

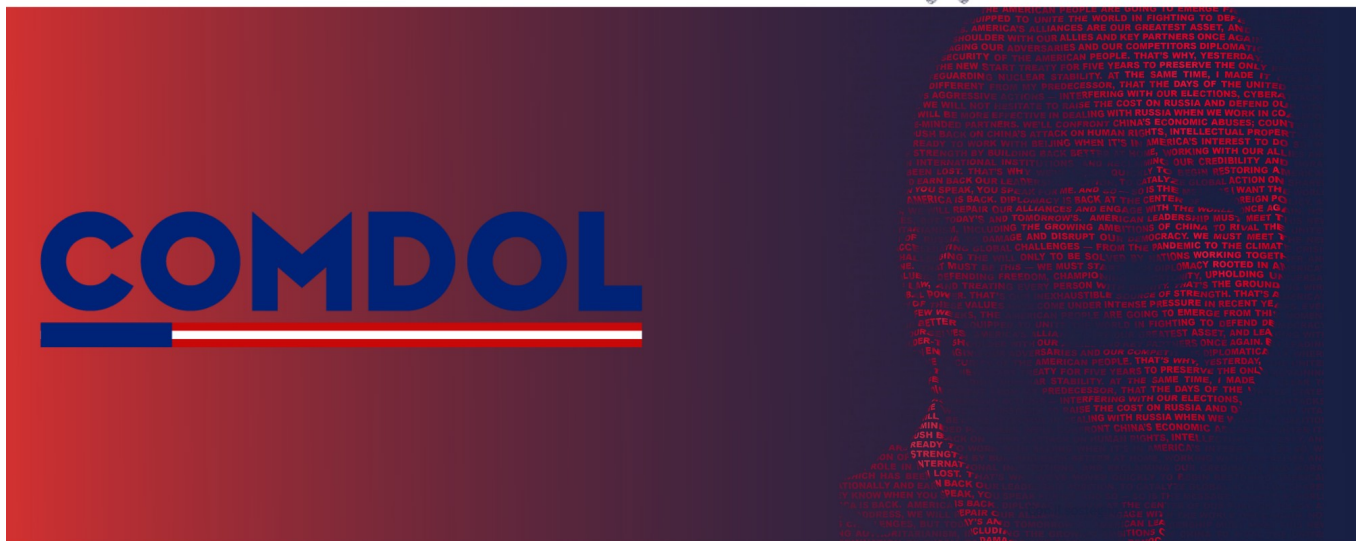
Come Difendere l'Ordine Liberale (COMDOL): Comparare le scelte dell'Amministrazione Biden con le politiche dei suoi predecessori nel post-Guerra fredda

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

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-americani.....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.

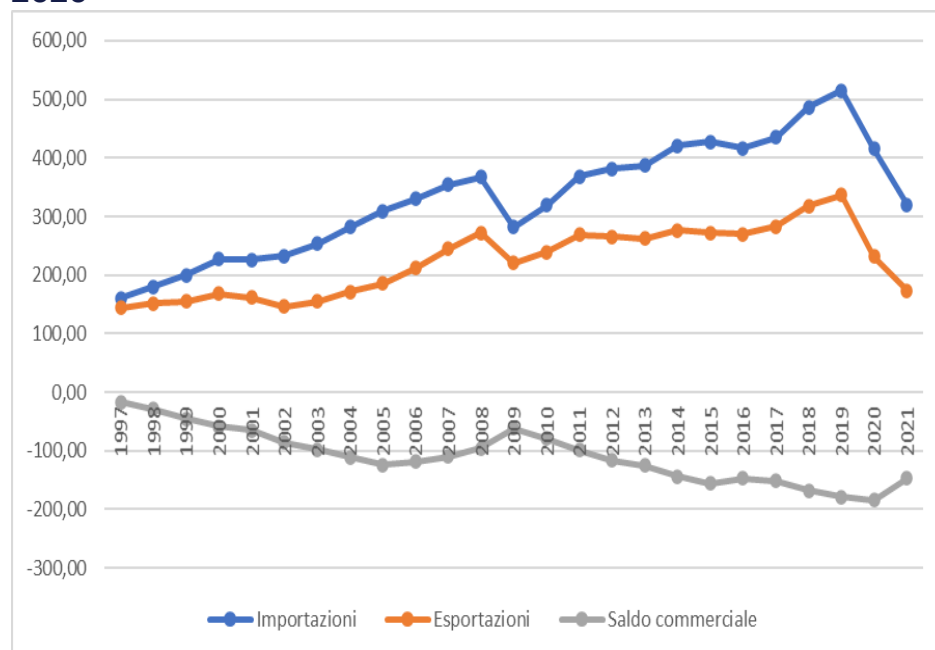
Gli scambi USA-UE: uno sguardo d'insieme

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.

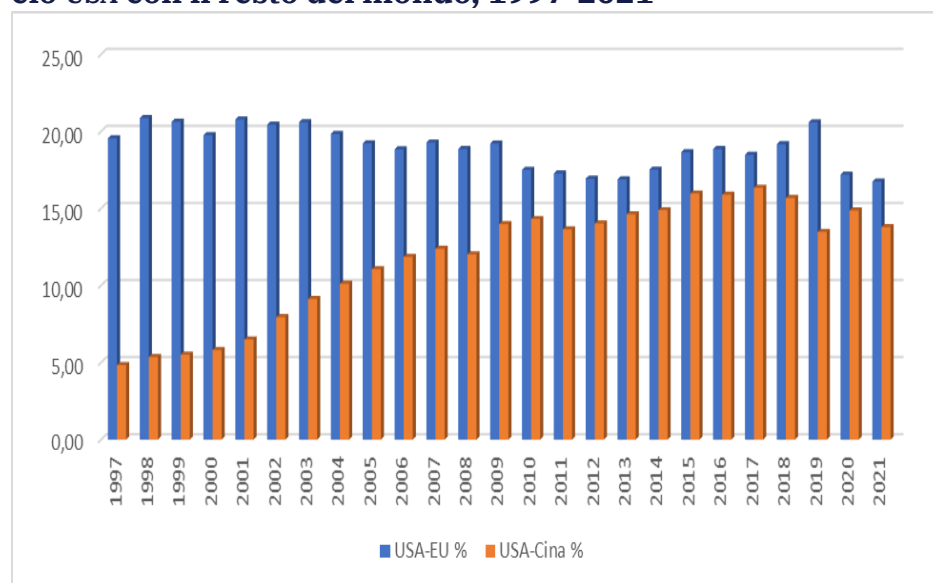
Gli Stati Uniti, tuttavia, sono importatori netti dal mercato dell'Unione in termini di beni, e, esclusi i periodi di contrazione suddetti, hanno visto aumentare il loro deficit commerciale verso l'UE, che nel 2020 ammontava a 184,25 miliardi di dollari.

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)¹.

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 transatlantici².

¹ 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*).

² 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)³. 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

³ 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 freight 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 focalcity 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 28th 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 precisa¹, 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 Uniti². 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-

¹ 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).

² 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 interpretazione³ (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).

³ 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 alleato⁴. 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-

⁴ 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'Europa⁵ – 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.

⁵ 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 Germania⁶ (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.

⁶ 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/3Gq-cLg4>)

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 sporcizione 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 76th 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 multilaterale-

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 volte¹, 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 amministrazioni². 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

¹ «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).

² «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:³ 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.

³ 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/301lRjA>)

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 diplomatiche¹ e, soprattutto, sullo sfondo dell'evidente involuzione del processo democratico in Turchia², la cui effettiva aderenza al campo e ai valori occidentali è oggi

¹ 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.

² 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.³

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*)⁴ del sistema internazionale, secondo una visione che fu peraltro già del social-democratico Ismail Cem, Ministro degli Esteri tra il 1997 e il 2002.⁵

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-

³ Si veda, ad esempio Carpenter, 2019.

⁴ Si veda Davutoğlu, 2004.

⁵ 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).

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

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 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.⁶

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,⁷ è il secondo obiettivo a mettere

⁶ Sul processo di trasformazione della politica estera turca si veda Kardaş, 2012.

⁷ 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 2019⁸ – 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).

⁸ 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-turca⁹ 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

⁹ 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-

stito, 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 antagonista¹⁰ 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.¹¹

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.¹² 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.¹³ 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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)

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

¹³ 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's 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/3ECXsQB>)

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 corso¹. 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 nazionali² e la conseguente adozione di una politica mediorientale minimalista, nota come *leading from behind*.³

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

¹ 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).

² 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.

³ 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 Afghanistan⁴. 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-

⁴ 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 Washington⁵. 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.

⁵ 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)⁶. 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;)⁷. 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,

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

⁷ 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)⁸. 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

⁸ 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.¹ 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

¹ 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 risollevarle 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.²

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.³ 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).⁴ 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.

² Sui limiti del *reset* si veda: Nation (2012).

³ 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*.

⁴ 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.⁵ 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

⁵ 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 avanti¹ 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

¹ 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)². 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,³ 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-

² 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)

³ 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-Pacifico⁴. 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).

⁴ 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 linea⁵.

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*⁶, 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.

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

⁶ 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)