezione di potenza – quale veicolo di stabilità nelle zone di crisi – dopo il ritiro intempestivo dall'Afganistan ha lasciato il posto a maggiore prudenza

nel coinvolgimento fuori area. In parallelo, l'ambizione di proiettare stabilità sulla massa eurasiatica attraverso una politica di sicurezza condivisa appare inefficace se non sostenuta da una postura molto più assertiva sotto il profilo politico e militare nei confronti delle potenze revisioniste.

E' quindi lecito aspettarsi che gli avvenimenti più recenti abbiano un impatto significativo sul nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza, e che esso – verosimilmente – dovrà essere rivisto nel suo impianto concettuale. Si tratta cioè di prendere atto che un'era – quella del dopo Guerra fredda – è terminata una volta per tutte, e che le categorie di pensiero ad essa applicabili sono venute meno.

Si può ritenere dunque plausibile un ritorno ai principi del contenimento, concepito come in origine in termini valoriali – ovvero ideologici – prima ancora che economici o militari. In sostanza, qui non si tratta più di cooperare in nome di un mondo migliore, ma di combattere se necessario per sopravvivere, di fronte a una minaccia esistenziale per il sistema di valori occidentale. In questo senso le iniziative cinesi, ancorché paludate di armonia confuciana, non sono meno pericolose di quelle russe. Semmai più insidiose, perché non imposte con la forza bruta delle armi, immediatamente comprensibile e facile da contrastare, ma proposte con lo stratagemma dell'apparente convenienza economica, ben più subdolo da controbattere.

In tale contesto, tuttavia, per paradossale che possa sembrare il consolidamento dell'Alleanza Atlantica nel lungo termine è tutt'altro che scontato.

L'interesse statunitense a vedere sconfitto il rivale strategico moscovita per potersi dedicare a tempo pieno al concorrente cinese senza ulteriori preoccupazioni è infatti evidente. Tale interesse si coniuga peraltro alle ambizioni regionali degli stati membri settentrionali e orientali, che non coincidono necessariamente con gli interessi di altri paesi europei. A quella che viene definita da alcuni la NATO baltica si contrappone infatti una diversa visione della sicurezza europea, concepita nel quadro di un'accresciuta autonomia strategica, a

sua volta frutto di una cooperazione rafforzata nel quadro della UE. Cooperazione rafforzata che guarda alla Russia con occhi diversi. Ciò al netto di qualsiasi considerazione valoriale e del rafforzamento degli strumenti difensivi, quantomeno nelle intenzioni di bilancio. Ne fanno fede le iniziative negoziali intraprese da taluni nei confronti della Russia, a fronte dell'intransigenza di altri, e la rinnovata attenzione alla Busola Strategica, non altrimenti giustificabile in un momento nel quale la NATO dovrebbe raccogliere gli sforzi – e le aspirazioni – di tutti. E' quindi evidente che la comune risposta all'aggressione russa rimane comunque un coperta troppo corta, sotto la quale non cessano di agitarsi i fantasmi di pregresse divisioni e rinnovate ambizioni.

Tutto ciò senza scordare il problema del rapporto con la Cina, lungi dall'essere risolto. Anche in questa direzione interviene il parallelismo con le iniziative adottate al riguardo dall'Unione Europea. Stante la preminenza del rapporto di tipo economico, commerciale e industriale con Pechino, è evidente che la guida sarà rappresentata dalla Comunità, e ciò non necessariamente in assoluta contiguità con l'interesse statunitense, ancorché il rischio derivante da un rapporto non paritario con Pechino sia ormai percepito da tutti gli stati membri.

Nel contempo, la sfida valoriale con l'Oriente non deve condurre a dimenticare il resto del mondo e ciò che in esso succede. Il rischio che si corre è infatti quello di volgere lo sguardo a Est, e dimenticare ciò che si agita a Sud e nel Levante. Da lì, infatti, arrivano sfide altrettanto esistenziali per l'Occidente, per la NATO, e per i paesi che insistono sul fianco meridionale dell'Alleanza.

Da un lato, il terrorismo transnazionale di matrice islamica e gli attori non statuali che lo hanno sinora praticato sono lungi dall'essere sconfitti. Ciò non solo perché militarmente non sono scomparsi, ma perché la sfida valoriale che essi rappresentano non è venuta meno. In buona sostanza, guardando al Medio Oriente, a fronte del sostanziale fallimento di società post-coloniali ispirate a valori europei il richiamo a un ordine islamico delle origini mantiene intatta tutta la sua attratti-

va. In parallelo, pericolosi attori statuali – o le milizie non statuali da essi ispirate – conducono quotidianamente la loro sfida all'ordine internazionale e governano popoli e territori, creando le premesse di ulteriori rivolgimenti politico-sociali. In seconda battuta, e con riferimento all'Africa, l'adozione di processi di sviluppo disarmonici o non sostenibili, e l'assenza di una *governance* inclusiva determinano continue crisi e flussi migratori verso il Settentrione.

In buona sostanza il rischio che corre ora la NATO è quadruplice, ed il nuovo Concetto Strategico dovrà tenerne conto. In primo luogo lo strabismo statunitense, e il rischio di marginalizzazione del rapporto transatlantico. In secondo luogo, il rapporto tra legame transatlantico e autonomia strategica dell'Europa, al quale si lega il problema dei rapporti continentali con Mosca e Pechino. Da ultimo, l'equilibrio tra le esigenze del fianco orientale e del fianco meridionale, entrambi essenziali in ragione dei rischi che vi insistono.

Rimane poi da stabilire se la NATO vorrà ancora avere l'ambizione di proiettare stabilità a distanza, o se preferirà invece concentrarsi sulle minacce immanenti ai suoi confini, rimandando ad iniziative di cooperazione il suo contributo alla sicurezza internazionale in senso più ampio. Il tempo delle avventure è finito.

#### Conclusioni

Può apparire paradossale, ma la prima impressione scaturita dalla reazione all'attacco russo all'Ucraina – ovvero che in tale circostanza l'Alleanza Atlantica abbia ritrovato la propria ragion d'essere – non sembra rispondere del tutto al vero. Nella definizione del futuro Concetto Strategico – le modalità attuative del dettato istituzionale alla luce dell'evoluzione dei tempi – la NATO dovrà infatti tenere conto dei condizionamenti pregressi. In buona sostanza, le sfide poste di fronte alla NATO nel primo quarto del XXI secolo mantengono inalterata la loro valenza. Rapporto transatlantico e autonomia europea, equilibrio tra fianco orientale e meridionale, rapporto tra sfide classiche e quelle emergenti, proiezione di potenza o di cooperazione sono tutti aspetti ancora da affrontare. E scelte da compiere.

## Riferimenti bibliografici

Allen J., Ben Hodges F., Lindley-French J. (2021). *Future War and the Defence of Europe*. Oxford: Oxford University Press

NATO (2020). *NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General*, Bruxelles: NATO e-Library.

Burton J. (2018). *NATO's Durability in a post-Cold war world*. Albany: State University of New York Press

Caracciolo L. (2022). *Se la NATO baltica indebolisce l'Italia*. In La Stampa (<https://bit.ly/3uZLZqD>).

Kiria B. (2020). The US's Strategic Dilemma: Saving Transatlantic Security or Rebalancing to Asia? In Futter A. (a cura di), *Threats to Euro-Atlantic Security*. Cham: Springer

Petersson M. (2019). *NATO and the Crisis in the International Order. The Atlantic Alliance and Its Enemies*. Londra: Routledge

Prodi R. (2022). *La nuova politica estera e di difesa europea deve partire dalla Francia*. In Il Messaggero (<https://bit.ly/3JaaIxu>)

Ruiz Palmer D. (2019). *A Strategic Odyssey: Constancy of Purpose and Strategy-Making in NATO, 1949-2019*. NDC Research Paper No. 03, June 2019, Roma: NATO Defense College

Sloan S. (2016). *Defense of the West. NATO, the European Union and the transatlantic bargain*. Manchester: Manchester University Press

Tocci N. (2021). *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*. Roma: Istituto Affari Internazionali

Voskopoulos G. (a cura di) (2021). *European Union Security and Defence: Policies, Operations and Transatlantic Challenges*, Cham: Springer

Zięba R. (2018). *The Euro-Atlantic Security System in the 21st Century: From Cooperation to Crisis*. Cham: Springer

## La ripresa dei negoziati sul “Nuclear Deal”: le prospettive

Giampiero Cama

### Introduzione

Dopo il ritiro unilaterale, da parte dell'amministrazione Trump, degli accordi, siglati nel 2015, tra il gruppo dei 5+1 e la Repubblica Islamica, gli osservatori si interrogano sull'esito della ripresa dei negoziati intorno alla questione del nucleare iraniano. L'avvento della presidenza Biden sembrava rappresentare un buon viatico per una ripresa costruttiva dei colloqui, ma ben presto tale fiduciosa attesa è andata delusa. I motivi delle nuove difficoltà insorte sono molteplici. In primo luogo, è mutato il quadro geopolitico generale, compreso il sopraggiungere della guerra in Ucraina e il crescente stato di tensione tra le principali potenze. Secondariamente le condizioni di partenza da cui dovrebbe riprendere il negoziato sono cambiate rispetto a quelle presenti alla vigilia dell'accordo precedente. L'Iran ha ritenuto infatti legittimo, dopo la rottura del 2018, di proseguire il suo programma nucleare incrementando ben al di là della soglia del 3% l'arricchimento dell'uranio (20%) e avvicinandosi maggiormente al punto dopo il quale è possibile costruire ordigni nucleari (90%)<sup>1</sup>. In terzo luogo, sono cambiati gli equilibri di potere all'interno della Repubblica Islamica, con la vittoria alle presidenziali di un esponente dello schieramento conservatore, Raisi, vicino alla Guida Suprema Khamenei. I principali motivi dello stallo sono, nel merito, i seguenti: 1) la pretesa dell'Iran di abolire le sanzioni economiche prima di avviare il negoziato; 2) la pretesa da parte statunitense di includere nell'accordo, a differenza che in quello stipulato nel 2015, la questione dei missili balistici e il sostegno dell'Iran alle milizie sciite che operano nei diversi scacchieri del Medio Oriente (da Hezbollah in Libano, alle milizie Houthi in Yemen ad Hamas in Palestina); 3) La richiesta, da parte iraniana, di un sistema di garanzie che leghi le mani anche alle future am-

<sup>1</sup> Gli analisti ritengono che basterebbero pochi mesi all'Iran per poter costruire armamenti nucleari.

ministrazioni USA e le vincoli strettamente al rispetto degli eventuali nuovi accordi, in modo da evitare ritiri unilaterali quali quello effettuato da Trump nel 2018. Richiesta che contrasta, a complicare ulteriormente le cose, con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale degli Stati Uniti.

Al fine di comprendere lo scenario che si presenta all'inizio dei colloqui è utile, a nostro avviso, tenere presente che l'evoluzione del negoziato dipende da giochi politici che si sviluppano a più livelli e che sono tra loro interdipendenti. Un primo livello riguarda le dinamiche della politica domestica che si svolge all'interno dei diversi attori statali protagonisti di questa partita e che condiziona inevitabilmente i loro rapporti reciproci. Un secondo livello concerne le relazioni internazionali a livello globale e regionale dove conta l'equilibrio delle forze e il loro eventuale mutamento.

In questa sede toccheremo quindi i seguenti punti. In primo luogo, i recenti sviluppi della politica interna degli Stati Uniti e della Repubblica Islamica, mettendo a fuoco le principali forze che si muovono al loro interno e le loro posizioni sulla questione. Secondariamente, verranno esaminate le relazioni tra gli attori globali e regionali che sono a vario titolo implicati e toccati dall'eventuale sviluppo del negoziato, considerando gli interessi e rischi associati a ciascuno di essi. A questo riguardo occorre distinguere i global player (USA, Russia, Cina, UE) e i player regionali (principalmente Israele, Arabia Saudita e Emirati). La terza parte dell'analisi si focalizzerà infine sulle opzioni presenti al tavolo delle trattative, e sui possibili sbocchi che, con diverse probabilità, si intravedono all'orizzonte.

### *La dialettica tra partito Democratico e Repubblicano*

Le dinamiche interne dei due attori principali: USA e Repubblica Islamica

La questione del nucleare iraniano divide e polarizza la politica interna statunitense, contrapponendo principalmente il Partito Repubblicano e quello Democratico, ma provocando distinguo che minano la compattezza anche di quest'ultimo. I Repubblicani, soprattutto ad opera di Trump, hanno contestato l'accordo siglato da Obama nel 2015, con l'assenso degli

altri protagonisti del gruppo dei 5+1. Da questo versante si mettono in discussione infatti l'affidabilità della Repubblica Islamica nel mantenere gli impegni sottoscritti e la volontà di impiegare il nucleare solo a scopi civili. Secondo i repubblicani, inoltre, le clausole del trattato non sarebbero state troppo vincolanti, soprattutto perché indicavano una scadenza temporale oltre la quale l'impegno dell'Iran poteva essere messo in discussione e rinegoziato. In altre parole l'accordo si sarebbe limitato a rimandare il problema, consentendo oltretutto alla Repubblica Islamica di proseguire di nascosto il suo programma di arricchimento dell'uranio oltre le soglie consentite, procrastinando una vera soluzione. La posizione dei repubblicani si combina con la volontà di rafforzare le relazioni diplomatiche con i tradizionali alleati nella regione: Israele, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti. Come noto, questi soggetti statali sono sempre più preoccupati per la crescente influenza dell'Iran nell'ambito mediorientale, sfruttando soprattutto le connessioni con il mondo sciita presenti soprattutto in Irak, Siria, Libano e Yemen. La strategia dei repubblicani si basa su un inasprimento, anche selettivo, delle sanzioni verso l'Iran. Queste dovrebbero essere indirizzate prevalentemente nei confronti degli attori maggiormente ostili agli Stati Uniti e considerati come esportatori di instabilità e minacce nella regione, quali le Guardie Rivoluzionarie e i leader delle forze politiche conservatrici più vicine alla Guida Suprema. L'ambizione finale che sembra sottendere tale strategia è quella di un *regime change*, conseguente alla caduta del regime degli ayatollah, tale da spostare gli equilibri mediorientali in favore delle potenze occidentali. La sigla del cosiddetto "Patto di Abramo" rappresenta uno dei capisaldi di tale strategia, tesa al rafforzamento dell'asse con gli alleati tradizionali nella regione, che, a torto o ragione, si sono sentiti trascurati dalle scelte dell'amministrazione Obama. Una politica di severo contenimento nei confronti delle mire espansionistiche dell'Iran rappresentava, agli occhi di Trump e dei suoi collaboratori, il necessario corollario di questa rinnovata saldatura. Dopo l'insediamento di Biden

alla Casa Bianca i repubblicani stanno attuando una politica di forte opposizione nei confronti di una ripresa del negoziato e di una eventuale conclusione di un nuovo accordo. Essa è basata essenzialmente su una tattica ostruzionistica che potrebbe far leva su una possibile connessione con quella parte dei deputati all'interno del Partito Democratico che condivide il medesimo sentimento di perplessità e scetticismo. Dal punto di vista procedurale l'opposizione repubblicana cerca di far valere il seguente argomento: il nuovo accordo eventualmente sancito dopo la ripresa dei negoziati non sarebbe una mera riproposizione di quello firmato e approvato dal parlamento nel 2015, ma avrebbe la veste di un nuovo trattato che, in quanto tale, dovrebbe essere sottoposto ad un nuovo vaglio del parlamento, con il requisito di una maggioranza qualificata dei due terzi dei voti. La necessità di un nuovo passaggio parlamentare rappresenterebbe un indubbio vantaggio per i repubblicani e, in generale, per gli oppositori di un rinnovato Nuclear Deal. Questo punto, riguardante la necessità di un'ulteriore approvazione parlamentare, costituirà uno dei terreni scontro tra i due partiti. Si annuncia quindi una possibile battaglia circa la legittimità dell'accordo che potrebbe così esser impugnato presso la Corte Suprema.

Il Partito Democratico, come risaputo, ha inserito nel suo programma elettorale la ripresa dei negoziati relativi al Nuclear Deal con l'Iran. La scelta si fonda su una diversa valutazione dei rischi e delle opportunità, in base alla quale si ritiene accettabile lo scambio tra, da un lato, un monitoraggio (da parte dell'AIEA, l'agenzia internazionale per l'energia atomica) del programma nucleare iraniano teso a verificare che il livello di arricchimento dell'uranio si mantenga entro una soglia che lo leghi esclusivamente a scopi civili e, dall'altro, una accettazione di un limite temporale che non vincola la Repubblica Islamica ad un impegno a tempo indeterminato (elemento ritenuto critico e inaccettabile dai repubblicani). Rispetto all'accordo siglato nel 2015, tuttavia, l'amministrazione Biden intende inserire nuove clausole difficilmente accettabili da parte iraniana. Una relativa alla produzione dei

missili balistici, che minacciano gli alleati degli Stati Uniti nella regione, l'altra concernente l'appoggio dell'Iran alle milizie non governative che destabilizzano il Medio Oriente o comunque minacciano gli interessi statunitensi e dei loro alleati in quell'area.

### *I mutati equilibri interni della Repubblica Islamica*

Il sistema politico iraniano è ben lungi dall'essere, nonostante la sua natura autoritaria, monolitico. Soprattutto dopo la morte di Khomeini, si è sviluppato un limitato pluralismo interno nell'ambito della cornice dei principi e dei confini stabiliti dall'ortodossia di regime. La natura per certi versi "ibrida" del suo assetto istituzionale ha infatti permesso un confronto e una lotta abbastanza trasparente ed esplicita tra diversi schieramenti politici, portatori di programmi e orientamenti diversificati e talvolta contrastanti. Le elezioni presidenziali rappresentano il momento cruciale nel quale tali differenze si palesano e si misurano, dando vita a dibattiti e confronti televisivi spesso aspri e tesi tra i candidati. Senza entrare troppo nello specifico, possiamo dire che le principali correnti politiche sono quelle dei riformisti, dei conservatori e dei pragmatisti. Tali forze politiche si dividono sulle varie politiche pubbliche, sposando ad esempio le prime due politiche economiche e sociali più improntate allo statalismo e alle misure distributive mentre i pragmatisti perseguono politiche più orientate al mercato e al libero scambio verso l'esterno. Naturalmente, cosa che interessa in questa sede, gli schieramenti si differenziano anche rispetto alla politica estera. La coalizione capeggiata da Rouhani, ad esempio, ha sostenuto una piattaforma basata su una cauta apertura verso gli Stati Uniti e le forze occidentali, al fine di alleviare le sanzioni e instaurare relazioni più distese con gli altri soggetti del sistema internazionale. Molti analisti sostengono che il repentino ripudio degli accordi da parte del presidente Trump, abbia severamente pregiudicato le chance di rielezioni di Rouhani alle ultime presidenziali. In effetti la vittoria di Raisi, che rappresenta la coalizione delle forze intransigenti

e conservatrici del regime, è stata favorita dalla sfiducia nei confronti degli Stati Uniti e dalla frustrazione connessa alle sanzioni. Naturalmente l'avvento di Raisi ha cambiato il quadro entro cui si dovrebbero svolgere i nuovi negoziati, rendendo più rigida e determinata la controparte iraniana. Oltretutto quest'ultima si presenterà al tavolo con un migliore posizionamento rispetto alla fase precedente gli accordi del 2015, dal momento che nel frattempo il programma nucleare iraniano è andato avanti oltre i limiti stabiliti<sup>2</sup> – essendosi i leader del regime ritenuti non più vincolati al loro rispetto – e che, dopo la rottura, sono questa volta gli iraniani a richiedere, in base a una curiosa inversione dei ruoli, una garanzia di lungo termine tesa a legare le amministrazioni americane anche nel futuro.

I nuovi scenari  
globali e  
regionali

Negli anni trascorsi tra il 2015 e oggi lo scenario internazionale ha subito mutamenti che incidono anche sull'esito del Nuclear Deal. In generale, dopo il ritiro degli Usa dall'Afghanistan e un certo disimpegno dal quadrante mediterraneo ed europeo, si è avuta la percezione di declino relativo della potenza americana che potrebbe pesare durante le negoziazioni. Parallelamente, Cina e Russia hanno esibito una postura più assertiva e aggressiva nelle relazioni internazionali. In questo contesto l'evento più recente, un vero e proprio shock esogeno, è naturalmente rappresentato dalla guerra in Ucraina. Questa svolta, dopo le sanzioni l'appoggio militare dell'occidente all'Ucraina, ha reso la Russia un attore decisamente meno cooperativo e, anzi, lo dispone ad appoggiare in modo sostanziale le posizioni iraniane in modo da boicottare le chance di successo dei negoziati. D'altro canto, la Cina, rafforzatasi ulteriormente sul piano economico, ha fornito, tramite una serie di accordi commerciali, una sponda economica alla Repubblica Islamica, che ha consentito a quest'ultima di assorbire parzialmente l'inasprimento delle sanzioni com-

<sup>2</sup> Inoltre l'Iran ha incrementato il suo know how in materia di centrifughe e tecnologie nucleari, compresa la capacità di costruire missili balistici a medio raggio in grado di trasportare armi nucleari che possono raggiungere altri paesi della regione, soprattutto Israele.

minate dal fronte occidentale, fattore che ne rafforza il potere contrattuale.

Il quadrante mediorientale sembra spingere in una direzione analoga anche se per motivi diversi, nel senso che i principali alleati degli Usa – preoccupati dall'espansionismo iraniano e dalla sua ambizione di creare e rafforzare il cosiddetto “triangolo sciita” che porterebbe l'Iran a controllare (o comunque esercitare un'influenza su) un'area che dal Golfo Persico, tramite il rapporto con le forze sciite nello Yemen, si estenderebbe al Mediterraneo grazie al rapporto privilegiato con l'Irak, la Siria e il Libano (grazie ad Hezbollah)– spingono per un irrigidimento delle posizioni occidentali sulla questione nucleare. Come noto, questi attori hanno sostenuto fattivamente le scelte dell'amministrazione Trump su questa questione, e intendono esercitare forti pressioni nei confronti di Biden per ostacolare ogni ipotesi di accordo. L'eventuale dotazione di armi nucleari rappresenterebbe ai loro occhi una minaccia gravissima per la loro sicurezza e potrebbe scatenare un processo di proliferazione incontrollabile.

Le opzioni sul tavolo negoziale

Il quadro delle relazioni e della rispettiva forza contrattuale tra Usa e Repubblica Islamica alla vigilia della ripresa dei colloqui sul nucleare iraniano presenta significative differenze rispetto a quello caratteristico prima degli accordi del 2015. Gli Stati Uniti, dopo la rottura ad opera di Trump, hanno perso credibilità agli occhi degli interlocutori e devono quindi recuperare la loro fiducia. Nel frattempo Cina e Russia (sottoposta a sua volta a sanzioni occidentali) si mostrano molto meno cooperative nell'ambito dei negoziati, sembrando nella migliore delle ipotesi indifferenti e ambigui riguardo al loro esito finale. Oltretutto, Biden non ha ancora revocato le sanzioni comminate durante l'amministrazione Trump, e ha posto sul tavolo questioni aggiuntive quali quella della produzione e dotazione dei missili balistici di lungo raggio e il ridimensionamento della loro sfera di influenza (tramite i loro “proxies”) nell'area mediorientale. Dall'altra parte, la forza contrattuale dell'Iran è aumentata, dal momento che il suo

programma di arricchimento dell'uranio è avanzato ben oltre i limiti fissati dall'accordo del 2015 (20% rispetto al 3% come già sottolineato), e gli accordi economici con la Cina rendono il peso delle sanzioni un po' meno gravoso. Certamente da parte iraniana vi è comunque un forte interesse verso la revoca di queste ultime, che comunque hanno un effetto significativo sul tenore di vita dei cittadini e sulla possibile stabilità del regime.

Lo stallo attuale è dovuto principalmente ai seguenti fattori. Da un lato, l'indisponibilità degli Stati Uniti di revocare preventivamente le sanzioni prima di sedersi al tavolo delle trattative e a garantire un impegno che leghi al rispetto di eventuali accordi anche le future amministrazioni presidenziali. Dall'altro, il rifiuto, da parte iraniana, di inserire nell'accordo i nuovi punti riguardanti il sostegno alle forze sciite al di fuori dei confini del paese e la dotazione e l'impiego dei missili balistici di lunga gittata. Le possibilità di una conclusione positiva tuttavia non mancano. In primo luogo, anche Russia e Cina non possono guardare senza preoccupazione all'innescarsi – molto probabile in caso di fallimento – di una proliferazione nucleare in una delle aree più instabili del globo. Secondariamente, non mancano possibili soluzioni di compromesso. Una di queste, ad esempio, è stata avanzata congiuntamente da esponenti del Partito Democratico e Repubblicano, che propongono il ricorso alla cosiddetta "Nuclear Fuel Bank", uno strumento istituzionale che garantisca, al fine di evitare la proliferazione, uranio arricchito per usi civili a paesi che non hanno la capacità o la volontà di produrre in proprio tale tecnologia. In ogni caso, la strada per il raggiungimento di un compromesso stabile, si presenta irta di difficoltà con in più il sopraggiungere di una congiuntura e di un clima internazionali sfavorevoli.

## La partecipazione americana al conflitto siriano. Da Trump a Biden

Thomas Bastianelli

### Introduzione

Lo scorso marzo, la guerra civile in Siria è entrata nel suo 11° anno, senza tutt'ora una chiara fine in vista. Da scontro locale, il conflitto si è presto allargato ad altri attori regionali, come Turchia, Iran e Israele, ed attori internazionali come Russia e Stati Uniti. La destabilizzazione della Siria ha poi permesso la proliferazione di organizzazioni terroristiche sul territorio, come lo Stato Islamico (ISIS), ed al-Qaeda.

Per quanto riguarda Washington, tre Presidenti si sono ritrovati ad intervenire in questo conflitto, anche se la strategia degli Stati Uniti si è dovuta adattare agli sviluppi sul campo. Infatti, se fino al 2015 la chiara preferenza degli USA era la rimozione di Assad, l'intervento della Russia a fianco del regime siriano è stato un vero e proprio game changer (Borshchevskaya, 2022), che ha imposto a Washington una deviazione dai propri obiettivi originali. Lo scopo di questo articolo è quello di analizzare le motivazioni strategiche dell'intervento statunitense nella guerra civile siriana, comparando le policies e gli obiettivi dell'amministrazione Trump, intervenuta nel momento più attivo della guerra civile e della dimensione territoriale del califfato islamico, con quelle dell'attuale amministrazione Biden, che si trova ad affrontare una situazione geopolitica totalmente differente rispetto al 2017. Questa comparazione permetterà quindi di tracciare delle conclusioni sulla capacità di Washington di influenzare le sorti del conflitto in Siria per il perseguimento dei suoi obiettivi nel paese e nella regione.

### La presidenza Trump

La strategia dell'amministrazione Trump nei confronti della Siria si diramava in un due direttrici strategiche: da un lato, l'obiettivo primario era l'eliminazione della dimensione territoriale dello Stato Islamico sul territorio siriano; dall'altro, Washington era decisa a perseguire una politica di isolamen-

to e contrasto del regime di Assad. Questo secondo obiettivo era strettamente connesso alla strategia dell'amministrazione repubblicana di "massima pressione" nei confronti dell'Iran, e che aveva come scopo quello di rendere la Siria un terreno difficoltoso per Teheran, costringendola a impegnare risorse e a rendere costosa la presenza iraniana nel paese levantino (Nuruzzaman, 2020).

Durante il primo anno della sua amministrazione, la strategia del Presidente Trump è stato il naturale proseguimento di quella perseguita da Obama, che poneva enfasi sulle operazioni di antiterrorismo<sup>1</sup>. I mezzi usati sono stati principalmente quelli forniti dall'operazione Inherent Resolve, la grande task-force multinazionale lanciata dal suo predecessore nell'ottobre del 2014. Da un punto di vista militare, questa strategia ha posto una forte enfasi sugli attacchi aerei della coalizione, limitando fortemente l'impegno sul campo delle truppe americane (Bolan, 2019). Questo approccio ha prodotto enormi successi ma era insufficiente per eliminare definitivamente la presenza jihadista. Infatti, nonostante la totale supremazia aerea, era necessaria liberare le città sotto controllo islamista e soprattutto catturare Raqqa, la capitale del Califfato. Fu così che il Dipartimento di Stato iniziò a cercare, fra le forze di opposizione antigovernative, un attore in grado di combattere l'ISIS, a cui gli Stati Uniti avrebbero esternalizzato il compito dell'offensiva via terra. Era questo il contesto operativo in cui nacque quindi l'alleanza fra Stati Uniti e le Forze Democratiche Siriane (SDF), il braccio armato a guida curda del Rojava, la regione semi-autonoma nel nord-est della Siria. Infatti, nel maggio del 2017, il Presidente Trump autorizzò un piano per armare le SDF, dando inizio alla partnership con i curdi e iniziando l'offensiva sulla capitale dello Stato Islamico, che fu riconquistata ad ottobre 2017. Trump definì la riconquista di Raqqa come una "svolta critica" nella

---

<sup>1</sup> Già durante la campagna elettorale, il Presidente Trump aveva più volte affermato che, in caso di elezione, avrebbe compiuto qualsiasi azione in suo possesso per porre fine al progetto statale del Califfato, accusando inoltre Obama di non aver avuto la volontà politica di utilizzare tutte le capacità militari degli Stati Uniti (Lister, 2016).

campagna contro l'ISIS, aggiungendo che la fine del Califfato fosse vicina (Knights and Wilgenburg, 2021).

Tuttavia, se questo da un lato implicava il raggiungimento dell'obiettivo primario dell'intervento americano in Siria, dall'altro avrebbe eliminato la *raison d'être* della presenza USA nel paese (Balian, 2019). Iniziò quindi un'intensa fase di dibattiti a Washington, con il Presidente favorevole ad un completo ritiro dalla Siria contro il parere del Dipartimento di Stato e del Pentagono, intenzionati a mantenere una presenza fissa nel paese levantino per evitare di consegnare la Siria totalmente nelle mani di Mosca e Teheran (Stein, 2018). Questi disaccordi divennero palesi nelle comunicazioni istituzionali del Presidente. Nell'aprile del 2018, Trump affermò di voler "riportare a casa" le truppe dalla Siria. Dopo aver avuto un colloquio con il Pentagono, il Presidente tornò sui suoi passi, ma chiese ai suoi ufficiali di terminare le operazioni contro l'ISIS nel più breve lasso di tempo possibile (Youssef e Schwartz, 2018). Questo pattern di ritiri annunciati e poi smentiti si ripeté nuovamente a dicembre, evento che portò alle dimissioni del Segretario alla Difesa Jim Mattis (Li, 2018). Con il moltiplicarsi delle preoccupazioni per un potenziale vuoto di potere, il Consigliere per la Sicurezza nazionale John Bolton annunciò che invece di un ritiro totale, una forza di contingenza di circa 400 truppe americane<sup>2</sup> sarebbe rimasta di stanza in Siria a tempo indeterminato, e che il ritiro sarebbe stato graduale e basato su condizioni, fra cui la garanzia della sconfitta totale dell'ISIS e la protezione dei curdi nel nord della Siria, segnando un ritorno a una politica di presenza militare americana a tempo indeterminato nel paese (Seligman, 2019). Tuttavia, l'enfasi posta sulla protezione dei curdi delle SDF mise in rotta di collisione Stati Uniti e Turchia, dato che il Presidente Erdogan considerava le Forze Democratiche Siriane come un gruppo terroristico. Gli Stati Uniti non erano disposti a sacrificare le loro relazioni con un importante alleato NATO ed inoltre l'alleanza con i curdi era soltanto strumentale alla sconfitta dello Stato Islamico. Fu

<sup>2</sup> Circa 200 nel Rojava e altre 200 nella base di al-Tanf.

così che, il 6 ottobre 2019, Trump diede il via libera ad Erdogan all'operazione militare turca contro le SDF. Eppure, il 23 ottobre – in una ripetizione del modello di dichiarazioni non sostenute da piani militari – Trump suggerì che un numero imprecisato di truppe americane sarebbero rimaste a presidiare i pozzi petroliferi a Deir ez-Zor per impedire all'ISIS di ottenere i proventi della vendita del petrolio (Detsch, 2020). Per quanto riguarda il secondo obiettivo di Washington in Siria, nonostante il regime change a Damasco fosse stato contemplato dalla precedente amministrazione, non è mai stato un obiettivo realmente perseguito negli anni di Trump<sup>3</sup>. Venne invece preferita una strategia di pressione nei confronti di Assad attraverso l'utilizzo di sanzioni economiche e del blocco degli aiuti umanitari. Lo scopo di questa strategia era quello di cristallizzare lo status quo della guerra civile, impedendo al governo siriano una vera e propria stabilizzazione, obbligando Mosca e Teheran ad aumentare le loro risorse per aiutare Damasco. Durante gli anni di Trump, il numero delle sanzioni inflitte nei confronti della Siria aumentò vertiginosamente, soprattutto grazie al passaggio del Caesar Act che ampliò sostanzialmente le sanzioni secondarie<sup>4</sup> (The Carter Center, 2020). Inoltre, vennero anche effettuati attacchi militari contro obiettivi governativi qualora Damasco avesse superato delle "linee rosse" come l'utilizzo di armi chimiche contro i civili. Ad esempio, il 7 aprile 2017, in risposta all'attacco chimico di Khan Shaykhun, gli Stati Uniti lanciarono il primo attacco diretto contro il governo di Assad, colpendo le basi aeree che avevano effettuato il bombardamento. Un anno dopo, il 13 aprile 2018, il Presidente Trump ordinò nuovamente attacchi di precisione contro tre impianti chimici in risposta all'attacco con armi chimiche a Douma.

<sup>3</sup> Infatti, il Presidente repubblicano nel luglio del 2017 terminò il finanziamento all'Operazione Timber Sycamore, programma segreto della CIA da circa 1 miliardo di dollari che aveva come obiettivo il finanziamento e l'addestramento dei ribelli anti-governativi (Buncombe 2017).

<sup>4</sup> Sanzioni che inibiscono le transazioni di paesi terzi con la Siria.

La presidenza  
Biden

Poco dopo essere entrata in carica a gennaio 2021, l'amministrazione Biden ha lanciato una revisione della politica americana in Siria (Stein, 2021a). Questa mirava a voltare pagina rispetto alle politiche del suo predecessore, che avevano cambiato la priorità degli USA dall'antiterrorismo alla proxy war contro l'Iran e alla protezione del petrolio siriano. Infatti, lo scorso maggio, il Presidente democratico ha deciso di non rinnovare una deroga che consentiva a una compagnia petrolifera statunitense, la Delta Crescent Energy, di operare nel nord-est della Siria (Madhani, 2021). Gli Stati Uniti hanno poi indicato che gli interessi primari nel paese sono quelli di prevenire ulteriori offensive del regime nel nord-ovest della Siria, dove Ankara ha schierato le truppe per proteggere Idlib; mantenere l'accesso umanitario per le Nazioni Unite per gestire la catastrofe umanitaria; e fare pressione sullo Stato Islamico nel nord-est della Siria (Stein 2021b).

La nuova strategia americana è quindi legata a due obiettivi: aumentare l'assistenza umanitaria e mantenere una presenza militare statunitense per combattere l'ISIS. Riguardo la prima priorità, l'amministrazione democratica ha immediatamente rilasciato 50 milioni di dollari in aiuti di umanitari congelati durante gli anni di Trump. Questo denaro si aggiunge ai 600 milioni in aiuti per tutta la popolazione della Siria, compresi i rifugiati nei paesi vicini (Donati, 2021). Biden ha anche scelto di mantenere impegnate le truppe di terra USA per sostenere le SDF, che hanno preso il comando nella seconda priorità del governo, la lotta contro l'ISIS. Sembra però chiaro che i democratici abbiano circoscritto gli obiettivi degli Stati Uniti in Siria, lasciandosi alle spalle la politica molto ampia e giuridicamente tenue che il team di Trump ha perseguito. Questo adeguamento riflette gli obiettivi generali dell'amministrazione democratica in modo pragmatico. Gli Stati Uniti hanno spostato la loro attenzione dal Medio Oriente all'Indo-pacifico (White House, 2021, p. 15). L'obiettivo chiave per gli Stati Uniti in Medio Oriente è stabilire un accordo con l'Iran sul ritorno al JCPOA e l'allentamento delle sanzioni dell'era Trump. Anche la guerra civile siriana è una

priorità, ma la strategia dell'amministrazione non è più legata ad aspirazioni regionali.

Inoltre, gli Stati Uniti stanno affrontando un dilemma: Washington è tutt'ora molto ostile nei confronti di Assad; la soluzione preferita sarebbe il ritorno ad un processo politico ai sensi della Risoluzione ONU 2254, che prevede la supervisione delle Nazioni Unite al processo democratico in Siria, con nuove elezioni che dovrebbero teoricamente spodestare Assad in favore dell'opposizione. Allo stesso tempo, l'opposizione antigovernativa non ha la forza politica, sociale e militare per sperare davvero in un tale epilogo, che rimane un'utopia. Nell'ultimo anno, inoltre, il leader di Damasco ha accumulato consistenti vittorie diplomatiche (Randall, 2022). La normalizzazione della sua amministrazione ha rapidamente guadagnato trazione in tutta la regione, a partire dalle aperture del Re giordano Abdullah II lo scorso luglio. Le ambasciate degli Emirati Arabi Uniti e del Bahrain hanno riaperto a Damasco. Diversi attori regionali hanno già espresso la volontà di riammettere la Siria nella Lega Araba. In aggiunta, nonostante durante la campagna elettorale il Segretario di Stato Antony Blinken avesse promesso pubblicamente di applicare il Caesar Act, fino ad oggi, l'amministrazione Biden non l'ha mai invocato. Nel corso dell'anno corrente, questa tendenza alla normalizzazione con Damasco dovrebbe solo accelerare, come anche dimostrato dalla visita di Assad negli Emirati Arabi Uniti per incontrare lo Sceicco al-Maktoum, Vicepresidente e Primo Ministro degli EAU. Questa è stata la prima visita del Presidente siriano in un paese arabo dallo scoppio della guerra civile nel 2011.

In questo senso, la preoccupazione maggiore dei paesi arabi alleati degli USA, non è tanto se Washington normalizzerà o meno le proprie relazioni con Damasco, ma piuttosto se a seguito di relazioni economiche con la Siria, le imprese arabe possano incorrere in sanzioni imposte dagli Stati Uniti. Tuttavia, questi ultimi hanno segnalato di non avere l'intenzione di impedire la normalizzazione dei partner mediorientali con Assad. Questo è essenzialmente dovuto a due motivi: da un

lato, gli USA non hanno davvero la volontà e la forza politica per poter imporre una tale decisione ai suoi alleati, dall'altro Washington è preoccupata che questi ultimi possano finire in una situazione economica simile a quella libanese.

#### Conclusioni

Nonostante la Siria sia ancora ben lontana dall'aver una situazione securitaria stabilizzata, appare evidente come ormai Assad abbia de facto vinto la sua partita contro le forze antigovernative, soprattutto grazie al supporto fornito da Mosca e Teheran. Per gli Stati Uniti questo risultato è alquanto insoddisfacente e lontano da quanto sperato. Tuttavia, il contesto geopolitico – la crescente spinta da parte dei partner arabi di Washington a normalizzare con Assad e lo stallo del processo politico sotto egida ONU – e quello militare – la cristallizzazione del conflitto sulle linee tracciate dal cessate il fuoco russo-turco del marzo 2020 – non permettono un esito più favorevole. La politica di Trump – incentrata sull'isolamento e sulle sanzioni alla Siria – è riuscita a paralizzare l'economia del paese, già devastata dalla guerra, ma non è riuscita a produrre un cambiamento comportamentale. Invece, queste politiche hanno contribuito alla crescente dipendenza della Siria da Russia e Iran. La politica delle sanzioni ha lasciato gli Stati Uniti ai margini e Russia, Turchia e Iran come principali arbitri del futuro della Siria. Tuttavia, l'amministrazione repubblicana è riuscita nel suo obiettivo primario di distruggere la dimensione territoriale dello Stato Islamico nel paese levantino.

Per quanto riguarda la presidenza Biden, sembra palese come il conflitto in Siria sia scivolato in fondo alle priorità politiche, come testimoniato dal fatto che gli obiettivi statunitensi sono stati alquanto ridimensionati, focalizzandosi su una ridotta presenza militare per contrastare la rinascita dell'ISIS e sulla fornitura di aiuti umanitari alla popolazione siriana. Inoltre, il rocambolesco ritiro dall'Afghanistan e le conseguenze che esso ha portato, con numerose critiche interne ed esterne, potrebbe influire sulla data di partenza delle truppe statunitensi in Siria e dal completo disengagement

dal paese. Rispetto all'Afghanistan, Washington ha mobilitato in Siria un numero di risorse decisamente inferiore, sia in termini di “boots on the ground” che di investimenti finanziari, questo implica che mantenere la situazione nel suo attuale status quo sia molto più fattibile rispetto al caso afgano. Probabilmente la questione sarà rimandata alla prossima amministrazione e dipenderà anche dagli sviluppi che lo Stato Islamico o altri gruppi terroristici avranno nella regione. L'alternativa è una politica che veda gli Stati Uniti sponsorizzare e favorire la nascita di uno Stato curdo indipendente nel nord-est del paese ma questo implicherebbe un cambio di regime a Damasco, cosa che è completamente da escludere allo stato attuale. Inoltre, la questione curda è anche il punto di attrito maggiore delle relazioni Washington-Ankara. Erdogan ha messo in chiaro che vede la questione come un gioco a somma zero: gli Stati Uniti non possono avere buone relazioni con la Turchia fino a che non cesserà il supporto ai curdi stanziati nel nordest della Siria.

### Riferimenti bibliografici

Balian, J. (2019). *The United States Needs A New Syria Policy*. In Brookings (<https://brook.gs/3tC1iq0>)

Bolan, C., (2019). *U.S. Strategy in Syria is Dangerously Adrift*. In Foreign Policy Research Institute (<https://bit.ly/3tuZLls>)

Borshchevskaya, A., (2022). *Russia's Strategic Success in Syria and the Future of Moscow's Middle East Policy*. In The Washington Institute (<https://bit.ly/3L7g0va>)

Buncombe, A. (2017). *Trump 'Ends Programme To Arm Anti-As-sad Rebels' In Move Sought By Russia*. In The Independent (<https://bit.ly/36HFgco>)

Detsch, J. (2020). *U.S. Troops Really Are In Syria To Protect The Oil—For The Kurds*. In Foreign Policy (<https://bit.ly/3L7rDly>)

Donati, J. (2021). *U.S. Pledges Nearly \$600 Million In Aid To Syria*. In *Wall Street Journal* (<https://on.wsj.com/36kpIf2>)

Knights, M. and Wilgenburg, W., (2021). *Accidental allies*. Bloomsbury Publishing Plc.

Lester, T., (2016). *Is bombing the s\*\*\* out of ISIS a strategy?*. In CNN (<https://cnn.it/3IwJQaJ>)

Li, D. (2018). *Defense Secretary Jim Mattis Resigns, Scolding Trump Over Military Judgment*. In NBC News (<https://nbcnews.to/3IEqwIH>)

Madhani, A. (2021). *Biden Ending Trump OK For US Oil Company In Syria, Says Official*. In *Military Times* (<https://bit.ly/3uqh4DJ>)

Nuruzzaman, M., (2020). President Trump's 'Maximum Pressure' Campaign and Iran's Endgame. *Strategic Analysis*, 44(6), 570-582.

Randall, D. (2022). *Syrian Thaw? Arab Normalization With Damascus Ahead Of The Arab League Summit - Foreign Policy Research Institute*. In Foreign Policy Research Institute (<https://bit.ly/3wAPaaS>)

Seligman, L. (2019). *How John Bolton Won The Beltway Battle Over Syria*. In Foreign Policy (<https://bit.ly/3IGxDjE>)

Stein, A. (2018). *The 'Adults In The Room' Need To Take Trump Seriously On Syria*. In War On The Rocks (<https://bit.ly/3JD-S02t>)

Stein, A. (2021a). *Assessing The Biden Administration'S Interim Syria Strategy*. In Foreign Policy Research Institute (<https://bit.ly/3tEcUcg>)

Stein, A. (2021b). *Engaging Russia Over Syria: MANAGING PERIPHERAL CONFLICT AND NARROWING INTEREST*. In Foreign Policy Research Institute (<https://bit.ly/35bHArQ>)

The Carter Center. (2020). *Us And European Sanctions On Syria*. In Carter Center (<https://bit.ly/3wBpJG6>)

White House (2021). *Interim National Security Strategic Guidance*. In Whitehouse.Gov (<https://bit.ly/36FHZDc>)

Youssef, N., e Schwartz F. (2018). *Trump Tells Military Commanders To Finish ISIS Fight In Syria Quickly*. In Wall Street Journal (<https://on.wsj.com/36Jwhr8>)

## La partita del Nord Stream 2

Fabrizio Anselmo

### Introduzione

Con una capacità massima di 55 miliardi di metri cubi all'anno, il gasdotto Nord Stream 2 è stato costruito da un consorzio composto da Gazprom e da altre cinque compagnie energetiche occidentali per raddoppiare la quantità di gas russo destinata al mercato tedesco (ed europeo), aggiungendosi al Nord Stream 1, già operativo dall'ottobre 2011 (Russell, 2021). Il gasdotto, i cui lavori, secondo il progetto iniziale, avrebbero dovuto terminare entro il 2019, è stato completato soltanto nel mese di settembre 2021, in seguito ai ritardi legati alle numerose sanzioni imposte contro il gasdotto e agli ostacoli legali posti dalla normativa europea (Soldatkin, 2021).

Il gasdotto, però, non è mai diventato operativo dal momento che nel novembre 2021 l'Agenzia federale tedesca delle reti ha sospeso la procedura di rilascio della certificazione richiesta in attesa che l'operatore del gasdotto, Nord Stream 2 AG, soddisfi le regole europee in tema di *unbundling* che prevedono la separazione legale tra la proprietà dei tubi e il trasporto del gas, non avendo il gasdotto ottenuto, a differenza dell'infrastruttura gemella, l'esenzione delle autorità europee (Oltermann, 2021).

Al di là, però, di questi (superabili) tecnicismi, la partita del Nord Stream 2 ha rappresentato da sempre, sino allo scoppio della recente crisi ucraina, un elemento di tensione politica nei rapporti con la Russia e, persino, tra i vari paesi europei, con un ruolo particolarmente attivo giocato dagli Stati Uniti. Secondo Mosca, infatti, la realizzazione del gasdotto rafforzerebbe la sicurezza energetica del continente europeo, in quanto andrebbe a sostituire quasi interamente le forniture che attraversano il territorio ucraino, evitando il ripetersi di quelle "crisi del gas" del 2006, del 2009 e del 2014 che avevano danneggiato i paesi maggiormente dipendenti dal gas russo. Tra i principali sostenitori del gasdotto vi era, anche per meri fini opportunistici, la Germania che, grazie ai 110 mi-

liardi di metri cubi di gas provenienti dalla Russia, avrebbe potuto diventare un vero e proprio hub del gas europeo e rendere pienamente sostenibile la propria politica di *phase-out* dal nucleare e dal carbone. Nemmeno l'arrivo al governo dei Verdi, con Annalena Baerbock al Ministero degli Esteri e da sempre contrari alla realizzazione del gasdotto, è servito però a bloccare la costruzione dell'infrastruttura (Soldavini, 2021).

Fortemente contrarie alla realizzazione del raddoppio del Nord Stream, invece, si sono rivelate nel tempo alcune istituzioni europee, quali il Parlamento europeo, che in una risoluzione del 2016 ha definito il gasdotto una «minaccia per la sicurezza europea», e la Commissione europea, che attraverso l'allora Commissario per l'Azione climatica e l'Energia ha descritto il Nord Stream come un «progetto non commerciale» (Riley, 2021). Tra gli oppositori al gasdotto anche i paesi membri del cd. Blocco di Visegrad (Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria e Polonia), che vedono nella diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico anche un mezzo per allentare la propria dipendenza dal gas russo e il conseguente potere di ricatto di Mosca nei loro confronti. Ma, in particolare, paesi che in caso di attivazione del Nord Stream 2 perderebbero, unitamente all'Ucraina, gli introiti derivanti dai diritti di transito pagati da Gazprom (Anselmo, 2020).

L'opposizione al Nord Stream 2 come costante della politica estera americana

Storici oppositori del raddoppio del Nord Stream sono gli Stati Uniti, tanto da poter guardare all'apposizione al gasdotto come ad una delle costanti nella politica estera delle ultime amministrazioni americane. Già l'amministrazione Obama, infatti, aveva definito il Nord Stream 2 come un progetto in grado di indebolire la sicurezza energetica europea. Successivamente, il presidente Donald Trump ha definito il gasdotto una «cosa orribile» e una «tragedia» il fatto che miliardi di dollari per la realizzazione del progetto finissero in Russia (Wintour, 2021). Sulla stessa linea si è posta anche l'amministrazione Biden: il segretario di Stato americano Antony Blinken ha infatti affermato più volte come il Nord

Stream 2 sia «un cattivo affare, per la Germania, l'Ucraina e per i nostri alleati e partner dell'Europa centrale e orientale», rappresentando un vero e proprio «progetto geopolitico russo» volto a dividere e indebolire la sicurezza energetica europea, tanto da ipotizzare addirittura la nomina di un inviato speciale incaricato di condurre negoziati tesi a bloccare il progetto. L'obiettivo degli Stati Uniti, infatti, non è solo quello di impedire il rafforzamento del legame tra Europa e Russia bensì anche quello di erodere, grazie alle importazioni del proprio gas naturale liquefatto (GNL), una quota di mercato russo nelle forniture di gas al vecchio continente (Anselmo, 2020).

L'opposizione americana al gasdotto, quindi, è stata portata avanti dalle varie amministrazioni non solo per il tramite della diplomazia ma anche, e soprattutto, tramite le sanzioni volte a colpire le società impegnate nel progetto. Un fatto particolarmente importante se si pensa che, di regola, si tratta di uno strumento che gli Stati Uniti utilizzano contro entità statali (Iran, Sudan, Corea del Nord, Cuba) e organizzazioni terroristiche (Malherbe, 2021, 1019).

Le basi di tale impianto sanzionatorio, in particolare, sono state poste dall'amministrazione Trump nel 2017 attraverso il *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA) che autorizzava, ma non obbligava, il presidente americano a imporre sanzioni contro le compagnie coinvolte nella costruzione di nuovi gasdotti russi di esportazione. Inizialmente, però, non venne adottata alcuna sanzione, dal momento che il Dipartimento di Stato americano limitò l'efficacia temporale dell'atto stabilendone l'applicabilità esclusivamente a quei progetti il cui contratto era stato firmato dopo il mese di agosto 2017, escludendo così di fatto il Nord Stream 2 dal suo campo di applicazione (Malherbe, 2021, 1024-1025). Nel luglio 2020, però, il Dipartimento di Stato ha riconosciuto l'applicabilità del CAATSA anche al Nord Stream 2, consentendo così al presidente Trump, nel gennaio 2021, di imporre le sanzioni sulla nave *Fortuna*, utilizzata da Gazprom per la costruzione del gasdotto, scontrandosi però con la for-

te opposizione della Germania, che ha accusato gli Stati Uniti di immischiarsi nella politica energetica europea, e della Commissione europea, che vedeva nelle sanzioni una minaccia a quelle aziende europee impegnate nella costruzione del gasdotto e che erano impegnate in «legittime attività di business» (Russell, 2021).

Nel frattempo, però, con il supporto bipartisan del Congresso, il presidente Trump aveva adottato un documento, il *Protecting Europe's Energy Security Act* (PEESA), contenuto all'interno del *National Defence Authorization Act* (NDAA), che descrive il Nord Stream come «uno strumento che la Russia sta usando per supportare la sua aggressione continua contro l'Ucraina». Sempre nel PEESA si legge che «la Russia cerca di impedire all'Ucraina di integrarsi ulteriormente con l'Europa e gli Stati Uniti. Il Nord Stream 2 renderebbe la Russia capace di aggirare l'Ucraina per il trasporto del gas in Europa, privando l'Ucraina di sostanziali introiti derivanti dal transito e ne aumenterebbe la vulnerabilità ad aggressioni russe. Il Nord Stream 2 aiuterebbe anche a mantenere la significativa dipendenza dell'Europa dalle importazioni di gas naturale russo, che a sua volta crea delle vulnerabilità politiche ed economiche per i nostri alleati e partner europei». Sulla base di queste considerazioni, quindi, il presidente Trump ha previsto l'introduzione di sanzioni contro le aziende coinvolte nella costruzione e nella posa dei tubi del gasdotto Nord Stream 2, centrando così l'obiettivo di rallentare i lavori di realizzazione del gasdotto: proprio per evitare di incorrere nelle sanzioni americane, la nave svizzera AllSeas decise di ritirarsi dal progetto, bloccando di fatto la posa dei tubi sottomarini (Greenwood, McDougall, Reisinger, 2020).

In linea, quindi, con l'amministrazione che lo ha preceduto, anche il presidente Biden ha provato a contrastare la realizzazione del gasdotto con le sanzioni. Già nel febbraio 2021, appena entrato in carica, Biden ha confermato le sanzioni volute dal suo predecessore contro la nave *Fortuna* procedendo poi, tra maggio e novembre 2021, ad estendere le sanzioni ad altre 16 navi e 7 società (Gordon, 2021). Nel frattempo, però,

a maggio 2021 l'amministrazione Biden ha revocato le sanzioni contro Nord Stream 2 AG e il suo amministratore delegato Matthias Warnig, di nazionalità tedesca, lasciando così intendere che, di fatto, non avrebbe impedito il completamento della realizzazione del gasdotto.

Dal via libera di Biden al gasdotto alla crisi ucraina

La decisione del presidente Biden di ammorbidire le sanzioni contro il gasdotto, dando così una sorta di *green light* al completamento del Nord Stream 2, si spiega con il convincimento del presidente che, nonostante i tentativi, fosse ormai troppo tardi per bloccare la costruzione di un'infrastruttura già completata al 95% (il segretario di Stato Blinken ha parlato di «*fait accompli*»). Ma non solo. Secondo l'amministrazione Biden, infatti, la strada delle sanzioni avrebbe portato, molto probabilmente, a un deterioramento nelle relazioni tra gli Stati Uniti e la Germania e, più in generale, con il vecchio continente. Da qui, quindi, la decisione di puntare non tanto ad impedire la realizzazione del gasdotto ma, al contrario, ad assicurare che la Russia continuasse a far transitare parte del proprio gas attraverso il territorio ucraino, sancita nell'accordo tra Stati Uniti e Germania nel luglio 2021 (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 2021). L'intesa tra Washington e Berlino, infatti, prevede l'impegno della Germania, in cambio del semaforo verde americano, verso nuovi investimenti e assistenza energetica e diplomatica all'Ucraina. In particolare, l'accordo consta di quattro capitoli: creazione e gestione di un nuovo fondo da un miliardo di dollari per tecnologie verdi in Ucraina; investimento di 70 milioni di euro in iniziative di sicurezza energetica a favore di Kiev; sponsorizzazione di negoziati in campo energetico nell'ambito dell'iniziativa dei Tre Mari, un forum di paesi dell'Europa centrale e orientale in seno all'Unione europea. Infine, l'intesa prevede che Stati Uniti e Germania diventino garanti di continui pagamenti (stimati in 2-3 miliardi di dollari l'anno) versati oggi da Mosca a Kiev quali diritti di transito del gas russo: Berlino, in particolare, si è impegnata a negoziare con Mosca un'estensione di dieci anni (fino al 2034)

del patto energetico russo-ucraino, in scadenza nel 2024, che costituisce il fondamento di tali pagamenti (Valsania, 2021). Qualche divergenza è emersa, però, sulla reazione all'eventuale utilizzo del gas da parte di Mosca quale strumento di ricatto. Gli Stati Uniti, infatti, hanno chiesto l'inserimento di una clausola *kill switch*, che avrebbe consentito alla Germania di sospendere rapidamente i flussi di gas in risposta ad azioni di Mosca considerate dannose per i paesi limitrofi e per l'Europa. Berlino, invece, che ha sostenuto l'illegalità di una simile clausola in quanto si sarebbe trattato di un'interferenza statale in un progetto di proprietà privata, si è limitata a dare la propria disponibilità a considerare, se necessario, il ricorso a sanzioni contro il settore energetico russo (Carrer, 2021).

Ma l'atteggiamento sempre più aggressivo della Russia verso l'Ucraina ha cambiato nuovamente le carte in tavola. Il 7 febbraio 2022, in una conferenza stampa congiunta con il cancelliere tedesco Scholz, il presidente Biden ha dichiarato che nel caso di un'invasione russa «Nord Stream 2 non esisterà più», e con il leader tedesco a confermare che la Germania, in quel caso, non adotterà un approccio diverso da quello proposto da Biden.

Il 22 febbraio il cancelliere Scholz ha poi chiesto al proprio ministro dell'economia di revocare il parere vincolante adottato l'anno precedente nel quale si affermava che Nord Stream 2 non poneva alcuna minaccia alla sicurezza energetica. Un parere, quest'ultimo, che rappresentava la *conditio sine qua non* per poter avviare il processo di certificazione del gasdotto. In assenza di tale parere, quindi, viene bloccato il processo di certificazione e il gasdotto non può diventare operativo in alcun modo. Il giorno successivo, poi, l'amministrazione Biden ha annunciato l'imposizione di nuove sanzioni contro Nord Stream 2 AG e il suo amministratore delegato, tanto che ad inizio marzo sono circolate indiscrezioni circa il possibile fallimento dell'operatore del gasdotto (Belkin, Ratner, Welt, 2021).

Conclusioni Il ministro degli Esteri russo, Sergej Lavrov, ha evidenziato come dal conflitto tra la Russia e l'Ucraina uscirà un «nuovo ordine mondiale». Un nuovo ordine che si tradurrà, inevitabilmente, anche in una nuova configurazione dei rapporti energetici tra la Russia e l'Europa. Con la decisione di bloccare il gasdotto Nord Stream 2 e, ancora più importante, di rinunciare nei prossimi anni alle forniture di gas russo, l'Europa, che dipende da Mosca per circa il 40% delle importazioni di gas, dovrà porre in essere un ambizioso percorso di diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico. È quindi in tale direzione che opera il piano proposto dalla Commissione europea nel marzo 2022 e finalizzato a ridurre la dipendenza europea dal gas russo dei due terzi già entro la fine dell'anno, per poi porre termine alle importazioni di gas da Mosca entro il 2030. Un ruolo molto importante in questo percorso verrà giovato dal GNL americano: il presidente Biden, infatti, ha già autorizzato un incremento delle esportazioni del gas liquefatto statunitense verso il continente europeo (Gardner e Volcovici, 2022).

Particolarmente attiva, in tal senso, anche la diplomazia energetica italiana (Agenzia Nova, 2022), dal momento che l'Italia nel 2021 ha importato circa 29 miliardi di metri cubi di gas dalla Russia, con una dipendenza da Mosca pari a circa il 38% del gas consumato. Nel corso delle ultime settimane il ministro degli Esteri Di Maio ha effettuato numerose missioni all'estero per rafforzare la partnership energetica con alcuni storici fornitori nonché per cercare nuove rotte di forniture alternative a quelle russe: ad oggi, quindi, le soluzioni maggiormente praticabili sembrano quelle di un incremento dei flussi di gas provenienti, via gasdotto, dall'Algeria e dall'Azerbaijan (anche se in questo secondo caso sarebbe necessario prima effettuare il raddoppio del TAP) nonché l'arrivo di nuove forniture di gas liquefatto da Angola, Congo e Qatar.

## Riferimenti bibliografici

Agenzia Nova (2022). *Mediterraneo: Di Maio, diplomazia climatica ed energetica cardine dell'azione dell'Italia nella regione*. In Agenzia Nova (<https://bit.ly/3wvKcff>)

Anselmo F. (2020). *Nord Stream 2: opportunità e rischi del nuovo gasdotto di Putin*. In Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (<https://bit.ly/3tAjrVj>)

Belkin P., Ratner M., Welt C. (2022). *Russia's Nord Stream 2 Natural Gas Pipeline to Germany Halted*. In Congressional Research Service (<https://bit.ly/3D4zhud>)

Carrer G. (2021). *Biden e Merkel trovano l'accordo sul Nord Stream 2 ma non tutti festeggiano*. In Formiche (<https://bit.ly/3wr5ZEZ>)

Gardner T. e Volcovici V. (2022). *Biden administration approves more LNG exports to Europe*. In Reuters (<https://reut.rs/3tzEO8U>)

Gordon M. (2021). *Biden vows to stop Nord Stream 2 pipeline as US sanctions Russian banks, ships*. In S&P Global (<https://bit.ly/3D4Bm9v>)

Greenwood S., McDougall K. e Reisinger S. (2020). *Update on US sanctions in respect of Nord Stream 2 and TurkStream pipelines*. In Norton Rose Fulbright (<https://bit.ly/3LatiXw>)

Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (2021). *Nord Stream 2: Kiev "a secco"?*. In Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (<https://bit.ly/3D3iiZn>)

Malherbe O. (2021). U.S. economic sanctions against Nord Stream 2 under international jurisdiction principles. *International law and politics* (53): 1017 – 1030

Oltermann P. (2021). *Germany halts Nord Stream 2 approval over Russian recognition of Ukraine 'republics'*. In The Guardian (<https://bit.ly/3D6786b>)

Riley A. (2021). *Nord Stream 2: sanctions, snapbacks, and solutions*. In Ukrainian Research Institute (<https://bit.ly/3D4epmO>)

Russell M. (2021). *The Nord Stream 2 pipeline. Economic, environmental and geopolitical issues*. In European Parliamentary Research Service (<https://bit.ly/3D1TbpT>)

Soldatkin V. (2021). *Russia completes Nord Stream 2 construction, gas flows yet to start*. In Reuters (<https://reut.rs/3iwXfoK>)

Soldavini M. (2021). *Nord Stream 2 o la rivoluzione (mancata) del mercato del gas*. In Rienergia (<https://bit.ly/3L5d6qH>)

Valsania M. (2021). *Usa-Germania, è accordo per il via libera al gasdotto Nord Stream 2 dalla Russia*. In Il Sole 24Ore (<https://bit.ly/3IAkyIy>)

Wintour P. (2021). *Nord Stream 2: how Putin's pipeline paralysed the west*. In The Guardian (<https://bit.ly/3IAiTTk>)

## Lo scontro nel cyber domain tra Stati Uniti e Russia: da Trump a Biden

Davide Lo Prete

### Introduzione

La sempre maggiore digitalizzazione della società, l'incremento delle minacce informatiche e l'utilizzo della disinformazione quale strumento politico hanno reso il cyberspazio un'arena per la competizione strategica tra gli Stati. Gli Stati Uniti, uno dei principali attori di quest'arena, non possono affrontare le sfide poste da Russia e Cina, senza definire un approccio strategico al cyberspazio. Negli ultimi 15 anni, infatti, le amministrazioni statunitensi hanno considerato sempre più le minacce informatiche come minacce alla sicurezza nazionale e al sistema democratico. L'incremento degli attacchi informatici, sia in numero che in intensità, ha determinato un cambiamento del framework strategico statunitense. Già la National Security Strategy del 2010 includeva le minacce cyber tra le sfide più importanti per la sicurezza nazionale (White House, 2010). Il punto di svolta nell'approccio degli Stati Uniti alla cyber defense, secondo l'ex Vicesegretario della Difesa, William J. Lynn III, è avvenuto con l'operazione Buckshot Yankee (Linn, 2010), svolto dal Dipartimento della Difesa nel 2008. L'operazione è stata la risposta del governo alla compromissione di dati subita dal Pentagono lo stesso anno ed è stata definita, allora, come il peggiore attacco contro computer militari statunitensi (Ibidem). Al fine di contrastare minacce simili, nel 2009 gli Stati Uniti hanno costituito lo United States Cyber Command (USCYBERCOM) che, divenuto pienamente operativo nel 2010, ha permesso di integrare le operazioni di cyber defense tra le capability delle forze armate. L'anno successivo è stata pubblicata la Department Of Defense Strategy For Operating In Cyberspace, che ha riconosciuto ufficialmente il cyberspazio quale dominio operativo (Department of Defense, 2011). Già durante l'amministrazione Obama, quindi, si sono verificati i primi cambiamenti strategici importanti. L'obiettivo di questo articolo, tuttavia, è

quello di analizzare le analogie e le discontinuità tra l'approccio dell'amministrazione Trump, basato prettamente sulle capacità offensive, e quello dell'amministrazione Biden, focalizzato sul rilancio del multilateralismo e della cooperazione internazionale.

Defend Forward  
e Persistent  
Engagement

L'elezione di Trump ha segnato un cambio di approccio alla cybersecurity nazionale. L'interferenza russa nelle elezioni del 2016<sup>1</sup>, ha spinto il Presidente Trump ad adottare, per le elezioni del 2018, un approccio più proattivo rispetto al suo predecessore. L'amministrazione Obama, come risposta a quanto avvenuto nel 2016, aveva imposto sanzioni alla Federazione Russa che si sono rivelate inefficaci rispetto all'obiettivo di prevenire nuovi attacchi informatici (Schneider, 2020). Per le elezioni di midterm del 2018, è stato creato il Russia Small Group, comitato congiunto tra National Security Agency (NSA) e USCYBERCOM, elevato nello stesso anno a Unified Combatant Command. Lo scopo del gruppo, poi reso permanente, è quello di assistere la Casa Bianca nel contrastare le minaccia russa nel cyberspazio. Ulteriore misura adottata dall'amministrazione Trump e che denota l'importanza attribuita alla cybersecurity, è stata la creazione, nel 2018, della Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA), responsabile della gestione e della mitigazione dei rischi informatici che interessano le infrastrutture fisiche e cibernetiche nazionali.

L'approccio strategico nel cyberspazio è ben definito da due documenti del 2018, la Department of Defense Cyber Strategy e la Command Vision for US Cyber Command. Il primo pone l'attenzione sul concetto di "Defend Forward", ovvero sulla necessità di adottare un approccio proattivo per prevenire e contrastare gli attacchi informatici, dotandosi di capacità offensive tali da poter mettere in atto misure di retaliation nel cyberspazio. Un approccio di deterrence by punishment integrato a quello di deterrence by denial. L'altro docu-

<sup>1</sup> Avvenuta sia attraverso campagne di disinformazione sui social media, sia attraverso attacchi informatici al Democratic National Committee finalizzati a discreditarne il sistema democratico statunitense e la candidata democratica, Hillary Clinton.

mento, elaborato dallo USCYBERCOM, partendo dal presupposto che nel cyberspazio i nemici operano in modo continuo con operazioni al di sotto del livello di conflitto armato, elabora il concetto di “Persistent Engagement”. Tale approccio consiste nel condurre operazioni in modo continuativo al fine di acquisire e difendere la superiorità nel cyberspazio e spingere il nemico ad adottare una postura difensiva. Questi due documenti si coordinano con la più importante National Cyber Strategy, pubblicata dalla Casa Bianca a settembre 2018. Questa è basata su una maggiore libertà di azione concessa allo USCYBERCOM, al fine di condurre operazioni cibernetiche senza dover prima consultare altri attori istituzionali, come era previsto in precedenza. «Le nostre mani non sono più legate come lo erano durante l'amministrazione Obama», così ha riassunto il nuovo approccio l'allora Consigliere per la sicurezza nazionale, John Bolton. La constatazione che sta alla base di queste considerazioni è che i principali rivali degli Stati Uniti, Cina e Russia, hanno acquisito delle capacità cyber che permettono loro di colmare l'asimmetria che esiste sul piano delle capability militari convenzionali (White House 2018). D'altronde, Mosca investe in capacità offensive di natura cyber in misura maggiore rispetto a Washington, pur non dichiarando pubblicamente di disporre di tali capacità. Individuato l'approccio strategico definito durante l'amministrazione Trump, è necessario comprendere come questo sia stato applicato e se sia stato efficace o meno nel mitigare le minacce russe nel cyberspazio. Gli incidenti informatici che si sono verificati durante il mandato del 45° Presidente degli Stati Uniti hanno dato un chiaro segnale dell'inefficacia della strategia perseguita. Primo fra tutti, il caso NotPetya del 2017. L'attacco, definito come il più distruttivo e costoso della storia (White House, 2018), ha colpito aziende ed enti governativi di tutto il mondo. L'anno dopo, gli Stati Uniti ne hanno attribuito la responsabilità alla Russia, annunciando possibili ritorsioni. Nel 2020 la giustizia americana ha condannato sei membri del Glavnoe razvedyvatel'noe upravlenie (GRU), il servizio d'Intelligence delle forze armate russe, per aver con-

dotto campagne offensive nel cyberspazio, tra cui l'attacco perpetrato attraverso il ransomware NotPetya. Tale misura di Washington rientra nel quadro delle risposte di tipo cross-domain, che non prevedono una controffensiva nel dominio cibernetico, ma piuttosto l'applicazione di sanzioni, misure restrittive della libertà personale o di altra natura.

America is back

Nel 2020, inoltre, si è verificato un caso di cyber espionage tra i più significativi nella storia degli Stati Uniti. L'attacco, che ha interessato molteplici agenzie governative<sup>2</sup>, sarebbe iniziato almeno a marzo dello stesso anno e messo in atto da hacker nation-state russi. La National Defense Strategy del 2018 sembra essere stata profetica nell'affermare che «La patria non è più un santuario». Riguardo la vicenda, l'amministrazione ha dato pareri discordanti. Da un lato, il Presidente Trump ha dichiarato che l'attacco non ha avuto grandi impatti e che avrebbe potuto essere responsabilità della Cina. Dall'altro lato, il Segretario di Stato, Mike Pompeo ha messo in evidenza la natura disruptive dell'attacco, attribuibile alla Russia. Dato l'imminente passaggio di consegne, la responsabilità di gestire le conseguenze del caso di cyber espionage russo è ricaduta sul neoletto Presidente, Joe Biden.

L'approccio di Biden al cyberspazio è stato dettato, almeno in un primo momento, dal precipitare degli eventi. Entrato in carica il 20 gennaio, nel giro di un mese il Presidente ha dovuto affrontare due casi di cyber espionage di impatto globale. Il primo è il già citato caso Solarwinds che, secondo una dichiarazione congiunta dell'Intelligence americana (CISA 2021), è stato opera di hacker legati alla Russia. Il secondo, invece, è stato perpetrato attraverso un attacco al software Microsoft Exchange e sarebbe stato messo in atto, secondo le agenzie di Intelligence americane e britanniche, dalla Cina. L'Interim National Strategic Guidance riconosce proprio Russia e Cina come le due principali minacce per gli Stati Uniti nel cyberspazio. Il riconoscimento della cybersecurity come

<sup>2</sup> Tra le agenzie colpite dall'attacco, veicolato attraverso un software di Solarwinds installato su devices governativi, si evidenziano il Dipartimento di sicurezza nazionale e il Dipartimento di Stato

priorità nazionale (White House, 2021) è stato seguito, quindi, dall'adozione di un approccio proattivo, volto al rafforzamento delle capacità di resilienza e di controffensiva. Il rilancio della cyber diplomacy è stato affiancato da ulteriori pillar, quali investimenti pubblici, assunzione di personale specializzato e adozione di misure tecniche di carattere nazionale. Biden ha superato la reticenza della precedente amministrazione a investire e ha stanziato fondi pari a 10 miliardi di dollari per la cybersecurity, 690 milioni per la Cybersecurity & Infrastructure Security Agency (CISA) e 25 milioni per aumentare l'awareness dei cittadini. Questo denota un ulteriore discostamento dall'approccio della precedente amministrazione, basato sul cauto affiancamento dell'intervento governativo agli investimenti privati. Tali misure sono state accompagnate, inoltre, dalla nomina di esperti di cybersecurity al vertice di agenzie governative e dalla creazione dell'Office of the National Cyber Director, deputato ad assistere il Presidente nell'affrontare le sfide di cybersecurity e implementare l'agenda cyber definita.

Altro elemento chiave della strategia di Biden è la volontà dichiarata di individuare i responsabili degli attacchi e rispondere prontamente attraverso misure di retaliation sia di tipo cibernetico che cinetico (White House, 2021). Questo è stato dimostrato con la pronta attribuzione della responsabilità per gli attacchi Solarwinds e Microsoft Exchange, rispettivamente a Russia e Cina. In tale ottica, è da interpretare anche la recente condanna contro 4 cittadini russi (tra cui 3 membri del Servizio federale per la sicurezza della Federazione russa), responsabili di aver perpetrato – tra il 2012 e il 2018 – molteplici attacchi a infrastrutture critiche del settore energetico. Durante i vertici G7 e NATO svoltisi a giugno 2021, poi, i leader mondiali hanno intimato alla Russia di agire contro i responsabili di attacchi ransomware partiti dal suo territorio. L'atteggiamento del Cremlino è stato ambiguo: da un lato ha negato il proprio coinvolgimento negli attacchi informatici, dall'altro ha dichiarato di aver smantellato la ransomware gang REvil, mostrando al mondo intero le immagini

dell'arresto dei suoi componenti. La guerra in Ucraina, accompagnata da un incremento significativo degli attacchi informatici russi, ha reso lo scenario ancora più complesso, aumentando, di conseguenza, i rischi per le infrastrutture digitali statunitensi. Lo scorso gennaio, dopo l'attacco ai danni di agenzie governative ucraine, il Presidente Biden ha firmato il National Security Memorandum (NSM). Tale provvedimento è finalizzato ad incrementare il livello di cybersecurity nazionale, ribadendo l'impegno dell'amministrazione nel voler procedere, sul piano interno, attraverso il rafforzamento delle infrastrutture digitali nazionali e, su quello internazionale, attraverso la collaborazione attiva con i propri alleati, in primis attraverso la NATO.

#### Conclusioni

L'analisi delineata ha messo in luce analogie e differenze tra i diversi approcci alle minacce informatiche russe. È corretto affermare che la "nuova" cyber strategy della Casa Bianca faccia eco a quella messa in atto da Trump (Lin, 2021)? Tra gli approcci adottati dalle due amministrazioni, possiamo individuare sicuramente degli elementi di continuità, tra cui la volontà di esercitare deterrenza anche attraverso misure offensive. D'altronde, i due approcci "Defend Forward" e "Persistent Engagement" continuano a guidare l'azione di USCYBERCOM e Dipartimento della Difesa. Ulteriore elemento di continuità è la volontà di esercitare deterrenza anche attraverso operazioni cyber. Il tema della cyber deterrence by punishment, tuttavia, comporta numerose problematiche, tra cui la difficoltà nell'individuare i responsabili degli attacchi informatici (attribution). Infine, l'elemento che ha caratterizzato entrambe le amministrazioni, consiste nell'incremento costante di attacchi informatici provenienti da Mosca. Per far fronte a tali minacce, Trump ha optato per lo sviluppo di capacità cyber tali da permettere una controffensiva adeguata. Biden, invece, ha fatto della cybersecurity una questione non solo di sicurezza nazionale, ma una tematica da affrontare sul piano internazionale. Gli approcci di entrambi i Presidenti non hanno determinato una diminuzione sostan-

ziale degli attacchi. Dunque, data la natura a-territoriale del cyberspazio, sarà fondamentale adottare un approccio alle minacce informatiche condiviso a livello internazionale. A tal fine, potrebbe essere utile rendere mandatorie le norme internazionali stabilite dal Group of Governmental Experts delle Nazioni Unite (UN GGE) nel 2015. L'adozione di norme mandatorie condivise permetterà di creare un framework internazionale che fungerà da deterrente contro gli attacchi informatici provenienti da altri Stati. Una speranza, in tal senso, è stata data dal già citato smantellamento della ransomware gang REvil, avvenuto su richiesta e grazie al supporto informativo fornito dagli Stati Uniti. Tuttavia, il conflitto in corso in Ucraina e gli attacchi informatici russi che l'hanno accompagnata hanno reso incerta qualsiasi possibilità di cooperazione, anche nel cyberspazio.

## Riferimenti bibliografici

Brantly A. (a cura di). 2020. *The Cyber Deterrence Problem*. Rowman & Littlefield Publishers

Department of Defense (2018). National Defense Strategy. In *Department of Defense* (<https://bit.ly/3IJxlZw>)

De Moura G. e Goldstein T. (2021). What the Biden-Putin summit reveals about future of cyber attacks - and how to increase cybersecurity. In *World Economic Forum* (<https://bit.ly/3iGkc8M>)

Fidler P. D. (2021). America's Place in Cyberspace: The Biden Administration's Cyber Strategy Takes Shape. In *Council on Foreign Relations* (<https://on.cfr.org/3wG8vHx>)

Kollars N. e Schneider J. (2018). Defending Forward: the 2018 cyber strategy is here. In *War on the Rocks* (<https://bit.ly/3iEa-CU1>)

Lin H. (2021). How Biden's Cyber Strategy Echoes Trump's. In *Lawfare* (<https://bit.ly/3DmAGwA>)

Lynn T. W. (2020). Defending a new domain. *Foreign Affairs*, 89(5): 97-108.

Marrone A. e Sabatino E. (2020). La difesa cibernetica nei Paesi NATO: modelli a confronto. In *Osservatorio di Politica Internazionale* (<https://bit.ly/3IHn5Rm>)

Nye S. J. (2021). Will Biden's red lines change Russia's behaviour in cyberspace? In *The Strategist* (<https://bit.ly/36oShYN>)

U.S. Cyber Command (2018). Achieve and Maintain Cyberspace Superiority. Command Vision for US Cyber Command. In *U.S. Cyber Command* (<https://bit.ly/3DcanJr>)

Valeriano B., Jensen B. e Maness C. R. (2018). *Cyber Strategy: The Evolving Character of Power and Coercion*. New York: Oxford University Press.

White House (2017). National Security Strategy. In *White House* (<https://bit.ly/3uz7AWA>)

(2018). National Cyber Strategy. In *White House* (<https://bit.ly/3JLyQaN>)

(2021a). Interim National Security Strategic Guidance. In *White House* (<https://bit.ly/3DfeunN>)

(2021b). Remarks by President Biden on America's Place in the World. In *White House* (<https://bit.ly/3LgWiNt>)

(2022). President Biden Signs National Security Memorandum to Improve the Cybersecurity of National Security, Department of Defense, and Intelligence Community Systems. In *White House* (<https://bit.ly/3JHFM8J>)

**L'Europa tra baricentro atlantico e perno asiatico.  
Una triangolazione a geometria variabile  
(con l'inserimento progressivo della Russia)**

Giovanni Moschetta

*Gianni & Origoni – Studio Legale Internazionale*

Introduzione

L'Europa intesa sia come continente che come Unione Europea, pur con le differenze fisiche e politiche del caso, soprattutto dopo la Brexit, rappresenta inequivocabilmente la “cinghia di trasmissione” tra Occidente e Asia, considerata, anche quest'ultima, con tutte le differenze storico-culturali e socioeconomiche esistenti tra Cina, Giappone-Corea, Asia meridionale. Per ragioni non solo speculari, ma anche ragionevolmente concrete, considereremo le due entità nel loro insieme.

L'Europa è assolutamente “atlantica”: per appartenenza alla NATO, per cultura e storia, per ideali e corpus istituzionale e normativo di stampo liberale, per approccio sistemico e tendenze di mercato, per osmosi progressiva industriale in vari settori anche strategici. Ma l'Europa deve indiscutibilmente guardare l'Asia con occhio vigile, e deve farlo con ponderata attenzione: la lente con cui superare possibili miopie è sicuramente la Russia di Vladimir Putin, che con la recente crisi ucraina intende, tra l'altro, occupare un posto di “prima fascia” nello scacchiere globale, avvicinandosi progressivamente alla Cina di Xi Jinping.

L'angolo visuale di questa analisi sarà invece il quadro dei rapporti giuridici internazionali determinato da convenzioni bilaterali e multilaterali esistenti e in corso di negoziato, oltre che la partecipazione ad organismi internazionali multilaterali. Africa e India costituiscono parte integrante di questo quadro, seppur i riferimenti in questo lavoro a queste due realtà saranno contenuti e funzionali alla crescente influenza della Cina in Africa e al contenimento della sua presenza nell'area dell'indo-pacifico.

Europa-Asia:  
non solo Cina e  
Silk road. Incroci  
sul Pacifico

I rapporti tra l'Unione Europa e la Cina si sono da anni incanalati verso un reciproco obiettivo di interessi incrociati, che toccano in modo anche molto concreto, dal punto di vista del diritto internazionale, i Paesi ASEAN, il Giappone e la Corea del Sud.

#### *UE-ASEAN*

La reciproca volontà delle Parti di arrivare ad una conclusione dell'accordo di libero scambio UE-ASEAN affonda le sue radici nell'accordo di cooperazione CEE-ASEAN del 1980. Da allora, la situazione economica completamente cambiata per gran parte dei Paesi membri dell'ASEAN ha indotto le parti nel 2007 a procedere verso i negoziati per un accordo commerciale, arenatosi periodicamente sui molteplici episodi di violazioni dei diritti umani da parte di alcuni Paesi ASEAN e, più di recente, "messo all'angolo" dalla partecipazione dell'organizzazione asiatica al trattato RCEP - *Regional Comprehensive Economic Partnership*, entrato in vigore nel gennaio 2022 che, fortemente voluto dalla Cina, definisce il maggiore blocco commerciale al Mondo e oltre ai Paesi ASEAN comprende Giappone, Corea del Sud, Australia e Nuova Zelanda.

La conclusione e l'entrata in vigore del RCEP non ostacola tuttavia tecnicamente i negoziati UE-ASEAN, e anche a livello politico continuano tra le Parti summit e visite ufficiali. Il percorso dei negoziati è stato alimentato, nel corso degli anni, da accordi bilaterali FTA (libero scambio) e APC (partenariato e cooperazione)<sup>1</sup> conclusi con diversi Paesi membri dell'area asiatica. Tutto questo insieme di accordi spinge soprattutto l'Unione Europea a tenere viva l'azione diplomatica nei confronti dell'organizzazione, volta anche a "bilanciare" l'influenza cinese dilagante nell'area. Ma gli stessi paesi ASEAN vogliono mantenere un certo grado di indipendenza economico-commerciale nei confronti di Pechino, e giocano

<sup>1</sup> Indonesia, APC 2014. Negoziati ALS in corso. Myanmar: beneficia del regime commerciale EBA (Everything's But Arms). Filippine: APC 2014. Vietnam: APC 2014. Thailandia: APC 2013 sospeso. Cambogia: regime commerciale EBA sospeso. Singapore: ALS 2013 e tre accordi di nuova generazione nel 2019. Brunei: APC in fase di negoziato. Laos: accordo di cooperazione del 1997. Malaysia: APS 2015.

la carta dei negoziati con l'Europa con sapiente capacità diplomatica.

Non sono secondari, a questo titolo, anche la conclusione di accordi tecnici tra le due organizzazioni regionali, come l'accordo stipulato il 2 giugno 2021 sulla liberalizzazione del trasporto aereo (Accordo in sede STOM - Senior Transport Official Meeting UE-ASEAN).

Appare del tutto evidente come l'UE sia attratta dall'intreccio delle relazioni asiatiche per ragioni soprattutto economiche, ma anche per ribadire una certa indipendenza diplomatica dagli Stati Uniti che, tuttavia, vedono con favore l'attivismo europeo in Oriente e che considerano, in particolare quello con i Paesi ASEAN, in chiave di contenimento dello strapotere cinese nell'area e di inserimento progressivo di elementi valoriali ed economico-commerciali di stampo occidentale.

In questo senso, i meeting Asia-Europa (ASEM) rappresentano l'assise politica di più alto livello tra le due Regioni. L'ultimo Vertice, il tredicesimo, tenutosi in Cambogia nel novembre 2021 (ASEM 13), ha con il suo stesso svolgimento rafforzato il multilateralismo finalizzato a condividere la crescita, ponendo l'accento sulle sfide globali, quali i cambiamenti climatici, lo sviluppo sostenibile, la lotta al terrorismo, il miglioramento del sistema commerciale multilaterale.

Il quadro geopolitico di riferimento asiatico per le relazioni internazionali e il diritto internazionale positivo (accordi bilaterali e multilaterali) assume diverse caratteristiche territoriali in considerazione della tendenza, in atto da alcuni anni, da parte della Comunità Internazionale, a ridefinire la regione da "Asia-Pacifico" a "Indo-Pacifico". Due diverse organizzazioni internazionali rivestono un ruolo importante in questa nuova definizione: la prima, esistente in diverse forme dal 1995, è la "Indian Ocean Rim Association" (IORA); la seconda, di recente definizione, è in realtà una partnership strategica informale tra USA, India, Giappone e Australia, il "Dialogo quadrilatero di sicurezza" (QUAD).

Allo IORA<sup>2</sup> aderiscono 23 Stati che si affacciano sull'Oceano indiano, la cui cooperazione in campo imprenditoriale ed accademico fornisce svariati stimoli sui quali si possono fondare e rinnovare relazioni bilaterali e multilaterali. L'accordo istitutivo è del 1993 e di recente, nel 2020, l'Italia è diventata "Dialogue Partner" dell'organizzazione, raggiungendo con questo status USA, Regno Unito, Germania, Russia, Corea del Sud, Egitto, Cina, Turchia: una "Dialogue Membership" il cui livello testimonia la rilevanza anche strategica di questa organizzazione internazionale regionale.

Il QUAD, partnership strategica tra Australia, India, Giappone e Stati Uniti, non è un vero e proprio trattato internazionale: esso ha natura informale ma non per questo riveste una minor rilevanza politica nell'area ridenominata "Indo-Pacifica". Rivitalizzata nel 2017 con la non nascosta ambizione di contrastare l'ascesa della Cina nell'area, in particolare nel Mar Cinese Meridionale, è diventata ben presto una salda testa di ponte americana in Asia, con esercitazioni militari navali che si sono tenute nel 2020 e 2021. Negli stessi anni nasce il Quad-Plus, con Vietnam, Nuova Zelanda, e, ancora dubbiosa, Corea del Sud. Il QUAD collabora con L'ASEAN e i due organismi, di diversa natura come già sottolineato, formano un "blocco" Indo-Pacifico di riferimento per la Comunità Internazionale, che intende bilanciare lo strapotere economico e militare cinese nell'area.

L'Unione Europea prende atto della definizione non solo "nozionistica" di Regione Indo-Pacifica, consolidatasi nel diritto internazionale con ASEAN e QUAD, e il 19 aprile 2021 il Consiglio UE, nelle sue Conclusioni, dedica un punto alla "Strategia dell'Unione Europea per la cooperazione nella Regione Indo-pacifica". Conseguentemente, nel settembre dello stesso anno la Commissione Europea e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza presentano una Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio dell'Unione in cui si afferma l'intenzione di

<sup>2</sup> Forum regionale tripartita che riunisce rappresentanti di Governo, imprese e mondo accademico per promuovere la cooperazione e una più stretta interazione tra di loro. Tra gli Stati membri, India, EAU, Australia, Tanzania, Thailandia.

umentare il proprio impegno nell'area e, in particolare con il QUAD, su questioni di interesse comune quali i cambiamenti climatici, la tecnologia, la cooperazione sanitaria.

Con questo Atto a forte indirizzo politico emanato dalle Istituzioni UE, l'Europa intende condividere le preoccupazioni non solo occidentali sulle politiche espansionistiche della Cina, pur mantenendo, come si vedrà, rapporti di grande interesse con la Superpotenza asiatica.

L'India a sua volta rappresenta sicuramente un pilastro fondamentale di cooperazione economica dell'UE nell'area, a completamento del Quad "strategico" al quale Delhi partecipa attivamente. L'Unione Europea ha deciso di rivitalizzare il negoziato su di un accordo di libero scambio interrotto nel 2013 e nel maggio 2021, nel corso della riunione dei leader delle due maggiori democrazie del Mondo, sulla base di una Dichiarazione Congiunta<sup>3</sup> (EU-India Leaders meeting, 2021) si è riaperto il dialogo verso una partnership strategica, economico-commerciale e di alleanze nelle sedi multilaterali e nella regione "Indo-pacifica".

### *UE - Giappone*

La strategia diplomatica di contenimento dell'Unione Europea nei confronti del "Dragone" non prescinde certo dal rapporto privilegiato con il Giappone. Contrappeso storico alla Cina, il Paese del Sol Levante ha acquisito, specialmente nel secondo dopoguerra, una marcata connotazione economico-industriale, ma anche politico istituzionale, di chiaro stampo occidentale. Va da sé che pur partecipando all'accordo RCEP, più recente di quello stipulato con l'UE, il Giappone intende consolidare una partnership sempre più ampia e stretta con l'Occidente: l'accordo di partenariato economico con l'UE rappresenta un pilastro fondamentale della sua "autonomia" economico-commerciale non ristretta all'Asia ma che si estende in modo naturale anche verso ovest.

<sup>3</sup> «We emphasized our commitment to a free, open, inclusive and rule-based Indo-pacific space, underpinned by respect for territorial integrity and sovereignty, democracy and rule of law» (Punto 33 della Dichiarazione Congiunta).

Concluso nel 2018 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2019, l'accordo di partenariato economico (APE) UE-Giappone ha risposto, paradossalmente, con una accelerazione verso la sua conclusione, alla forte spinta unilaterale in materia di accordi commerciali determinata dall'amministrazione Trump<sup>4</sup>. Tuttavia, si tratta di un accordo commerciale che va ben oltre gli aspetti meramente economici e si spinge verso una vera e propria unione culturale tra due partner che condividono i valori della stabilità, della pace, del multilateralismo e del conseguente rispetto dell'ordine internazionale.

Nel concreto, l'accordo ha tra i suoi principali obiettivi numerosi vantaggi per le imprese, come l'eliminazione di gran parte dei dazi, lo smantellamento tariffario, l'import-export fluente, alcune misure di salvaguardia bilaterali, norme di origine, proprietà intellettuale e indicazioni geografiche e molto altro ancora. L'accordo stabilisce insomma un partenariato economico-industriale senza eguali tra l'Unione e un Paese asiatico definito, in Occidente e non solo, come potenza commerciale di contenimento della superpotenza cinese. Il trattato rappresenta insomma un tassello importante per l'Unione Europea, nel contesto della sua dimensione geografica e politica di "terra di mezzo" tra America e Asia.

La Cina, tuttavia, è vicina (si diceva con molta saggezza negli anni 80 del secolo scorso) ed è, da tanti punti di vista, attraente. Sicuramente con la Cina si deve dialogare e competere.

#### *UE - Cina*

La Cina è il cuore del perno asiatico e rappresenta per l'Occidente atlantico la relazione internazionale più complessa sia dal punto di vista economico-commerciale, sia da quello strategico-militare. Sotto questo secondo aspetto, menzioniamo, senza addentrarci, la problematica di Taiwan e le difficili situazioni createsi nel Mar cinese meridionale. Tratto comune di queste situazioni, insieme alla partecipazione della Cina al WTO, è una diversa concezione del diritto internazio-

<sup>4</sup> Su questo argomento, De Leonardi M. (a cura) (2017). *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento*. Milano: EDUCATT.

nale, dell'osservanza delle regole del diritto positivo, dell'applicazione coerente (*pacta sunt servanda*) dei trattati internazionali, siano esse le regole del commercio mondiale, siano quelle del diritto del mare e gli obiettivi della lotta ai cambiamenti climatici stabiliti in sede Onu e G20 (Sands, 2015).

Quando si ha a che fare con un attore globale che non riesce ad inserirsi pienamente nel multilateralismo, la comunità internazionale osservante delle regole non può che appellarsi alle “rappresaglie”, promuovendo sanzioni, denunce nelle sedi competenti, esclusione dai concerti internazionali multilaterali. Ma escludere un gigante come la Repubblica Popolare Cinese non è facile, poiché con essa si deve non solo convivere, ma evolversi verso uno sviluppo sostenibile globale.

Allo stato, l'analisi dei rapporti UE-Cina deve basarsi necessariamente sul materiale esistente: in primis, il testo del CAI - *Comprehensive Agreement on Investment* e l'iter della sua ratifica in sede europea.

Il CAI, accordo bilaterale di natura commerciale sugli investimenti reciproci, concluso nel dicembre 2020, deve essere ratificato, per parte europea, dal Parlamento. Ma l'assise di Strasburgo ha deciso, nel marzo 2021, di non procedere ad alcun colloquio sulla ratifica dell'accordo se non verranno revocate le sanzioni cinesi comminate contro alcuni europarlamentari. Le sanzioni cinesi imposte a marzo 2021 a diverse entità e rappresentanti politici europei, tra cui cinque membri del Parlamento europeo e la sottocommissione per i diritti dell'uomo, rappresentano a loro volta un atto di ritorsione in risposta alla decisione UE di adottare misure restrittive contro quattro funzionari cinesi per le violazioni dei diritti umani contro la minoranza musulmana uigura nella regione dello Xinjiang. A tutt'oggi, tale situazione determina lo “stallo” dell'iter di ratifica dell'accordo, stallo che sarà probabilmente oggetto di discussione nel prossimo Summit UE-CINA, in programma per aprile prossimo<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Nel Corso del Summit “Cina-Francia-Germania” del luglio 2021, dedicato principalmente ai rapporti con l'Africa, la cancelliera tedesca Merkel si è espressa a favore della ratifica europea dell'accordo. Una indicazione autorevole, condivisa dal

Al contempo, alcuni accordi “tecnici” sono stati ratificati nel corso degli ultimi anni. È il caso dell'accordo sulle indicazioni geografiche e la loro protezione che, dopo il via libera del Consiglio UE, è entrato in vigore nel 2021, mentre altri sono stati conclusi nel settore aereo e dello *shipping* ma sono in attesa di ratifica, oggetto anche questi dei contrasti relativi alle sanzioni sopra descritte. Sempre nel trasporto marittimo è però in vigore un accordo-quadro tra UE e Cina del 2008, rinegoziato e aggiornato in alcune sue parti nel 2019<sup>6</sup>.

Tutto ciò descrive un rapporto problematico dal punto di vista politico, ma vivace da quello economico-commerciale e non potrebbe essere altrimenti: sono troppi gli interessi reciproci, molteplici gli aspetti ove la cooperazione bilaterale rappresenta una opportunità di sviluppo non solo tra le due entità, ma per l'intero Pianeta. La volontà cinese di concludere accordi con l'UE ha un significato geopolitico importante: significa soprattutto l'applicazione concreta della strategia della nuova via della seta e dell'influenza del Dragone nell'Europa meridionale, considerata anche come ponte verso l'Africa. Il Continente africano è al contempo terra di contese con l'UE, sia per lo sfruttamento delle sue risorse (terre rare soprattutto) sia per le opportunità di infrastrutturazione che l'immenso territorio offre alle imprese di ambedue le parti.

Altro campo di contesa tecnologica è sicuramente la digitalizzazione. In questo settore, la conquista di territori per l'estrazione, produzione e commercializzazione di terre rare e minerali essenziali per l'elettronica-chip e microchip, rappresentano l'ultima frontiera di una competizione triangolare, che comprende anche l'area ASEAN, i cui sviluppi sono ancora sconosciuti e certamente non regolati da alcun accordo internazionale se non da una regolamentazione del WTO ancora incompleta e insufficiente (Zang et al, 2015).

---

<sup>6</sup> Presidente Macron, e indirizzata con forza al Parlamento Europeo Agreement on maritime transport between the European Community and its Member States, of the one part, and the government of the People's Republic of China, of the other part (<https://bit.ly/3LwTvA6>)

In tale contesto, insomma, il diritto internazionale commerciale dovrebbe regolare a breve e meglio i rapporti tra le macroaree dell'Atlantico americano, l'Europa e l'Asia-Pacifico. Stati Uniti e Cina, ma anche UE, hanno un interesse comune a stabilire nuove regole d'ingaggio nell'economia globale e nel settore finanziario, per adattarsi alle nuove realtà indotte dalla rivoluzione digitale e dal mutare dei rapporti di forza a livello globale. Una necessità primaria è quella di negoziare nuovi accordi per limitare l'uso aggressivo delle tecnologie digitali e informatiche e per liberare i flussi transfrontalieri di tecnologie digitali ed informatiche che altrimenti rischiano di essere bloccate da considerazioni di sicurezza nazionale.

La Russia, il  
convitato di  
pietra tra  
Atlantico, UE e  
Asia

La Russia ha lanciato nel 2015 un ambizioso piano per modernizzare le sue infrastrutture energetiche e promuovere la trasformazione digitale del settore. Ma soprattutto, per quanto riguarda l'incidenza delle sue *policies* sui rapporti con l'Europa e gli Stati Uniti, ha coltivato relazioni commerciali preferenziali con Turchia, Stati della penisola araba e con la Cina. Le conseguenze della partnership con il Gigante asiatico si potrebbero ripercuotere negativamente sull'Occidente, con i distinguo del caso. Non è un caso, invece, come i due Paesi confinanti abbiano sostenuto uno strategico e progressivo avvicinamento al "sistema occidentale" delle regole commerciali internazionali. Al contempo, Russia e Cina hanno definito un approccio quantomeno irrituale nei confronti dell'ordine internazionale del XXI secolo, tramite una Dichiarazione congiunta resa in occasione del 60° Anniversario della Vittoria nella Seconda Guerra mondiale e del 60° Anniversario della creazione dell'ONU, siglata a Mosca il 1° luglio 2005 dal Presidente della Russia Vladimir Putin e dal Presidente della RPC Hu Jintao. In tale Dichiarazione si afferma che, tra l'altro, conseguentemente a cambiamenti di portata storica e alla formazione di un nuovo ordine mondiale "*...è necessario rispettare le tradizioni storiche degli Stati multinazionali, favorire la coesistenza pacifica e lo sviluppo comune dei diversi po-*

*poli ed anche fare sforzi indirizzati all'unità statale. Tutte le azioni, dirette a dividere gli Stati sovrani e ad attizzare la discordia tra le nazionalità, sono inammissibili. Non bisogna ignorare i processi obiettivi dello sviluppo sociale degli Stati sovrani, introducendovi dall'esterno modelli di strutture sociali e politiche”* (punto 7 della Dichiarazione).

*E inoltre “...le differenze nell'eredità storica di tutti i Paesi, nelle loro tradizioni culturali, nella struttura politico-sociale, nei sistemi di valori e nelle vie di sviluppo non devono diventare il pretesto per interferire negli affari di un altro Stato”* (punto 8 della Dichiarazione).

Appare sufficiente una semplice lettura della Dichiarazione, che ha valore di “accordo di intenti” tra le due Parti, per accorgersi di come in questi due paragrafi vi siano i prodromi concettuali per spiegare e sostenere le azioni russe nella attuale situazione di conflitto con l'Ucraina e le rivendicazioni cinesi verso Taiwan.

Dello stesso tono è la recente “Dichiarazione congiunta” di Pechino, resa nel corso dei colloqui svolti a margine dell'inaugurazione dei Giochi Olimpici Invernali 2022.

Tuttavia, si deve sottolineare come la Russia sia entrata nel WTO nel 2012, e la Cina ben prima, nel 2001. Il loro “stare” nelle regole del commercio mondiale rappresenta sicuramente un punto in più per il sistema giuridico internazionale. Ma sia la Russia che la Cina sono state più volte oggetto di contestazioni da parte dell'UE per il non rispetto delle regole del WTO<sup>7</sup>. Si deve dunque dedurre che a fronte dell'adesione all'organizzazione e, per quanto riguarda specialmente la Cina, a fronte della partecipazione come parte contraente alla Convenzione sul diritto del Mare di Montego Bay, le due super-potenze usino una quantomeno bizzarra consuetudine nell'interpretazione delle regole dell'ordinamento internazio-

<sup>7</sup> Terre rare: il WTO boccia nel 2014 le restrizioni cinesi alle esportazioni e dà ragione a UE e Giappone. Più di recente, nel febbraio di quest'anno, vi è stata una nuova denuncia dell'UE alla WTO contro la Cina in relazione ai diritti su tecnologie come il 5G usati secondo l'Unione illegalmente o senza compenso equo. Nel 2019, il Panel del WTO nella controversia tra UE e Russia relativa al EU-Energy Package si è espresso per una regolamentazione attiva in materia da parte dell'organizzazione e per una conseguente soluzione pragmatica della questione.

nale, che potrebbe definirsi “a proprio uso e consumo”. Come dire: ci siamo ma non rispettiamo. Non che non esistano e siano esistite controversie in materia di interpretazione del diritto internazionale positivo da parte di altri Paesi (e la copiosa giurisprudenza della Corte Internazionale dell’Aja e la dottrina in materia lo testimoniano), ma per Russia e Cina, anche alla luce delle Dichiarazioni sopra descritte, sembra vigente uno “stare” per “cambiare”, verso un nuovo ordine internazionale globale che tuteli le proprie prerogative territoriali o presunte tali e giustifichi azioni anche belliche sulla base di una storia e cultura che deve ripercuotersi su nuovi assetti, vietando ingerenze da parte della Comunità Internazionale, sia Stati sovrani che organismi multilaterali.

Il commercio internazionale e la globalizzazione sono dunque i pilastri su cui si poggiano le relazioni anche politiche tra l’Occidente e l’Asia, con l’Europa e la Russia a far da cerniera in base ai loro reciproci e comuni interessi: uno tra tutti, il gas. L’Europa ha bisogno del gas russo come la Russia ha bisogno di venderlo all’Europa, non ci sono dubbi, e chi sminuisce questa “semplice” verità lo fa senza molta convinzione (Pogoretsky, Talus, 2020). Anche la recente crisi russo-ucraina deve essere considerata con le sue ripercussioni e incidenze in materia energetica, che creano nuove problematiche situazioni (Marceau, 2010) nelle relazioni trilaterali Russia-Europa-USA, con evidenti e recenti inserimenti, in tale contesto, della Cina: nel corso dei Giochi Olimpici di Pechino, oltre alla “Dichiarazione” la Russia ha stipulato 15 accordi bilaterali con il colosso asiatico, di cui 7 nel settore energia.

L’Africa tra UE e Cina

La presenza cinese in Africa è oramai quasi ventennale: essa si traduce non solo con aiuti allo sviluppo dei Paesi del Continente, ma con azioni di vero e proprio “business”, concentrato principalmente sulle infrastrutture. Tale presenza viene poco “contrastata” dagli Stati Uniti (di recente forse un “risveglio” dell’interesse USA) e altrettanto dall’UE, che però, per ragioni storiche e una vicinanza maggiore dal punto di vista prettamente fisico, dimostra un interesse sempre vivo.

La Cina cerca tuttavia “condivisioni” in Africa e di recente il Presidente Xi, anche per distanziare il nuovo attivismo americano dell'amministrazione Biden in Africa, ha lanciato, in un vertice con il Presidente francese Macron e la cancelliera tedesca Merkel, l'idea di un QUAD con l'Africa. Il che costituirebbe un “esercizio parallelo” di due Stati membri UE, i maggiori “azionisti” europei, a quello che l'Unione mette in atto da anni con il Continente africano e che ha registrato di recente, nel corso del Summit UE-Unione Africana del febbraio 2022, una nuova spinta verso accordi di nuova generazione.

L'Unione Europea si muove dunque con rinnovato vigore ed interesse per l'Africa. Fin dagli anni '70 del secolo scorso la Commissione europea ha instaurato con i Paesi ACP (Africa-Caraibi-Pacifico) un rapporto di cooperazione che negli anni si è consolidato ed è diventato il “perno” dei rapporti internazionali con l'Africa. Gli ultimi atti formali di questi accordi sono stati gli “Accordi di Cotonou”, ora sostituiti, anche se non formalmente, da un vero e proprio partenariato denominato, a seguito del Summit dello scorso febbraio, “A Joint Vision for 2030”.

Sulla base giuridica degli accordi di cooperazione di Cotonou e vigenti fino al 30 novembre 2021, il Vertice ha definito il quadro del nuovo partenariato, costituito da un pacchetto di investimenti da 150 mld di euro da indirizzare verso infrastrutture per l'energia, trasporti e digitale, transizione verde, trasformazione digitale, crescita sostenibile.

Accordi bilaterali di partenariato dovranno essere negoziati su questi settori: formalmente esiste per ora solamente un “frame” politico con le Conclusioni del Summit come riferimento.

Si inserisce in tale contesto la strategica questione delle “terre rare” e la loro concentrazione. Considerato che la Cina detiene il 60% di terre rare del Mondo, sicuramente il Dragone ha messo gli occhi su questi elementi prodotti o presenti in Africa (Kalatzakos, 2021). Potenzialmente, l'Africa ha nei suoi territori un tesoro davvero appetibile che dovrebbe essere “regolato” sia dal punto di vista estrattivo, che da quello della

commercializzazione. Un problema anche giuridico che il WTO, come abbiamo visto, non può sottacere.

UE e USA guardano con enfasi crescente verso il Pacifico, ma il “vecchio Atlantico” (Hanhimaki, Zanchetta, Schoenborn, 2012) potrebbe rivelarsi un mare di opportunità nuove e concrete, una saldatura definitiva verso la partnership più forte e duratura del Globo, con una dinamica strategica ed espansionistica, dal punto di vista economico-commerciale, senza eguali.

UE-USA:  
l'Atlantico,  
oceano futuro

Lo sforzo di creare un nuovo quadro di riferimento delle relazioni transatlantiche ha avuto sicuramente un forte impulso dalla fine dell'unilateralismo trumpiano, ma anche dalla constatazione che soprattutto tra UE e USA un semplice accordo di scambi commerciali e investimenti e di integrazione dei due mercati non è sufficiente: la storia, specialmente dal 1945 in poi, insegna che tra i due “bastioni” dell'atlantismo serve un partenariato strategico di più ampia portata e, se fino ad alcuni anni fa l'accordo NATO sembrava sufficientemente articolato per dotare l'Alleanza di strumenti idonei, le sfide del nuovo millennio rendono sempre più evidente come serva molto di più. Cambiamenti climatici, immigrazione, pandemie, interdipendenza tecnologica e cibernetica, pace e sicurezza globali sostengono accordi internazionali di più ampia portata.

In questa prospettiva, il 29 settembre 2021 prende il via la piattaforma negoziale e di dialogo transatlantico sulla cui base Unione Europea e Stati Uniti cercano un coordinamento sulle tecnologie emergenti, intelligenza artificiale e semiconduttori, supply chain e protezione della democrazia, tasse e clima.

Il 15 luglio 2021 tale piattaforma, denominata “Trade and Technology Council “(TTC), viene presentata nel Summit UE-USA svoltosi a Bruxelles. L'idea base è dunque la creazione di una piattaforma di dialogo continuo su tecnologia e commercio, concorrenza e politica estera, con 10 gruppi di lavoro che si occuperanno di sicurezza delle catene di approvvigiona-

mento (semiconduttori in primis), standard tecnologici, intelligenza artificiale-internet of things-biotecnologie-robotica e altre tecnologie emergenti.

Non si tratta dunque di un nuovo trattato di libero scambio del tipo Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), né di un accordo commerciale “stricto sensu”, ma di un forum permanente inclusivo che sottintenda uno sviluppo progressivo verso pace e sicurezza.

Per ora, la base formale della piattaforma è costituita dallo “EU-US Summit Statement” intitolato “Towards a Renewed Transatlantic Partnership” (giugno 2021), 36 punti suddivisi in 4 capitoli relativi al Covid 19, alla crescita verde, commercio, investimenti e cooperazione tecnologica, pace, democrazia e sicurezza nel Mondo.

Concretamente, il dialogo si svolge tra dieci gruppi di lavoro, ognuno focalizzato su un argomento ben definito tra quelli sopra enunciati, ma che devono essere discussi con una finalità etica ben precisa: come rispondere a quei Paesi che, sfruttando la tecnologia, violano i diritti umani o influenzano i mercati in maniera anticoncorrenziale.

Inoltre, il nuovo dialogo deve cercare di impedire il ripetersi delle situazioni che hanno ostacolato più volte il rapporto UE-USA negli ultimi anni: per esempio, la disputa sulla concorrenza e gli aiuti di stato tra Airbus e Boeing o l'accesso sui reciproci mercati dei settori alimentari. Più in generale, il Ttc vuole identificare aree in cui convenga alle Parti lavorare insieme, per definire standard comuni, identificare le sfide da sostenere e condividere, costruire risposte adeguate, comuni e quindi più efficaci ai problemi globali esistenti ed a quelli che verranno.

Sulle spoglie del *Transatlantic on Trade Investment Partnership* che non ha mai visto la luce, UE e USA hanno rilanciato un partenariato, ancora da costruire nei dettagli, che vuole rimettere i contraenti nella carreggiata certa e sicura, nonché più evoluta, della cooperazione a 360°, con una visione politica del Futuro e della Globalizzazione, della democrazia e dello sviluppo sostenibile.

“L’Atlantico del Futuro” comprende naturalmente l’oramai collaudato Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), l’accordo economico e commerciale UE- Canada, entrato in vigore nel settembre 2017. Insieme alla comune appartenenza alla NATO e alla cooperazione UE-USA nel settore dell’energia<sup>8</sup>, questi due accordi, uno esistente e il secondo, tra gli USA e l’Europa, in itinere, il nuovo quadro delle Relazioni Transatlantiche avrà i pilastri di diritto internazionale positivo su cui poggiarsi e svilupparsi ulteriormente. Tali pilastri costituiranno anche i principali riferimenti sui quali sostenere posizioni comuni nelle varie assise multilaterali, sia alle Nazioni Unite, sia in seno al WTO. Ma non solo, il quadro che si sta costruendo potrà aiutare soprattutto Stati Uniti ed Unione Europea ad indirizzare nel migliore dei modi le loro reciproche “suggestioni” asiatiche: in particolare il ruolo USA nel Pacifico e il ruolo commerciale dell’UE in Asia, per contrastare in modo concorrenziale ed aperto la superiorità industriale oramai conclamata della Cina, opponendosi a pratiche scorrette o ad usi impropri delle tecnologie più avanzate e delle materie prime strategiche.

#### Conclusioni

Si tratta evidentemente di un nuovo assetto geopolitico, quello in corso in questi anni, ed al nuovo assetto si arriva con relazioni internazionali a “geometrie variabili”: su questo, non sembra che vi siano dubbi.

Nella definizione di queste geometrie, l’Europa deve tracciare le linee che le sono proprie e che provengono dalla sua cultura millenaria umanistica, dalla sua storia di scambi commerciali ed intellettuali, dalla corretta gestione giuridica della res publica.

Se da un lato nei rapporti transatlantici l’UE gioca in un campo aperto e sempre più, si spera, in modo leale, con gli Stati asiatici e specialmente con la Cina il campo di gioco è ristretto e spesso volontariamente reso impraticabile. Ma la partita deve essere giocata: ne vale il proseguimento della competizione. L’arbitro, la *rule of law*, assume un ruolo determinante e

<sup>8</sup> EU-US Energy Council del febbraio 2022. Questa assiste sarà sempre più rilevante dopo la recente crisi Russo-ucraina, le sanzioni previste, le ritorsioni prevedibili.

deve porre i suoi paletti: il multilateralismo, l'osservanza delle regole e delle decisioni delle istituzioni preposte, la condivisione degli obiettivi, la finalità della pace e della sicurezza degli esseri umani.

Il baricentro atlantico dà sicurezza e forza all'Europa dalla Seconda guerra mondiale ma soprattutto dopo gli anni della guerra fredda (Mammarella, 2016), mentre il perno asiatico non rappresenta solo una attraente opportunità, ma una evoluzione improcrastinabile della Storia delle relazioni internazionali e, si spera, di una evoluzione ulteriore del diritto internazionale e della sua osservanza.

## Riferimenti bibliografici

Hanhimaki J., Zanchetta B., Schoenenborn B. (2012). *Transatlantic Relations since 1945: An Introduction*. London: Routledge

Kalatzakos S. (2021). *Terre rare. La Cina e la geopolitica dei minerali emergenti*. Milano: Università Bocconi Editore.

Mammarella G. (2016). *Europa e Stati Uniti dopo la Guerra Fredda*. Bologna: Il Mulino.

Marceau G. (2020). *The WTO in the emerging governance debate*. In World Trade Organization (<https://bit.ly/3qM9q5C>)

Pogoretsky V., Talus K. (2020). The WTO Panel Report in EU-Energy Package and its Implications for the EU's Gas Market and Energy Security. *World Trade Review* 4(19), 531-549

Sands P. (2015). *Climate change and the rule of law: adjudicating the future in international law*. Public Lecture, United Kingdom Supreme Court (<https://bit.ly/3qLXGzJ>)

Zhang L., Guo Q., Zhang J., Huang Y., Ziong T. (2015). Did China's rare earth export policies work? Empirical evidence from USA and Japan. *Resources policy, Elsevier* 43(c), 82-90

## Tech e non solo. Dove va la competizione fra Cina e Stati Uniti

Francesco Bechis

Introduzione

“Diplomacy is back”. Era il febbraio del 2021 quando il neoeletto presidente americano Joe Biden pronunciava questa solenne promessa di fronte alla dirigenza del Dipartimento di Stato riunita per l'occasione a Foggy Bottom. La promessa di un “ritorno al futuro”. Il ritorno a una diplomazia improntata al multilateralismo contrapposta ai quattro anni di Donald Trump alla Casa Bianca, questi all'impronta di un motto opposto, “America is back”. Un futuro all'insegna di una “normalizzazione” della politica estera statunitense: dal ritorno ai tavoli negoziali abbandonati dalla precedente amministrazione, come l'accordo sul nucleare iraniano (JCPOA) o gli accordi di Parigi sul clima, fino al riequilibrio di una politica commerciale inevitabilmente segnata dal pugno duro di Trump sui dazi e il controllo dell'export.

A poco più di un anno di distanza quella promessa è stata realizzata solo in parte. Nei primi dodici mesi del tandem Biden-Harris alla Casa Bianca non sono mancati evidenti segni di discontinuità nella gestione della politica internazionale. A questa schiera appartiene senza dubbio il ritiro del contingente militare dall'Afghanistan che – pur nella drammaticità degli eventi che sono seguiti – ha calato il sipario su un quadrante strategico che sia Trump, sia Barack Obama, vuoi per inerzia, vuoi per opposte resistenze, non erano riusciti ad abbandonare. E tuttavia altrettanto evidente è la continuità nel passaggio tra l'era Trump e l'era Biden nella gestione del più delicato dossier della sicurezza nazionale americana: la competizione e la rivalità con la Cina di Xi Jinping. Al di là di un cambio di strategia comunicativa – sono lontani i tempi in cui Trump dichiarava “amore reciproco” al presidente cinese, salvo iniziare due mesi dopo una lunga campagna contro il “China-virus” dilagato nel mondo – la competizione tra Stati Uniti e Cina segue una traiettoria coerente e a tratti prevedibile.

Da Trump a  
Biden: il filo  
rosso che porta a  
Pechino

Quando Trump nel novembre del 2016 ha lasciato a bocca aperta il mondo battendo contro ogni pronostico la democratica Hillary Clinton nella corsa presidenziale, a Pechino hanno reagito con una certa cautela. Dalla stanza di Xi Jinping è comunque partita una delle prime telefonate augurali in direzione dello Studio Ovale. La prova di “un chiaro senso di mutuo rispetto”, recitava una nota del transition team di Trump in quelle ore. Eppure, la Cina ha sostenuto nell'estate del 2020 il capo del Direttorato nazionale di intelligence (DNI) William Evanina e ha tifato contro la rielezione del magnate newyorkese. Complice soprattutto una presidenza che per quattro anni ha messo i bastoni tra le ruote alla strategia di Pechino toccando i suoi nervi scoperti, dalla corsa alla supremazia nel 5G allo sviluppo tecnologico dell'esercito, dalle mire su Taiwan alla tela commerciale e di intelligence con le potenze dell'Indo-Pacifico.

Con questo bagaglio Biden ha dovuto fare i conti una volta varcata la *West Wing*. Lo ha fatto dimostrando una sorprendente coerenza con la strada tracciata dal predecessore. Sono tanti e in aumento, infatti, i fronti dove Cina e Stati Uniti combattono una nuova “Guerra Fredda tecnologica”. L'espressione è un po' abusata ma rende l'idea della posta in gioco. Dai semiconduttori all'intelligenza artificiale, due anni di pandemia e di dissesto delle catene di fornitura globali hanno messo benzina nella competizione tech tra Washington e Pechino. Rispetto a Trump, Biden ha dovuto passare in rassegna un menù più ricco. Non c'è più solo il caso Huawei, il colosso digitale di Shenzhen, tra i leader globali della telefonia mobile, da anni al centro di una campagna di pressione da parte americana che ne ha azzoppato piani e ambizioni nel mercato del 5G. C'è anche, e soprattutto, il piano per accelerare la produzione americana dei semiconduttori, i “cervelli” digitali nanometrici al centro della competizione tecnologica globale. Non esiste settore industriale che possa farne a meno. La scossa d'urto della pandemia sulle catene di fornitura globali ha mandato in tilt le catene di fornitura di interi comparti,

dall'automotive all'elettronica, innescando una vera e propria "caccia all'oro".

La frontiera dei  
microchip

Per capire la portata della partita è necessario fare un passo indietro. Casa Bianca, 24 febbraio 2021. Di fronte a un drappello di cronisti radunati nella West Wing, Biden annuncia una revisione di cento giorni delle supply-chain delle principali agenzie del governo federale. Semiconduttori, "terre rare", i metalli necessari a costruirli, e poi ancora il settore farmaceutico e le batterie elettriche. Un check-up completo, sotto gli occhi vigili dell'intelligence, per fare la conta dei danni di due anni di pandemia e scovare il fianco dell'industria tecnologica più esposto alle turbolenze politiche in Asia. In mano il presidente rotea un microchip, "una meraviglia dell'innovazione e del design". L'industria è in pressing fin dalla campagna elettorale. Da quando è scoppiata l'emergenza sanitaria globale il cortocircuito non si è interrotto. Da una parte l'allargamento a dismisura della platea digitale, dunque della domanda di prodotti tech, per un mondo costretto a chiudersi in casa e a vivere nella bolla virtuale. Computer, cellulari, elettrodomestici hanno una cosa in comune: funzionano tutti con un microchip. Dall'altra il brusco freno del commercio globale e della circolazione dei metalli per assemblare i "wafer" da cui si ricavano i semiconduttori. Interi settori industriali rischiano di chiudere bottega. Tra tutti, l'automotive paga il prezzo più alto, in America come in Europa. "Bisogna produrre qui", dicono in coro gli industriali della potente Semiconductor Industry Association (SIA). "Aumenteremo la produzione di alcuni prodotti qui, a casa nostra", risponde Biden.

Un anno dopo la promessa è stata in parte mantenuta. Nel gennaio del 2022 Intel, il più grande produttore americano di microchip, ha annunciato la costruzione di due maxi-impianti di produzione in Ohio. Un investimento di medio periodo – non saranno pronti prima del 2025 – ma comunque imponente: 20 miliardi di dollari. Un annuncio di grande peso, anche elettorale – il manifatturiero è ancora una vol-

ta il vero campo di battaglia tra democratici e repubblicani in vista delle mid-term di novembre e delle prossime presidenziali – che tuttavia non è un colpo di fortuna. È piuttosto l'approdo di una inversione di tendenza avviata già dalla precedente amministrazione, quando il Congresso americano – forte di un fronte bipartisan, come sempre quando si tratta di contenere l'egemonia cinese – ha avviato l'iter del “Chips for America Act”, la legge ormai a un passo dall'approvazione che prevede un primo stanziamento di 52 miliardi di dollari per rivitalizzare l'industria americana dei semiconduttori.

La ratio dietro la pioggia di fondi federali è da ricercare nei dati. Se infatti l'America conta un vantaggio competitivo notevole in termini di progettazione e capacità di ricerca nel campo dei semiconduttori, la capacità produttiva delle fabbriche americane è in caduta libera. Non da due anni, da trenta. Secondo uno studio della SIA e del Boston Consulting Group, dal 37% nel 1990 è crollata al 12% odierno. I numeri sono ancora meno confortanti (per Washington) se la lente si stringe sull'angolo di mercato più conteso: la produzione dei microchip di spessore inferiore ai 10 nanometri (nm). Per intendersi, sono i chip che fanno funzionare gli I-phone e le auto elettriche, il cloud di Google e i jet da combattimento F-35.

Qui infatti il quadro è ribaltato con un monopolio tutto asiatico. A leggere le stime della SIA, Taiwan detiene il 92% del mercato, la Corea del Sud il restante 8%. Ecco dunque l'intuizione dell'amministrazione Biden, o meglio, la constatazione, di dover intervenire direttamente per rilanciare l'attrattività del mercato americano per la produzione di chip e facilitare la costruzione di nuovi impianti. I sussidi del “Chips Act” sono solo la punta dell'iceberg. Come ha scritto l'analista Alberto Prina Cerai, l'iceberg si chiama US Innovation and Competition Act (USICA), il piano di investimenti quinquennale nell'innovazione e nei settori ad alto tasso tecnologico approvato ora alla Camera nella versione gemella, l'“America Competes Act” (Prina Cerai, 2021). Della partita tecnologica più importante dei nuovi anni '20 tuttavia Pechino è attore

non-protagonista. I microchip sono un punto cruciale della strategia di Xi Jinping per investire nell'innovazione. A leggere i documenti strategici del governo l'ambizione non manca. "L'autonomia scientifica e tecnologica è il pilastro della strategia di sviluppo cinese", recita a scanso di equivoci il documento riassuntivo del quinto plenum del diciannovesimo Comitato centrale, l'organismo decisionale chiave del Partito comunista cinese (PCC).

Il piano "Made in China 2025", vera ossatura ideologica della spinta cinese all'innovazione sotto la guida di Xi, prevede addirittura che il 70% dei semiconduttori usati in Cina sia prodotto in patria. Ma a giudicare dall'andamento del mercato globale la road map del partito è stata troppo ambiziosa. Ad oggi il mercato cinese si regge ancora sulla fornitura di tecnologia e brevetti dall'estero, soprattutto per i processi più avanzati della catena di fornitura dei microchip. Un tallone d'Achille messo in mostra con grande efficacia dall'amministrazione Trump. Nel 2019, con una serie di provvedimenti ad hoc per colpire Huawei e la sua più grande sussidiaria, Hi-Silicon, il presidente-tycoon ha usato le sanzioni secondarie per inserire un cuneo tra acquirenti cinesi e fornitori occidentali di componentistica necessaria ad assemblare i semiconduttori. Assieme a una pronunciata dipendenza dall'equipaggiamento occidentale, l'industria cinese sconta la carenza di know-how tecnologico in alcune specifiche fasi del processo. Di qui uno sforzo sistemico, accelerato durante la pandemia, per reperire queste risorse con singole operazioni di "take-over" di piccole e medie aziende europee. È successo in Italia, dove il governo Draghi, nel marzo 2021, ha fermato con il golden power l'acquisizione di una piccola azienda lombarda, LPE, da parte del colosso cinese Shenzen Investment Holding.

E tuttavia non è a Pechino e tantomeno a Roma che si gioca la partita più decisiva nella corsa all'egemonia nei microprocessori, ma a Taiwan. L'isola autonoma che Xi vuole ricondurre sotto il controllo della Cina continentale è il cuore pulsante della produzione mondiale dei microchip. Deve tutto, o quasi,

a quattro lettere: TSMC (Taiwan Semiconductor Manufacturing Company). Fondata nel 1987, ha il quartier generale a Hsin-chu, la “città ventosa” a Nord dell’isola, copre da sola il 54% del mercato fondiario globale dei semiconduttori. E soprattutto eccelle nel settore in cui Cina e Stati Uniti arrancano di più. Per esempio il gigante cinese del comparto, SMIC (Semiconductor Manufacturing International Corporation), con base a Shanghai, è specializzato nella produzione di circuiti integrati meno sofisticati e ricercati di quelli assemblati nel maxi-impianto di TSMC a Taiwan (160mila metri quadri, l’equivalente di 22 campi da calcio) (Cuscito, 2021). Da qui si spiega il braccio di ferro tra Cina e Stati Uniti per contendersi le grazie e gli investimenti della più grande azienda privata al mondo dei microchip (che nel 2020 ha confermato la costruzione di un impianto da 12 miliardi di dollari in Arizona, per la gioia di Trump). Ma anche la posta in gioco economica, oltre che militare, che si cela dietro un’invasione cinese di Taiwan.

Non è un caso se qui, nell’Indo-Pacifico, l’oceano più militarizzato del mondo, abbia avuto origine una delle più eclatanti operazioni di sicurezza avviate dagli Stati Uniti in quel quadrante nell’autunno del 2021 che, se andrà in porto (letteralmente), promette di cambiare volto al contenimento cinese: il patto AUKUS. Annunciato il 15 settembre del 2021 da una conferenza stampa dei leader di Stati Uniti, Australia e Regno Unito, Joe Biden, Scott Morrison e Boris Johnson – è un partenariato strategico-militare che doterà l’Australia di una flotta di sottomarini a propulsione nucleare da dispiegare nell’Indo-Pacifico, una delle aree geografiche più contese da Cina e Stati Uniti. L’annuncio dell’intesa, come prevedibile, ha suscitato l’ira del governo cinese. La fornitura prevede la consegna entro il 2040 di otto sottomarini “Ssn” alimentati da un reattore nucleare. Un acquisto che costerà a Canberra 70 miliardi di dollari, cui andranno ad aggiungersi altri 7 miliardi per costruire la base militare che dovrà ospitare i sommergibili. Dopo diciotto mesi di consultazione tra i tre alleati avrà inizio la costruzione della flotta. Al di là dell’impatto

economico, l'accordo ha scritto una nuova pagina della politica estera americana. Costituisce infatti l'approdo ideale della strategia, lanciata dall'ex presidente Barack Obama nel 2011, del "Pivot-to-Asia": una grande operazione di riassetto di risorse da concentrare sul quadrante asiatico e sulla sfida tecnologica, militare ed economica con la Cina .

#### Conclusioni

AUKUS, Taiwan, i sottomarini e i microchip sono tasselli dello stesso mosaico. Un disegno che dà le giuste proporzioni alle priorità della politica estera americana. Da Trump a Biden, la competizione tecnologica ed economica con la Cina rimane in cima all'agenda. Né basta l'escalation innescata in Europa dalla guerra russa in Ucraina a invertire l'ordine delle priorità. È l'Indo-Pacifico, non l'Europa, il quadrante dove un fronte bipartisan della politica e dell'establishment americano ritiene giusto e urgente investire risorse per frenare le ambizioni di Pechino. Una verità che affiora netta leggendo i documenti strategici della Casa Bianca. Dalla Strategia per la Difesa nazionale del 2018 fino alla bozza della nuova strategia pronta ad essere pubblicata. La Cina, recita il documento, "è il nostro competitor strategico più diretto". In mezzo ai due contendenti è sospesa un'Europa che, tanto con Trump quanto con Biden, si è sottratta a una definitiva scelta di campo. I tempi della "charm offensive" cinese (Kurlantzick, 2007) sembrano lontani a giudicare dal compattamento degli alleati europei sotto l'ombrello Nato di cui può ben vantarsi, suo malgrado, Vladimir Putin. Eppure, dietro alle strette di mano e i buoni propositi prosegue una prova di forza tra Washington e Pechino nelle retrovie. Passata la tempesta della guerra in Ucraina, sarà inevitabile riorientare la bussola transatlantica puntandola molto più ad Est di Kiev e Mosca.

## Riferimenti Bibliografici

Agenda Digitale (2021), *I microchip al centro delle politiche industriali: come si muovono Usa, Ue e Cina*. (<https://bit.ly/3KcRfxE>)

Australian Strategic Policy Institute (2021). *Implementing Australia's nuclear submarine program*. (<https://bit.ly/3wZvttr>)

Bechis F. (2021). Stop shopping cinese. Così Draghi e Giorgetti difendono i microchip. *Formiche.net*. (<https://bit.ly/3u3CO-Gq>)

Boston Consulting Group (2021). *Strengthening the Global Semiconductor Supply Chain in an Uncertain Era*. (<https://on.bcg.com/3LDs33w>)

Communiqué of the Sixth Plenary Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China (2021). In npc.gov (<https://bit.ly/3DGgXb4>)

Cuscito G. (2021). *Perché Usa e Cina si contendono i microchip di Taiwan*. Limes. (<https://bit.ly/3LL9qed>)

Evanina W. (2020). *Statement by NCSC Director William Evanina: Election threat update for the American public*. In Office of the Director of National Intelligence (<https://bit.ly/3DDLHtg>)

Kurlantzick J. (2007). *Charm offensive: How China's soft power is transforming the world*. Yale: Yale University Press.

Reuters (2021). *Trump, China's Xi establish sense of mutual respect: Trump statement*. (<https://reut.rs/3J7qIQM>)

Reuters (2021), *Biden to press for \$37 billion to boost chip manufacturing amid shortfall*. (<https://reut.rs/3JcxR2i>)

Reuters (2021), *Intel's \$20 bln Ohio factory could become world's largest chip plant*. (<https://reut.rs/3r2MnTZ>)

Prina Cerai A. (2021), *Gli Usa e il Chips Act: tra sicurezza, mercato e politica industriale*. In Pandora Rivista (<https://bit.ly/3DL-DyTN>)

White House (2021). *Remarks by President Biden at Signing of an Executive Order on Supply Chains*. In The White House (<https://bit.ly/3JbikzC>)

**Al Geopolitical Brief n. 2 hanno contribuito:**

- Fabrizio Anselmo (Centro Studi Geopolitica.info)
- Thomas Bastianelli (Centro Studi Geopolitica.info)
- Francesco Bechis (Formiche.net)
- Laura Borzi (Centro Studi Italia-Canada)
- Giampiero Cama (Università di Genova)
- Giorgio Cuzzelli (Università di Napoli "L'Orientale")
- Andrea D'Ottavio (Centro Studi Geopolitica.info)
- Davide Lo Prete (Centro Studi Geopolitica.info)
- Valentina Mariani (Centro Studi Geopolitica.info)
- Giovanni Moschetta (Gianni & Origoni – Studio Legale Internazionale)
- Luca Sebastiani (Centro Studi Geopolitica.info)