***America is Back*: la presidenza Biden e il nuovo “ordine” mondiale**

di Aldo Ligustro

1. – Come già evidenziato in un commento apparso di recente nella versione cartacea di questa Rivista (G. D’Ignazio *La presidenza Biden nel post-trumpismo. “Our eyes on the future” nella ricostruzione del We The People*, Editoriale di DPCE 1/2021), sin dal suo insediamento alla Casa Bianca, il 20 gennaio scorso, e ancor prima durante la campagna elettorale per le presidenziali e il periodo di transizione tra l’*election day* e il giuramento, Joe (Joseph) R. Biden ha espresso la ferma intenzione di imprimere una svolta radicale, rispetto al suo predecessore, anche alla politica estera degli Stati Uniti (oltre che a quella interna: v. a quest’ultimo proposito i contributi pubblicati nell’osservatorio di questa Rivista *La transizione: l’America dopo Trump*). Lo slogan *America is Back*, contrapposto all’*America First* e al *Make America Great Again* di Donald Trump, annunciava la promessa di un rapido ritorno ad una leale e attiva cooperazione multilaterale e, in particolare, di un rilancio dei rapporti transatlantici, diventati difficili e tesi con la precedente amministrazione, nonché di un rinnovato impegno nella tutela dei diritti umani e dei principi democratici nel mondo. Nel corso dei primi cinque mesi della nuova presidenza, questi propositi sono stati puntualmente ribaditi in diverse occasioni. È stata però la *tournee* intrapresa da Biden in Europa, come sua prima missione all’estero, dal 10 al 16 del giugno scorso, a fornire l’occasione per definire compiutamente, insieme agli alleati europei e agli altri principali partner occidentali, la “nuova strategia globale” degli Stati Uniti, basata sulla contrapposizione tra democrazie e totalitarismi e sulla volontà di riconquistare la *leadership* politica e morale dell’Occidente. Il *tour* ha toccato quattro tappe fondamentali: la riunione del G7, svoltasi in Cornovaglia dall’11 al 13; il vertice dell’Alleanza Atlantica di Bruxelles del 14; l’incontro con i vertici delle istituzioni dell’Unione Europea, sempre a Bruxelles, il giorno successivo, e, infine, il “faccia a faccia” con il Presidente russo Putin tenutosi a Ginevra il 16 giugno.

2. – La prima tappa non era iniziata nel migliore dei modi a causa degli attriti sorti tra il “padrone di casa” e i leader europei invitati. Era il Premier britannico Boris Johnson, in qualità di presidente di turno, ad accogliere dall’11 al 13 giugno a Carbis Bay, in Cornovaglia, per il quarantasettesimo vertice del G7 (il club dei sette maggiori Stati economicamente avanzati del pianeta), i capi di Stato e di governo di Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia e Stati Uniti, insieme ad alcuni invitati esterni (in rappresentanza di Australia, Corea del Sud, India e Sudafrica). Per il leader britannico il vertice avrebbe dovuto rappresentare l’occasione per affermare il nuovo ruolo, indipendente e “globale”, del Regno Unito post-Brexit, forte anche del successo della campagna vaccinale anti-Covid e dello speciale rapporto tradizionalmente esistente con gli Stati Uniti, ma ulteriormente rinsaldato sotto la presidenza Trump e ora sigillato anche con quella di Biden (da ultimo nel quadro del colloquio bilaterale che ha preceduto il vertice). E, invece, a tenere banco sono stati i contrasti sul mancato rispetto, da parte britannica, del Protocollo sull’Irlanda del Nord, alla base dell’accordo sulla Brexit. Al centro della disputa c’era (e c’è) l’obbligo di controllare merci, beni e alimenti che dalla Gran Bretagna vanno in Irlanda del Nord; obbligo previsto per proteggere la qualità degli standard del mercato europeo, visto che l’accordo in questione ha eliminato il confine tra le due Irlande. Per il governo inglese, però, si sarebbe così creato, di fatto, un confine nella striscia di mare che separa i due territori del Regno Unito, generando una situazione di grave pericolo per l’unità e la pace del Regno, dove riprendono vigore le spinte all’unificazione irlandese e i malumori degli unionisti. Di conseguenza, Johnson ha esteso unilateralmente il “periodo di grazia” senza controlli, compresi quelli su carni lavorate e non, concesso in via transitoria dall’accordo. La “guerra delle salsicce” che ne è scaturita, preceduta dalla “guerra delle capesante” tra i pescatori inglesi e francesi della Manica, e seguita ora dalla nuova disputa sui prodotti audio-televisivi legata alla proposta francese (sostenuta anche dall’Italia) di ridurre nelle piattaforme dei Paesi dell’Unione Europea la presenza, ritenuta eccessiva, di serie TV e film prodotti in Gran Bretagna, evidenziano le difficoltà connesse alla “infinita Brexit”, che, a cinque anni del referendum del 23 giugno 2016, continuano a turbare i rapporti tra le due sponde della Manica, creando un pericoloso *vulnus* all’interno di quella alleanza transatlantica che si vorrebbe rinsaldare.

A Carbis Bay questi attriti hanno pesato non poco sui colloqui con gli altri leader europei e con lo stesso Biden, interessato (anche forse per la sua origine irlandese!) a un loro rapido superamento, ma non hanno impedito di concludere il vertice con una risoluzione approvata all’unanimità (*Carbis Bay G7 Summit Communiqué*), del 13 giugno, che rispecchia in buona sostanza gli obiettivi di fondo fissati dal Presidente Biden per ridisegnare l’ordine mondiale post-Trump: rinsaldare i vincoli tra i Paesi occidentali e rilanciare, in ogni sede possibile, l’iniziativa comune, partendo da una *Shared G7 Agenda*

for Global Action, per porre fine alla pandemia, rinvigorire le economie nazionali, anche in una prospettiva futura, proteggere il pianeta; il tutto nel quadro di una più larga cooperazione internazionale, da rinnovare e rafforzare, basata sul rispetto di regole condivise e del diritto internazionale.

Una prima importante indicazione che emerge dunque da questo documento, è non solo la valorizzazione dell'alleanza fra i Paesi occidentali, ma, in una dimensione più ampia, anche la volontà di rilanciare il multilateralismo, prima minato alle basi dall'unilateralismo e dalla preferenza per i rapporti bilaterali del Presidente Trump. Una svolta che, sul piano concreto, ha comportato la decisione di Biden, già annunciata subito dopo la sua elezione, di rientrare nell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 sui cambiamenti climatici (da cui Trump era invece uscito nel 2017, ritenendo eccessivi i costi da sostenere) e quella di revocare il recesso dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, annunciato da Trump nell'aprile 2020 e destinato a diventare effettivo nel 2021, dopo averne severamente contestato il modo in cui essa ha gestito l'emergenza del Covid 2019 (non senza qualche ragione, in vero, come può ricavarsi da alcuni dei contributi apparsi nell'*Osservatorio comparato Covid19* di questa Rivista e dal doppio editoriale in *DPCEonline* 2/2020 a firma di Pia Acconci e di Giuseppe Franco Ferrari). Altrettanto costruttiva è stata anche la condotta tenuta dagli Stati Uniti in ambito ONU, dove, il 19 giugno, i 193 membri dell'Assemblea Generale hanno agevolmente confermato per acclamazione António Guterres Segretario Generale dopo che il Consiglio di Sicurezza si era espresso a favore del secondo mandato per il diplomatico portoghese. Un'altra organizzazione che ha tratto giovamento dalla svolta multilateralista di Biden è l'Organizzazione Mondiale del Commercio, fortemente osteggiata dalla precedente amministrazione USA, che, in particolare, aveva fatto largo uso di dazi doganali in vari settori commerciali – come quello, considerato strategico, dell'alluminio e dell'acciaio –, spesso in aperta violazione della normativa vigente, e aveva aspramente contestato e boicottato il sistema istituzionale di soluzione delle controversie, tanto da riuscire a paralizzare, dal dicembre del 2019, il funzionamento della procedura di secondo grado negando il proprio consenso alla nomina dei nuovi componenti dell'Organo d'appello dopo la scadenza del mandato di quelli in carica (cfr. G. Sacerdoti, *Lo stallo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio davanti alla sfida di Trump: difficoltà passeggiere o crisi del multilateralismo?*, in *DPCE* 1/2018, V ss.). Biden non ha invece esitato ad accordare il proprio assenso alla nomina, a sua volta bloccata dal settembre del 2020, del nuovo Segretario dell'Organizzazione, la nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala (la prima donna, e la prima africana, a dirigere l'istituzione ginevrina), avvenuta nel febbraio del 2021; scelta generalmente interpretata come un evidente segnale geopolitico, non solo in direzione di un rilancio del multilateralismo, ma anche della volontà di ripristinare l'influenza degli Stati Uniti in Africa, dopo il disinteresse della precedente amministrazione, anche

nell'ottica di contrastare il pervasivo espansionismo cinese in questo continente (meta di crescenti investimenti negli ultimi venti anni), divenuto ancora più aggressivo con la crisi pandemica. Non è stata tuttavia ancora sbloccata la nomina dei membri dell'Organo d'appello, che quindi è ancora paralizzato. Resta comunque l'impegno comune, sancito a chiare lettere nel comunicato finale del *summit*, a discutere delle riforme atte a rilanciare non solo l'OMC, ma ogni altra istituzione internazionale che lo necessiti, a partire dall'ONU (a quest'ultimo proposito, è lecito, però, avanzare qualche dubbio sulla reale volontà degli Stati Uniti, e degli altri membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, di rinunciare alle posizioni di privilegio loro conferite dal diritto di veto, nodo cruciale della riforma che si sta sterilmente discutendo da decenni: cfr. P. Bargiacchi, *Passi avanti e giri a vuoto nella riforma dell'ONU: la nomina del Segretario Generale e l'enlargement del Consiglio di Sicurezza*, in *DPCE* 4/2018, 875 ss.; lo stesso Segretario Generale Guterres ha sottolineato di recente come l'organizzazione sia a un bivio tra collasso e crisi perpetua, e che serve pertanto una svolta decisa verso un futuro più verde e più sicuro per tutti).

Se il rilancio del multilateralismo rappresenta un impegno di grande importanza sul piano del metodo di azione, sul piano sostanziale, Biden intende perseguire, insieme ai suoi alleati, un fondamentale obiettivo geopolitico: contrastare l'espansionismo politico-territoriale della Russia e, soprattutto, quello politico-economico, e di recente anche militare, della Cina, vero e proprio "convitato di pietra" per tutto il *summit*. Ribadendo che la Cina di Xi Jinping è ormai il grande rivale strategico degli Stati Uniti, Biden conferma la linea già tracciata da Donald Trump (si tratta di uno dei pochissimi punti in cui sembra esserci anche oggi negli Stati Uniti un certo livello di consenso bipartisan tra democratici e repubblicani), anche se l'approccio del presidente in carica è più articolato di quello molto "muscolare" scelto dal suo predecessore, che era basato soprattutto sul contenimento militare e su un massiccio ricorso a sanzioni economico-commerciali; e questo grazie anche alla moderazione delle originarie posizioni di Biden, inizialmente più "assertive", indotta dai partner europei, più condizionati, rispetto agli Stati Uniti, da vincoli economici col gigante asiatico, e quindi più favorevoli ad un approccio dialogico (la UE, in particolare, è il primo partner commerciale e d'investimento della Cina, e quest'ultima nel mercato europeo è seconda solo agli Stati Uniti; di recente, poi, è stata lanciata la *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*, volta a migliorare ulteriormente le relazioni economiche sino-europee).

È così che, ad esempio, pur rivolgendo a Pechino un appello a rinunciare ad alcuni aspetti della propria politica ritenuti assolutamente inaccettabili (le violazioni dei diritti umani a Hong Kong e nello Xinjiang, l'espansionismo nel Sud-Est del Pacifico, le minacce alla sicurezza e all'indipendenza di Taiwan), così come la richiesta di un'indagine trasparente sull'origine del Covid (il che equivale ad accusare Pechino di aver ostacolato

l'inchiesta svolta a suo tempo dall'Organizzazione Mondiale della Sanità), non si è arrivati a formulare una vera e propria condanna, come avrebbero voluto gli Stati Uniti, per non compromettere la possibilità di un “dialogo costruttivo” e di un coinvolgimento della Cina, in un'ottica di corresponsabilità, su problemi comuni, come, ad esempio, la lotta alla pandemia e l'emergenza ambientale. È stata perciò anche scartata la proposta di Boris Johnson di creare in seno al G7 una formale *Task-Force* che si occupasse della Cina, giudicata eccessiva e controproducente dagli altri alleati europei.

In realtà, la sfida lanciata da Biden punta prevalentemente su una strategia che può definirsi di “rivalità sistemica” o di “competizione emulativa” tra il modello politico-economico delle democrazie occidentali e quello autocratico della Cina e di altri Paesi autoritari. Si tratta, come si diceva, di riaffermare nel mondo la *leadership* delle grandi democrazie dimostrando non solo la loro maggiore attrattività sul piano dei diritti civili e delle libertà personali, ma anche la loro capacità di garantire società più giuste e sostenibili; capacità messe un po' ovunque in dubbio dopo che il capitalismo selvaggio sviluppatosi all'insegna delle politiche neoliberiste e del cosiddetto *Washington Consensus* si è rivelato inadatto a risolvere, negli ultimi tre lustri, la più grave crisi economica che il mondo abbia conosciuto dopo quella del 1929. Approfittando di una convergenza di visioni economiche di tipo “nuovo” (di stampo, diciamo per semplificare, neo-keynesiano) in seguito della vittoria dei democratici alle presidenziali americane e all'abbandono (si spera non solo contingente) delle rigide politiche di *austerity* seguite dall'Unione Europea prima della pandemia da Covid-19, è invece diventato oggi possibile percorrere una via alternativa che, in qualche modo, ci riporta alle strategie del periodo della guerra fredda (e non è del resto un caso che si dipinga l'attuale fase storica come una “nuova guerra fredda”), quando la sfida dell'Occidente riguardava i sistemi egualitari socialisti, oggi sostituiti da quelli autocratici e illiberali, che da qualche anno esercitano una inquietante attrazione anche nei Paesi democratici, appunto per una loro presunta maggiore efficacia nel gestire la crisi economica e tutti i complessi problemi delle società contemporanee. Per raggiungere questo obiettivo, il vertice del G7 ha approvato un maxi programma globale di investimenti che, riecheggiando il piano di rilancio economico avviato negli Stati Uniti, il *Build Back Better* (B3), Biden ha battezzato *Build Back Better for the World* (B3W). Il piano prevede la mobilitazione di ingenti investimenti in tutti i possibili settori economici e sociali (c'è innanzitutto la lotta alla pandemia a livello mondiale e la tutela della salute in generale; un sostegno alle economie in grado di creare “lavori decenti”; il clima, e l'ambiente in genere; il digitale e il rilancio del commercio e dei trasporti), unendo però costantemente a questo tipo di interventi l'affermazione e lo sviluppo dei diritti (egualianza di genere, lotta alla povertà educativa, al razzismo, alle discriminazioni di ogni sorta), considerati non “un di più”, bensì una parte

essenziale, e a loro volta un volano, di quello sviluppo giusto e sostenibile che si intende promuovere.

In chiave geopolitica, il progetto intende offrire, specie ai Paesi in via di sviluppo e meno sviluppati, un'alternativa democratica, ambientalista, rispettosa dei diritti umani al progetto cinese della Nuova Via della Seta (o *Belt and Road Initiative*), lanciato nel 2013 da Xi Jinping, che sta trovando interesse e sostenitori anche nel mondo occidentale, compreso il nostro Paese (va ricordato che l'Italia è l'unico tra gli Stati economicamente più avanzati ad aver sottoscritto, nel marzo 2019, con un governo diverso da quello in carica, un *memorandum* d'intesa con la Cina relativo a tale iniziativa). Da questo punto di vista, non va trascurato l'effetto, anche "propagandistico" e "promozionale" che potrebbero sortire alcune proposte annunciate (in parte a sorpresa) dal Presidente americano: la donazione di un miliardo di dosi di vaccino anti-Covid ai Paesi a più basso reddito (da più parti ritenuta però un'"elemosina" troppo limitata e tardiva); l'imposizione alle case farmaceutiche di licenze obbligatorie per la produzione di vaccini, a difesa di un diritto all'immunità e alla salute dichiarati "beni comuni globali" (nel comunicato finale del G7 si parla però solo di licenze volontarie); un accordo su una *Global Minimum Tax* con l'obiettivo di una aliquota di base del 15% (oggi tendente allo zero!) per la tassazione delle imprese multinazionali per finanziare gli ambiziosi piani di investimento previsti e contribuire a rendere il sistema capitalistico più giusto (proposta che, nonostante le resistenze opposte proprio da alcuni Paesi europei, dove vengono attualmente applicate aliquote da paradisi fiscali, ha ricevuto a fine giugno il via libera da 130 Paesi, compresa la Cina, sia pure su un testo denso di deroghe e limitazioni).

Insomma, come si può constatare, dal vertice di Cornovaglia è scaturito un ventaglio assai ampio ed articolato di proposte ed iniziative, che poi, nel corso delle successive tappe della maratona europea di Biden, sono state ulteriormente puntualizzate ed integrate.

3. – Dopo un G7 dominato dall'ombra della Cina, il vertice dell'Alleanza Atlantica ha riportato il *focus* anche sulla Russia, ritenuta dagli europei, in particolare da quelli dell'Europa dell'Est, la minaccia più vicina e immediata per la loro sicurezza. E se il vertice di Cornovaglia ha consentito di rivitalizzare il ruolo del G7, la riunione di Bruxelles del 14 giugno tra i capi di stato e di governo del *North Atlantic Council* ha riportato a "nuova vita" una NATO che, secondo alcuni commentatori, senza la vittoria di Biden sarebbe stata addirittura destinata a probabile "rottamazione" nell'arco di pochi anni (v., ad esempio, quasi *verbatim*, G. Gramaglia, *Biden l'europeo: dalla pace UE-USA alla Nato risorta*, in *affarinternazionali* del 16 giugno 2021). Difficilmente, infatti, essa avrebbe resistito ad altri quattro anni di Trump che, mal sopportando i vincoli posti dall'articolo 5 del Trattato istitutivo (obbligo di mutua difesa in caso di attacco armato nei confronti dei membri

dell'organizzazione), aveva come principale assillo quello di indurre gli alleati a spendere di più per provvedere, preferibilmente in modo autonomo, alla propria difesa. E invece, nel comunicato finale del vertice, i 30 Stati membri dichiarano la loro ferma adesione all'articolo 5 e celebrano la vitalità dell'Alleanza Atlantica che, a 72 anni dalla sua fondazione (il Trattato istitutivo fu firmato a Washington il 4 aprile 1949), considerano la più antica alleanza difensiva della storia, e anche quella "più forte" e "di maggior successo".

Il rilancio dell'organizzazione richiedeva però l'elaborazione di un nuovo "Concetto strategico", poiché quello in vigore risaliva al 2010 e rispondeva alle esigenze di un'epoca ormai lontana. Esso rifletteva, infatti, un processo di evoluzione lungo un ventennio in cui la NATO, venuta meno, con la fine della guerra fredda, la sua iniziale funzione di alleanza strettamente difensiva, e sembrando quindi che i suoi compiti fossero esauriti, aveva sviluppato la prassi degli interventi "fuori area" (*Out of Area*), con operazioni di gestione e di stabilizzazione di crisi internazionali (dai Balcani all'Afghanistan), insieme alla lotta al terrorismo internazionale (specie dopo l'attentato alle Torri Gemelle del 2011, quando, per la prima volta, scattò l'applicazione dell'articolo 5), riservando al contempo molta attenzione all'allargamento verso nuovi membri, specie in Europa orientale, e al consolidamento della rete di alleanze, anche nella forma di partenariati, con Stati terzi (compresa la Russia fino al "fattaccio" dell'annessione della Crimea, nel 2014).

Per adeguare tale documento all'attuale realtà internazionale, profondamente cambiata, è stata lanciata nel 2019 l'iniziativa "NATO 2030", con l'elaborazione di un rapporto commissionato dal Segretario Generale Jens Stoltenberg ad un gruppo di esperti circa le strategie da seguire nel prossimo decennio, che è stato alla base della definizione del Nuovo Concetto Strategico adottato dal Consiglio NATO del 14 giugno, e che è destinato a sua volta ad essere ulteriormente precisato in occasione della prossima riunione del Consiglio nel 2022. I compiti assegnati dal comunicato finale del vertice all'Alleanza (*Brussels Summit Communiqué*) non sono diversi da quelli del passato, riguardando i tre *Core Tasks* della difesa collettiva, della gestione delle crisi e della "sicurezza cooperativa", oltre a riaffermare più genericamente l'adesione ai fini e ai principi della Carta delle Nazioni Unite e alle regole del diritto internazionale (sappiamo però che il rapporto tra diritto internazionale e Carta dell'ONU è in realtà molto complesso, e che la stessa prassi degli interventi della NATO, talvolta unilaterali, in quanto realizzati al di fuori del sistema ONU, non sempre è risultata conforme ai principi e alle regole richiamati: v. ampiamente in materia P. Picone, *Obblighi «erga omnes» e uso della forza*, Napoli, 2017, specie i saggi n. 2, 8, 9, 10, 12 e 13).

Gli obiettivi strategici sono invece profondamente mutati, a partire dalla individuazione, in Cina e Russia, dei principali antagonisti sulla scena

mondiale, da cui si ritiene provengano le maggiori sfide alla sicurezza degli alleati. Biden non ha avuto difficoltà a far passare anche in seno alla NATO l'idea che oggi la Cina (menzionata per la prima volta espressamente in un comunicato conclusivo di un vertice dell'Alleanza Atlantica) costituisca la più grande minaccia per l'Occidente anche in chiave militare, oltre che sul piano economico-commerciale, per i suoi atteggiamenti espansionistici e per il sospetto che essa ricorra ad atti di sabotaggio cibernetico e ad altri *asymmetric threats*, incluse le campagne di disinformazione e di manipolazione dell'opinione pubblica mondiale. Tuttavia, come già detto, gli europei chiedevano di concentrare l'attenzione anche e soprattutto sulla Russia. Il risultato è che il tono adoperato nei passaggi dedicati a questo Paese, sembra, se possibile, esprimere ancora maggior fermezza rispetto a quello usato con la Cina. Così, dopo aver affermato che si intende lasciare il dialogo aperto e contribuire alla *de-escalation* nei rapporti reciproci (ma solo dopo che la Russia mostri la volontà di osservare il diritto internazionale e di ritornare al pieno rispetto del Protocollo di Minsk del 2014 sulla pace in Ucraina) e che la «*NATO does not seek confrontation*», si passa all'elencazione di un lungo *cahier de doléances* nei confronti dei suoi comportamenti ostili, che – si ammonisce – saranno oggetto di particolare attenzione da parte degli alleati (e anche la Commissione Europea e l'Alto Rappresentante Josep Borrel, in preparazione del Consiglio Europeo del 24 e 25 giugno, avevano prodotto un testo in cui si documentava la “spirale negativa” dei rapporti tra l'UE e la Russia): si va dalle politiche di riarmo, anche nucleare, alle minacce all'integrità territoriale di Paesi come l'Ucraina, la Georgia e la Repubblica di Moldova, agli atteggiamenti minacciosi nei confronti di Paesi della NATO, alle interferenze nelle elezioni democratiche e nella vita politica interna di altri Stati, agli attacchi *cyber*, fino alla violazione dei diritti umani al suo interno, compreso il territorio “temporaneamente” e “abusivamente” annesso della Crimea (dove le vittime sarebbero le popolazioni tatare e altre comunità locali). Ma su alcuni punti i moniti che si levano dal documento si fanno ancor più duri, quasi a voler fissare delle “linee rosse” che non possono essere assolutamente superate; prima su tutte, l'integrità territoriale dell'Ucraina (il principale “macigno” sulla strada del dialogo con Mosca) e il suo diritto a decidere, senza interferenze esterne, sul proprio futuro e sulla propria politica estera, inclusa la sua aspirazione ad entrare nella NATO (che significa anche rivendicare il parallelo diritto dell'Alleanza a perseguire, in base all'articolo 10 del Trattato di Washington, la politica della “porta aperta” verso nuove adesioni di Paesi europei). Questa politica (che, dal canto suo, è percepita dalla Russia come una minaccia alla propria sicurezza, essendone coinvolti soprattutto i Paesi dell'Est europeo, suoi alleati prima della caduta del Muro di Berlino o ex Stati membri dell'Unione Sovietica) fa parte del resto di una più ampia idea di “alleanze globali”, accolta dal Nuovo Concetto Strategico, da costruire attraverso vecchi e nuovi partenariati in tutti i continenti per “lavorare ai fianchi” di avversari politici.

Un altro importante elemento di novità riguarda poi gli strumenti operativi con cui si intende rispondere alle minacce provenienti da Russia e Cina. Poiché proprio questi Paesi stanno mostrando come le guerre del futuro si combattono con armi molto diverse che in passato, l'accento cade, oltre che sulla deterrenza basata su armi atomiche e convenzionali, dove è ancora evidente la superiorità occidentale, sulla necessità di investire anche e soprattutto nei settori in cui sono forse “gli altri” ad essere più avanti, ed è quindi necessario recuperare il *gap* esistente, quali il settore cibernetico, e in particolare il *cyberspace*, l'intelligenza artificiale, le tecniche di disinformazione, l'hackeraggio e le telecomunicazioni (in quest'ultimo caso si tratta anche di ridurre la dipendenza dai prodotti *made in China* per evitare l'esposizione ai “cavalli di troia”, sempre più usati a fini di spionaggio).

Non ci sono, però, solo la Cina e la Russia. Il comunicato del *summit* di Bruxelles indica anche una serie di aree del mondo anch'esse oggetto di molta attenzione da parte dell'Alleanza perché comportano minacce alla pace e alla sicurezza internazionale: la Corea del Nord e l'Iran, per i loro programmi nucleari, la Siria, lacerata da un conflitto ormai decennale, ecc. Da sottolineare come alcuni di questi dossier rivestano in questo momento un particolare rilievo per la ridefinizione del futuro strategico della NATO, e anche per l'Italia. Innanzitutto l'Afghanistan. La decisione di Biden di ritirare le truppe americane entro la simbolica scadenza dell'11 settembre, coinvolge inevitabilmente gli altri contingenti della NATO, e quindi anche quello italiano, uno fra i più consistenti, ma è stata presa in modo quasi unilaterale, consultando gli alleati solo *pro forma*. Essa è destinata ad aprire di nuovo un periodo di instabilità e incertezza per il futuro di questo Paese, con il rischio di una riconquista del potere da parte dei talebani in tutto il territorio e di un ritorno di Al Qaeda e di altre formazioni jihadiste, in grado di lanciare attacchi terroristici anche in altri Paesi. Il fatto che Biden sia disposto ad accettare il fallimento della missione della NATO dopo 20 anni di impegno che sono costati la vita a numerosi militari di varie nazionalità (c'è chi ha parlato a proposito di un “nuovo Vietnam!”), è da mettere in diretta relazione col cambio di priorità realizzatosi con il Nuovo Concetto Strategico (ma già maturato nella politica estera statunitense col Presidente Trump), che ha spostato l'attenzione dall'antiterrorismo e dal *post-conflict peacebuilding*, obiettivi caratterizzanti le operazioni multinazionali negli ultimi venticinque anni, alla competizione strategica tra grandi potenze.

Motivi analoghi sono verosimilmente alla base del graduale disimpegno americano dal Nord Africa e dal Medio Oriente, anche questo iniziato da Trump e, almeno fino a poco tempo fa, apparentemente proseguito da Biden per concentrarsi sulla Cina. L'area è di (relativamente) scarsa rilevanza anche per il Nord ed Est Europa, che, si è visto, danno priorità alla Russia, ma è invece di centrale interesse strategico per il nostro Paese, tra le principali vittime dell'emergenza migratoria causata dall'estrema instabilità di tale area. Con queste premesse, il fatto che nel

comunicato finale siano dedicati almeno alcuni brevi passaggi al “Mediterraneo allargato” (la regione compresa tra la linea Gibilterra-Golfo di Aden, il Medio Oriente e la sponda Nord del Mediterraneo), e in particolare alla crisi della Libia, riconosciuta come una minaccia per la stabilità regionale e per la sicurezza di “tutti gli alleati”, rappresenta (insieme alla conferma dell’*hub* regionale per il Sud – *Regional Hub for the South* – a Napoli, fortemente voluta dall’Italia) un indubbio successo della nostra delegazione a Bruxelles. Per ottenere questo risultato, è apparsa determinante la grande abilità mostrata – secondo la gran parte dei commenti – dal Presidente del Consiglio Mario Draghi, a capo della delegazione, nello stabilire una salda intesa col Presidente Biden e, allo stesso tempo, con i principali leader europei, sostenendo, da un lato, senza esitazioni, una linea chiaramente atlantista ed europeista (imponendola anche alla eterogenea maggioranza che sostiene il suo governo); dall’altro, contribuendo a conciliare le posizioni degli Stati Uniti e dei Paesi europei inizialmente, come si è detto, tra loro non perfettamente convergenti. E sembra anche che proprio grazie al “credito” così conquistato, egli abbia potuto spingere il Presidente americano “a parlar chiaro” (chiamandolo ad un faccia a faccia svoltosi alla fine del *summit*) al Presidente della Turchia Erdogan (un Erdogan sommamente irritato verso l’Italia, dopo che Draghi lo aveva definito “dittatore”, e contro gli stessi Stati Uniti a causa del riconoscimento del genocidio degli Armeni da parte di Biden, e risentito anche con tutti gli altri alleati, che non lo avrebbero sostenuto nella lotta ai “terroristi” operanti nel suo Paese, come egli definisce gli oppositori). A Biden l’incontro è servito innanzitutto ad affrontare la questione dell’acquisto da parte della Turchia (assolutamente inaccettabile per Washington) dei missili S-400 forniti dalla Russia al posto dei *Patriots* americani. Per il resto, però, si è trattato di far presenti al Premier turco le preoccupazioni europee per l’eccesso di protagonismo e per l’espansionismo “neo-ottomano” che ne caratterizzano la politica in quell’area, e di indurlo quindi ad una maggiore moderazione e al rispetto dei vincoli di collaborazione con gli altri partner dell’Alleanza. Il nostro governo ripone ora aspettative molto forti sul sostegno degli Stati Uniti per stabilizzare lo scenario libico e tutta la situazione sul “fianco Sud” della NATO. È vero, però, anche il contrario: a loro volta gli Stati Uniti puntano molto sull’Italia per assicurarsi che l’unità transatlantica intorno agli obiettivi concordati sia confermata nei fatti. Non è forse un caso, allora, che al viaggio di Biden in Europa abbia fatto subito seguito, qualche giorno dopo, la visita a Roma del capo della diplomazia statunitense, il Segretario di Stato Antony Blinken, con un calendario di impegni assai fitto: dalle riunioni dei Ministri degli Esteri e dello Sviluppo del G20, a Matera, e della FAO, all’incontro con Papa Francesco, fino al vertice della “Coalizione *anti-Islamic State*” e ad un bilaterale con l’Italia, che ha trattato tutti i dossier di interesse comune, compresa la Libia.

Oltre a quello degli Stati Uniti, altrettanto fondamentale per la tutela dei nostri interessi in questa zona è, ovviamente, il sostegno europeo, sia nel quadro UE che nell'ambito di azioni e accordi bilaterali *ad hoc*, come quello stipulato a fine maggio scorso con la Francia dopo un decennio caratterizzato piuttosto da un atteggiamento di competizione, se non di aperta rivalità, rispetto alla politica italiana. Un importante impulso all'attuazione di questi obiettivi è giunto, poi, anche dalla Seconda Conferenza internazionale sulla Libia, svoltasi a Berlino il 23 giugno scorso con una partecipazione assai ampia della comunità internazionale (rappresentata da Nazioni Unite, Unione Europea, Unione Africana, Lega degli Stati arabi, dai governi di numerosi Stati, tra cui tutte le maggiori potenze, comprese Cina e Russia, e i Paesi geograficamente più vicini alla Libia, compresa la Turchia, e naturalmente la Libia stessa, attualmente guidata dal Primo Ministro *ad interim* Dabaiba). La conferenza ha espresso l'impegno a sostenere, ma senza interferenze, il processo di transizione democratica e di pacificazione della Libia, chiamata alle elezioni presidenziali e parlamentari previste per il 24 dicembre di quest'anno, e altresì a contribuire ad affrontare le cause alla base degli attuali conflitti.

4. – Il deciso filo atlantismo di Draghi ha contribuito senza dubbio anche al successo della terza tappa della maratona europea di Biden. Il *summit* del 15 giugno ha mirato a rinsaldare l'alleanza degli Stati Uniti con le istituzioni UE e con i suoi 27 membri intorno ai valori e agli obiettivi strategici affermati negli incontri precedenti. Significativa, già di per sé, la circostanza che per la prima volta gli Stati Uniti abbiano scelto come loro interlocutore politico non questa o quella capitale europea ma la UE nel suo complesso, rappresentata dalle sue istituzioni comuni. Si è dunque (ri-)parlato dei temi già trattati nei precedenti incontri, nella specifica prospettiva dei rapporti bilaterali USA-UE, raggiungendo, in più, anche importanti risultati concreti, soprattutto sul piano delle relazioni commerciali. Si è infatti finalmente chiuso il contenzioso *Boeing-Airbus* (la disputa più lunga mai registratasi in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio) con la sospensione (per il momento di cinque anni, dopo quella di quattro mesi decisa nel marzo scorso, in attesa di una soluzione definitiva) degli ingenti dazi reciprocamente applicati da Stati Uniti e Unione Europea in seguito alla condanna, in sede OMC, delle sovvenzioni pubbliche accordate da europei e americani ai propri colossi aeronautici, appunto l'*Airbus* e la *Boeing* (la nostra Rivista non ha mancato di occuparsi del caso, in più di un'occasione: v. M. Buccarella, *Airbus vs Boeing: tra i due litiganti il terzo gode*, in *DPCEonline*, 3/2019; Id., *Il caso Airbus-Boeing: una nuova tappa della guerra dei dazi tra USA e UE*, in *DPCEonline*, 1/2020). L'accordo raggiunto (le cui conseguenze, peraltro, sono molto rilevanti per il *made in Italy*, comportando la sospensione dei dazi statunitensi sulle importazioni di prodotti agroalimentari italiani per un valore di circa mezzo miliardo di euro all'anno), prevede anche l'impegno

comune per evitare il *dumping* cinese sulla produzione aeronautica, e altresì l'impegno ad archiviare al più presto pure la controversia sull'acciaio, generata dai dazi di Trump, e, più in generale, a realizzare una forma di cooperazione economica rafforzata. In questa prospettiva si colloca già l'istituzione di un Consiglio UE-USA sul commercio e la tecnologia, preludio per una ripresa dei negoziati per un organico accordo bilaterale su commercio e investimenti, da tempo stagnanti, e per una stretta collaborazione in settori tecnologici di interesse globale e alto potenziale, in particolare quelli dell'intelligenza artificiale e della *cybersecurity*.

Non può sfuggire il più ampio significato geopolitico di questa svolta nella politica dell'amministrazione statunitense: non è più il momento di disperdere energie in reciproche beghe mercantili quando occorre, invece, ricostruire una forte Alleanza Atlantica per contenere i nemici comuni, la Cina e la Russia, cui non va lasciato il primato industriale e commerciale.

5. – E a proposito di Russia, giungiamo finalmente alla tappa conclusiva del viaggio di Biden. Nessuno, nemmeno lo stesso Biden, si aspettava molto dal “*summit* con il killer” (come egli aveva definito il leader russo) svoltosi a Ginevra il 16 giugno, in un momento in cui le relazioni tra Stati Uniti e Russia erano state definite al livello più basso da decenni. Già il protocollo previsto per la conduzione dell'incontro denotava reciproca diffidenza, ma anche la volontà di evitare tensioni e di salvaguardare, a livello simbolico, la pari dignità dei due presidenti. La sede che lo ha accolto, la Villa Grange di Ginevra (la stessa città che nel 1985 ospitò lo storico incontro tra Ronald Reagan e Michael Gorbaciov) è stata distribuita in parti perfettamente uguali tra le due delegazioni; non era stato previsto un comunicato finale congiunto, né la firma di documenti, quasi a voler escludere in partenza la possibilità di arrivare a posizioni e scelte condivise. È stata evitata persino una cena comune, di solito di rito in simili occasioni, e, in fondo, non c'è stato nemmeno un vero faccia a faccia, visto che i due leader non sono stati mai lasciati da soli dai propri consiglieri. Eppure, questo loro primo colloquio da presidenti (Putin aveva già incontrato Biden come Vicepresidente di Obama) è stato meno sterile del previsto, anche se nessun progresso si è registrato su alcuni punti di frizione che Biden aveva indicato come “linee rosse” da non superare per non rischiare un ulteriore deterioramento dei rapporti, e su cui Putin ha invece controbattuto colpo su colpo: le rimostranze circa l'abuso sui diritti umani e la repressione dell'opposizione interna, e in particolare l'episodio dell'incarcerazione di Alexei Navalny (ritenute da Putin questioni di giurisdizione domestica); la presunta (e puntualmente negata) responsabilità sugli attacchi cibernetici all'estero; l'aggressione dell'Ucraina (cui Putin ha rigirato l'accusa di violare il Protocollo di Minsk del 2014, che avrebbe dovuto porre fine alla guerra nell'Est del Paese) e le altre operazioni ostili nell'area che va dai Baltici alla Georgia. Nonostante ciò, infatti, rispetto alle scarse aspettative di partenza, può già considerarsi un successo l'aver

annunciato (con una dichiarazione, a sorpresa, comune) il ritorno nelle proprie sedi dei rispettivi ambasciatori (che da mesi erano stati richiamati in seguito alle tensioni dovute al caso di pirateria *SolarWinds*) e la ripresa dei colloqui sulla parità strategica (che è sembrata la vera priorità per le due amministrazioni) e, dunque, sul controllo degli armamenti atomici e convenzionali.

Insomma, *tous comptes faits*, anche l'esito di quest'ultima tappa del suo viaggio può essere in definitiva considerato con soddisfazione (“*mission accomplished*”!) dal Presidente americano (soddisfazione condivisa, stando alle dichiarazioni rilasciate, anche dal suo interlocutore), avendo raggiunto quantomeno il risultato “minimalista” di riaprire uno spiraglio di dialogo e un canale di confronto diretto con il Cremlino su alcuni punti di interesse strategico. Forse solo un piccolo passo verso il disgelo e la *de-escalation* della guerra fredda in atto tra USA e Russia, che potrebbe però assumere un'importanza ben maggiore interpretando l'incontro (anche) in chiave anticinese: trattare Putin con rispetto, significa provare a sottrarlo all'abbraccio con la Cina che, è appena il caso di ribadirlo, resta la vera antagonista degli Stati Uniti.

6. – Non è facile valutare quali saranno gli effetti concreti, soprattutto di lunga durata, dell'“offensiva” lanciata dal Presidente Biden con il suo viaggio in Europa. Si è trattato di una iniziativa di indubbio significato e successo, sia per il suo complessivo impatto sulle relazioni internazionali, sia per gli importanti impegni programmatici, e in qualche caso anche immediatamente tangibili, assunti al termine di tali incontri. Questi risultati, tuttavia, non possono far perdere di vista che siamo solo all'inizio di una nuova fase geopolitica, i cui sviluppi, in uno scacchiere internazionale caratterizzato da gravi e molteplici conflitti, sono difficilmente prevedibili.

Per il mondo occidentale, cui l'iniziativa si rivolgeva come una sorta di “chiamata alle armi”, ne possono sicuramente derivare una serie di benefici. Dopo le lacerazioni e le frizioni, anche interne a questa parte del mondo, dell'era Trump (*Occidenti contro*, titolava in maniera emblematica, ancora di recente, il fascicolo 9/2020 della rivista di geopolitica *Limes*), vi è soprattutto la ritrovata coesione (specie fra le due sponde dell'Atlantico) intorno ad obiettivi economici e strategici condivisi e, prima ancora, ai comuni valori dei diritti umani e della democrazia liberale (che, peraltro, Biden ha più volte affermato di non aver mai creduto in crisi). Va verificato, tuttavia, quanto questa coesione sia destinata a durare anche in futuro. Si è visto, infatti, come l'unità di intenti sbandierata nelle dichiarazioni finali dei vertici di metà giugno celasse su alcuni punti divergenze di opinioni e di interessi tra i singoli Stati, che si è riusciti momentaneamente a ricomporre, ma che sono suscettibili di creare in seguito nuove tensioni. Ed in effetti, solo a distanza di pochi giorni dalla partenza di Biden, si è assistito ad una clamorosa spaccatura all'interno del Consiglio Europeo svoltosi il 24 e il 25 giugno a

causa della opposizione di Stati membri dell'Est europeo, fortemente russofobi («Putin sente solo la forza!», è il loro ricorrente *refrain*), alla proposta Merkel-Macron, affossata sul nascere, per un incontro tra le istituzioni della UE e Putin, che mirava ad una rapida ripresa del dialogo col vicino russo per cercare di superare i motivi di contrasto esistenti in Europa e nel Mediterraneo.

Anche sul piano dei diritti, l'integrità del “fronte occidentale” è incrinata dalle ambiguità e contraddizioni legate al rapporto con la Turchia del “dittatore” Erdogan. In una NATO che punta l'indice contro le potenze autocratiche per il mancato rispetto dei diritti umani, crea infatti non poco imbarazzo la presenza di un governo che è stato già “condannato” da Biden per il negazionismo sul genocidio degli Armeni da parte dell'Impero Ottomano nel 1915 (sul preciso valore e sugli effetti giuridici di questa “condanna” cfr. E. Pistoia, *Dal 24 aprile 1915 al 24 aprile 2021: il riconoscimento del genocidio armeno da parte del Presidente Biden nel diritto internazionale*, in *SIDIBlog* del 24 maggio 2021) e per la repressione degli oppositori interni, la persecuzione dei giornalisti e degli intellettuali, dei Curdi e dei loro parlamentari. Ma nessun cenno a questi problemi è contenuto nel *Communiqué* approvato a Bruxelles il 14 giugno. La spiegazione di questo “doppiopesismo” è nota e scontata: Erdogan è indispensabile per la gestione dei profughi siriani nel suo Paese, che gli Stati europei vogliono tenere lontani dal proprio territorio. Tant'è che l'ultimo Consiglio Europeo si è affrettato ad invitare a tal fine la Commissione a presentare “senza indugio” una proposta per la prosecuzione del finanziamento alla Turchia (oltre che per estendere il “modello Turchia” alla Libia e a ulteriori Paesi, come la Tunisia) mentre non si riesce ancora ad assumere una linea comune e solidale sulle questioni, prioritarie per l'Italia, di una gestione europea dei flussi migratori e, in particolare, dei cosiddetti “ricollocamenti”.

7. – Al di là dei problemi “interni” all'Occidente, è importante capire come reagiscano all'“offensiva” di Biden i suoi antagonisti. Russia e Cina non stanno certo solo a guardare, e replicano a loro volta con l'accusa, al G7, di essere un “club vecchio e piccolo” che ha la pretesa di imporre unilateralmente agli altri la propria visione del mondo, e alla NATO di aver scelto un approccio strategico che rischia di alimentare una nuova guerra fredda in nome di valori “alti”, ma in realtà perseguendo l'obiettivo di recuperare il potere politico ed economico esercitato dagli Stati Uniti per tutto il Novecento. In alternativa, la Cina prospetta, invece, un'idea delle relazioni internazionali (filosoficamente fondata dalla cosiddetta *xiaokang*, la concezione della vita pacifica e armoniosa dei cinesi) basata sul concetto di *win-win*, ovvero di vantaggi ricavabili da una cooperazione non “ideologica”, semplicemente volta alla crescita delle economie e del benessere di tutti i Paesi, e dunque espressione di un “vero” multilateralismo. In concreto, le

autorità di Pechino non perdono tempo per tessere a loro volta la propria rete di alleanze e di influenza nel mondo, anche all'interno del mondo occidentale, compresa l'Italia (ricordiamo che proprio in contemporanea con il G7, esponenti di forze politiche che sostengono il Governo Draghi, con forte imbarazzo per la diplomazia italiana, intrattenevano a Roma contatti e colloqui con rappresentanti di Pechino e rilasciavano dichiarazioni pubbliche che definivano il G7 di Cornovaglia e il vertice NATO come una "parata ideologica" contro la Cina; sono le stesse forze politiche che, come già accennato, nel marzo del 2019 avevano sottoscritto un memorandum d'intesa con la Cina sulla Nuova via della seta).

Per quanto riguarda poi più specificatamente la Russia, essa, lo si è già sottolineato, percepisce inevitabilmente l'allargamento della NATO ad Est e l'insistenza sull'avvicinamento dell'Ucraina all'Alleanza Atlantica, come una minaccia alla propria sicurezza; e anche in Occidente non manca chi faccia osservare come questa politica abbia in realtà finito per aumentare i satelliti degli Stati Uniti in Europa piuttosto che rendere l'Europa più sicura, e che sarebbe meglio puntare, piuttosto, ad un accordo complessivo sulla sicurezza paneuropea con una Ucraina neutrale come elemento di stabilità e sicurezza per sé, la NATO e la Russia (così, ad esempio, quasi *verbatim*, A. Marrone, *NATO 2030: la partita comincia adesso*, in *affarinternazionali* del 16 giugno 2021).

La contrapposizione tra blocchi rivali rischia intanto di travolgere il multilateralismo tanto invocato da tutti, persino quando sono in gioco interessi chiaramente comuni. Se n'è avuto un segnale in occasione della riunione dei Ministri degli Esteri e dello Sviluppo del G20 tenutasi a Matera a fine giugno per discutere, soprattutto, di lotta alla pandemia e di fame nel mondo, che, non solo ha fatto registrare due (non casuali) assenze di peso (il Ministro russo Serghei Lavrov sostituito dal suo vice; quello cinese, Wang Yi, collegato solo in videoconferenza), ma, soprattutto, ha mostrato al mondo l'increscioso spettacolo dello scambio di accuse reciproche tra Russia, Cina, Stati Uniti e altri Paesi occidentali (Germania in particolare), di voler strumentalizzare la campagna vaccinale mondiale per ottenere vantaggi economici e politici.

Per concludere, osserviamo che, se l'assetto delle relazioni internazionali (o, se si preferisce, l'"ordine" mondiale) ha certamente subito un forte scossone ad opera della radicale svolta impressa da Biden alla politica estera statunitense, non è detto ch'esso sia destinato a diventare più semplice e più stabile. Il mondo della "nuova guerra fredda" è, anzi, forse molto più flessibile e mutevole rispetto a quello bipolare della guerra fredda "combattuta" nella seconda metà del secolo scorso e presenta un livello di conflittualità quantomeno non inferiore; al punto che è diventata una formula di successo quella della "terza guerra mondiale frammentata", utilizzata per descrivere il mondo attuale da Papa Francesco (e a cui si è ispirato anche il fascicolo di *Limes* 2/2016, dal titolo *La terza guerra*

mondiale? Ragionando sul monito di papa Francesco. Come possiamo evitare il conflitto globale definitivo). Per viverci insieme, in questo mondo, è necessario che il dialogo e la cooperazione responsabile, da tutti auspicati, riescano effettivamente a prevalere sulle contrapposizioni e sugli atteggiamenti di sfida. Gli eventi futuri, da seguire con attenzione, ci mostreranno qual è la strada che si intende imboccare.

Aldo Ligustro
Dip.to di Giurisprudenza,
Università di Foggia
aldo.ligustro@unifg.it