

America is Back ... to America First?

La politica estera statunitense nel primo anno di presidenza Biden, tra cesure e continuità con l'era Trump

di Aldo Ligustro

1. – Questo editoriale rappresenta una *mise à jour* di quello edito nel secondo fascicolo di DPCE online del 2021, col titolo *America is Back: la presidenza Biden e il nuovo “ordine” mondiale*, per effettuare un primo bilancio, a meno di sei mesi dall'insediamento Joe (Joseph) R. Biden alla Casa Bianca, il 20 gennaio scorso, della svolta ch'egli aveva promesso in campagna elettorale di imprimere alla politica estera degli Stati Uniti rispetto a quella del suo predecessore; svolta espressa con lo slogan “America is Back”, contrapposto all’“America First” e al “Make America Great Again” di Donald Trump, con cui era intesa la volontà 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.

Tale volontà era stata poi ribadita nel corso della sua prima missione all'estero, la lunga e intensa *tournee* intrapresa in Europa dal 10 al 16 di giugno, che, attraverso quattro tappe fondamentali (una riunione del G7, un incontro dei capi di Stato e di governo dell'Alleanza Atlantica, l'incontro con i rappresentanti delle istituzioni dell'Unione Europea, e, infine, il “faccia a faccia”, a Ginevra, con il Presidente russo Putin), ha consentito di mettere a punto, insieme agli alleati europei e agli altri principali partner occidentali, la “nuova strategia globale” degli Stati Uniti, incentrata, sul *piano del metodo* di azione, sulla valorizzazione dell'alleanza fra i Paesi occidentali, ma anche, in una dimensione più ampia, sul rilancio del multilateralismo (prima minato alle basi dall'unilateralismo e dalla preferenza per i rapporti bilaterali del Presidente Trump), e, sul *piano sostanziale*, sull'obiettivo geopolitico di contrastare l'espansionismo politico-territoriale della Russia e quello politico, economico e militare della Cina, nonché sulla contrapposizione tra democrazie e totalitarismi, con l'intento di riconquistare la *leadership* politica e morale dell'Occidente nel mondo.

L’“offensiva strategica” lanciata da Biden con il suo viaggio in Europa aveva suscitato grandi aspettative nel mondo occidentale dove era stata

generalmente accolta come un’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 dei vertici indicati. Nel precedente editoriale, oltre a illustrare in maniera dettagliata gli esiti di ciascuno di tali incontri e i termini della complessiva strategia che ne scaturiva, sottolineandone gli importanti e positivi elementi di discontinuità con la politica estera di Trump, avevamo però anche cercato di evidenziarne diversi aspetti problematici concernenti non solo i rapporti con gli antagonisti del mondo occidentale, ma pure la coesione all’interno della coalizione occidentale e la stessa coerenza tra i vari obiettivi strategici dichiarati. E ci eravamo soffermati in particolare su un punto: l’Afghanistan. Era quasi scontato – osservammo – che la decisione di Biden di ritirare le truppe americane entro la simbolica scadenza dell’11 settembre, dopo 20 anni di impegno dall’inizio dell’intervento militare seguito all’attentato delle Torri gemelle di New York dell’11 settembre del 2001, costato la vita di numerosi militari di varie nazionalità, era destinata ad aprire di nuovo un periodo di instabilità e incertezza per il futuro di questo Paese, con la possibilità 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, compresa l’ISIS, in grado di lanciare attacchi terroristici anche in altri Paesi. L’accettazione del rischio di incorrere così in un “nuovo Vietnam” – sottolineammo pure – era 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 dagli obiettivi del *post-conflict peacebuilding*, caratterizzanti le operazioni multinazionali a guida statunitense almeno negli ultimi trent’anni, alla competizione strategica tra grandi potenze.

Altra cosa era, però, prevedere i tempi e le modalità con cui questa facile “profezia” si sarebbe avverata. La rapida disfatta delle istituzioni dell’esercito dello Stato afgano governato dal Presidente Ghani di fronte alla inarrestabile avanzata delle truppe talebane, coronata dall’istituzione dell’Emirato islamico d’Afghanistan; l’esodo concitato e caotico dei contingenti militari alleati; le resse dei cittadini afgani in cerca di scampo all’aeroporto di Kabul; i voli con i disperati aggrappati ai carrelli degli aerei che cadono nel vuoto; gli eccidi provocati dalle autobombe e dai kamikaze dei militanti dell’IS-Khorosan (*Islamic State – Khorosan Province*), manifestazione locale dell’ISIS, apparsi più repentinamente di quanto temuto sullo scenario afgano; i figlioletti affidati ai soldati occidentali in fuga da madri terrorizzate; le uccisioni, le torture, la repressione operata dai talebani nei confronti della popolazione locale, ai danni, in particolare, delle donne e di quanti ritenuti colpevoli di “collaborazionismo” con il precedente governo e con gli “invasori” stranieri, sono gli eventi e le immagini che nell’agosto scorso hanno inorridito e sdegnato il mondo intero e inflitto un grave colpo

all'immagine del Presidente Biden, degli Stati Uniti e dell'alleanza dei Paesi occidentali, che si erano appena candidati alla riconquista della *leadership* politica e morale globale, provocando sensibili incrinature anche all'interno di tale alleanza, visto che – ricordiamo – il ritiro dall'Afghanistan, pur coinvolgendo i contingenti di altri Paesi della NATO, era stato deciso di fatto in modo unilaterale dagli Stati Uniti.

Si è trattato di uno *shock* planetario, di una catastrofe politica e culturale, che, insieme a un vespaio di polemiche, ha sollevato una serie di questioni di ordine politico e giuridico. Sulle principali di esse, e di quelle, in particolare, che rivestono uno specifico interesse per il diritto internazionale, si sofferma ampiamente l'editoriale di Paolo Bargiacchi nel fascicolo 4/2021 della versione cartacea di questa *Rivista*. Non è dunque il caso di riprendere tali temi in questa sede, se non per qualche aspetto utile a valutare gli sviluppi che ne discendono sulla politica estera di Biden dopo il ciclo di incontri europei del giugno scorso e a “testare” la salute dell'alleanza con i suoi partner occidentali. Ci riferiamo principalmente ai seguenti profili: *a*) il reale significato e l'effettiva portata che nella politica estera di Biden assumono la difesa e l'affermazione dei valori democratici e la tutela dei diritti umani; *b*) il modo di concepire e realizzare, nei fatti, l'alleanza strategica transatlantica e in particolare i rapporti con l'Unione Europea.

2. – Il primo punto ha stimolato un serrato dibattito che, in contemporanea e immediatamente dopo i drammatici eventi iniziati ad agosto, ha tenuto banco non solo e non tanto fra gli “addetti ai lavori”, ma anche e soprattutto a livello mediatico, in termini, però, a nostro avviso alquanto fuorvianti. Si è, cioè, discusso molto, con diverse e opposte prospettive, e con diversi e divergenti giudizi, della opportunità, per quanto riguarda l'Afghanistan ma anche in generale, di “esportare la democrazia con le armi” in Paesi privi di tradizioni democratiche. In realtà, né i valori democratici, né i diritti umani hanno costituito il motivo dell'intervento militare in Afghanistan, iniziato – come è noto – il 7 ottobre del 2001 con l'operazione *Enduring Freedom*, condotta principalmente da forze americane e britanniche, in risposta all'attentato terroristico alle Torri gemelle dell'11 settembre dello stesso anno. La coalizione rivendicava, piuttosto, l'esercizio di un diritto di legittima difesa, individuale e collettivo, e la tutela della sicurezza degli Stati contro il terrorismo internazionale; obiettivo condiviso inizialmente da larga parte degli Stati (comprese la Cina e la Russia) e da numerose organizzazioni internazionali, tra cui l'Unione Europea, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione degli Stati americani e la NATO, e persino, sia pure con qualche riserva, la Lega araba.

Anche il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, pur non autorizzando in modo esplicito l'iniziativa, ebbe indirettamente a legittimarla, affermando, con due risoluzioni adottate poco dopo l'11 settembre (la 1368 e la 1373, rispettivamente del 12 e del 28 settembre 2001),

il diritto naturale di legittima difesa individuale e collettiva ai sensi dell'articolo 51 della Carta dell'ONU («the inherent right of individual or collective self-defence»), poi effettivamente esercitato dagli Stati Uniti e dai suoi alleati per invadere l'Afghanistan e destituire il governo dei talebani, accusato di collusione con Osama Bin Laden e la rete terroristica di Al Qaeda, e per cercare di debellare quest'ultima. (Prescindiamo, qui, dalle complesse questioni sollevate dall'interpretazione dell'articolo 51 della Carta dell'ONU che, secondo una lettura piuttosto rigida, molto diffusa in dottrina, non dovrebbe consentire il ricorso alla legittima difesa in assenza di un attacco armato *in atto* e neppure nei confronti di soggetti *non statali*, come i gruppi terroristici privati; ma si veda in merito P. Picone, *L'insostenibile leggerezza dell'art. 51 della Carta dell'ONU*, in P. Picone, *Obblighi «erga omnes» e uso della forza*, Napoli, 2017, 631 ss.).

Ora, è vero che nell'arco di una occupazione protrattasi per due decenni, segnati nel tempo da complessi sviluppi – che, tra l'altro, hanno visto accanto alla permanenza della *Enduring Freedom* anche il dispiegamento, con molteplici funzioni, di altre missioni militari autorizzate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU (come l'*International Security Assistance Force*: ISAF, e la *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*: UNAMA, istituite rispettivamente con ris. 1383 del 6 dicembre 2001 e ris. 1401 del 28 marzo 2002) – sono stati ottenuti dalle forze in campo risultati ben più ampi, tipici dei “regimi di amministrazione dei territori” non di rado realizzati nella prassi dell'ONU negli ultimi trent'anni, riconducibili a processi globali di *Nation-building* ispirati ai modelli occidentali di democrazia e di rispetto dei diritti umani. Tuttavia, come evidenzia Paolo Bargiacchi nel lavoro prima citato, le vere ragioni della presenza occidentale in Afghanistan, almeno di quella statunitense, sono state ribadite senza equivoci dal Presidente Biden nella dichiarazione resa il 16 agosto scorso, nel bel mezzo della drammatica evacuazione delle truppe alleate, per rispondere alle contestazioni provenienti da ogni parte del mondo: «Our mission in Afghanistan was never supposed to have been nation-building. It was never supposed to be creating a unified, centralized democracy. Our only vital national interest in Afghanistan remains today what it has always been: preventing a terrorist attack on American homeland».

Questa posizione è stata poi confermata nell'ambito delle trattative avviate dagli Stati Uniti con il governo provvisorio del neocostituito Emirato islamico d'Afghanistan, dove il possibile sblocco delle riserve della Banca centrale afghana, depositate presso la *Federal Reserve Bank* di New York, e dei fondi di finanziamento per la ricostruzione e lo sviluppo erogati da Banca Mondiale e da Fondo Monetario Internazionale (e lo stesso problema si è posto, per inciso, anche per i fondi per l'assistenza allo sviluppo sospesi dall'Unione Europea e dall'*Asian Development Bank*), non sono condizionati (non almeno in modo tassativo) né a garanzie su un assetto democratico ed inclusivo dello Stato, né al rispetto dei diritti umani (e dei

diritti delle donne in particolare), ma piuttosto ad assicurazioni circa la rottura di ogni legame con le formazioni terroristiche (a tal fine puntando pure sulla circostanza che gli stessi talebani sono ora bersaglio dell'ISIS).

Si tratta, in definitiva, della stessa linea seguita in precedenza da Donald Trump e culminata nell'Accordo di Doha (*Agreement for Bringing Peace to Afghanistan*), stipulato nel 2020 con i talebani, in cui, tra le condizioni poste dagli Stati Uniti per il ritiro delle forze alleate, non figurano richiami alla democrazia e ai diritti umani, ma una serie di richieste di garanzie in chiave di sicurezza e nei confronti del terrorismo. Da tale linea, infine, non si discosta troppo nemmeno il Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Infatti, come ci ricorda ancora Paolo Bargiacchi, la risoluzione 2593(2021) del 30 agosto, pur affermando l'importanza dei diritti umani e auspicando la ricerca di un assetto politico inclusivo di tutte le minoranze etniche e religiose (azeri, uzbeki e tagiki) e aperto anche alla partecipazione delle donne, è anch'essa prevalentemente focalizzata sui temi della sicurezza e del terrorismo.

Intanto, la situazione creatasi in Afghanistan vede l'intera comunità internazionale profondamente divisa circa la politica da seguire con il governo dei talebani, diversamente da quanto avveniva, come si è detto, venti anni fa all'avvio della operazione *Enduring Freedom*. I Paesi meno sensibili al tema della democrazia e dei diritti umani (la Federazione Russa e la Cina) o già in partenza culturalmente e politicamente non troppo distanti dai talebani (come Pakistan, Arabia Saudita, Iran, Turchia e Qatar) non hanno avuto remore a dialogare con essi, anche allo scopo di estendere la loro influenza in Afghanistan, e non hanno esitato a riaprire rapidamente le proprie rappresentanze diplomatiche a Kabul (scelta comunque operata anche da Germania e Giappone). La maggior parte dei Paesi occidentali è posta, invece, di fronte a laceranti dilemmi, tra, da un lato, l'esigenza di trattare con l'Emirato islamico per favorire la stabilizzazione del Paese, però pretendendo il rispetto di determinate condizioni, in termini di sicurezza, certo, ma pure di tutela dei diritti umani; dall'altro, la preoccupazione di evitarne una prematura legittimazione sul piano internazionale, anche solo in via di fatto, accreditando i rappresentanti dell'Emirato come interlocutori. Nel frattempo, una crisi umanitaria di drammatiche dimensioni sta mettendo in ginocchio un popolo tra i più poveri al mondo, il cui PIL nazionale dipende al 50% dagli aiuti internazionali, che, come si è detto, per il momento sono però in gran parte bloccati, insieme alle riserve monetarie statali, in attesa degli esiti dei negoziati in corso tra il governo talebano e gli Stati Uniti con i suoi alleati. Di qui l'esigenza di seguire (come in effetti si stanno orientando in concreto a fare le istituzioni dell'Unione e diversi Paesi europei) una linea che, nell'immediato, sappia scindere la definizione dei rapporti politici con l'attuale governo afgano (compresa la questione di un suo eventuale riconoscimento), imprescindibilmente legata alla richiesta di clausole condizionali di vario genere, per impegnarsi da subito nell'assistenza umanitaria con una mobilitazione internazionale volta a riattivare progetti

già avviati in passato da diverse agenzie dell'ONU e da istituti specializzati, o a finanziarne di nuovi.

3. – Le vicende afgbane non hanno mancato di ripercuotersi nei rapporti con gli alleati occidentali, specie, comprensibilmente, quelli impegnati con propri contingenti nelle missioni militari in Afghanistan. Né si è trattato semplicemente della reazione allo “sgarbo istituzionale” dovuto alle mancate consultazioni circa la decisione di cessare l'occupazione militare, seguito a quello del mancato coinvolgimento nei negoziati svoltisi nel 2020, in era Trump, a Doha con i talebani. Il *vulnus* creatosi, specialmente con i Paesi europei, è invece più profondo, riguardando l'emergere di dubbi sulla effettiva capacità degli Stati Uniti di sostenere i propri alleati e la constatazione di una sostanziale divergenza rispetto all'effettivo peso da attribuire ai valori della democrazia e dei diritti umani in politica estera (che per quanto riguarda l'Unione Europea sono solennemente iscritti nei trattati, soprattutto agli articoli 2 e 21 del TUE, e possono ad esempio comportare, in questo caso concreto, una maggiore difficoltà a rassegnarsi al ritorno, *sic et simpliciter*, del popolo afgbano alla condizione di venti anni fa).

Come se non bastasse, a turbare ulteriormente i rapporti USA-UE è sopravvenuta, a poche settimane di distanza dalla catastrofe afgbana, la “crisi dei sottomarini”, quando, a metà dello scorso settembre, è stata annunciata da Stati Uniti, Regno Unito e Australia la conclusione del cosiddetto “patto AUKUS” (acronimo, appunto, di Australia, United Kingdom e United States). È un accordo per la sicurezza nell'area indo-pacifica (è stato definito la “NATO del Pacifico”) finalizzato principalmente a contenere le mire di Pechino nella zona e ad impedirne il predominio militare, che viene peraltro a integrare l'azione già svolta con analoghe finalità da altre alleanze aggregate dagli Stati Uniti, come “The Five Eyes”, attiva nel campo dell'intelligence, comprendente Australia, Canada, Nuova Zelanda e Regno Unito, e quella del QUAD (*Quadrilateral Security Dialogue*), che unisce Stati Uniti, Giappone, Australia e India, sempre con l'obiettivo di contenere l'espansionismo cinese in campo, questa volta, economico e commerciale. L'iniziativa ha irritato altri Paesi che, come Stati Uniti e Regno Unito, fanno parte della NATO, ma ne sono stati esclusi, nonché le istituzioni dell'Unione Europea, le quali, in risposta, avevano addirittura preso in considerazione la cancellazione del vertice sul Commercio e la tecnologia fissato per i giorni successivi a Pittsburgh. La reazione più dura è stata però quella della Francia, che nell'area del Pacifico ha forti interessi e due milioni di cittadini francesi residenti nei suoi territori d'oltremare. Il Ministro degli Esteri Le Drian ha parlato in proposito di una “pugnalata alle spalle”, ed è arrivato a richiamare “per consultazioni” gli ambasciatori da Australia e Stati Uniti, visto che l'Accordo AUKUS ha fatto saltare l'acquisto di sottomarini francesi, per 32 miliardi di euro, in precedenza concordato col governo di Canberra.

Ora, la diplomazia ha fatto rapidamente il suo corso, e, quindi, tra incontri dei rispettivi ambasciatori, interventi dell'Alto Rappresentante della Politica Estera Josep Borrell, dirette comunicazioni telefoniche tra Emmanuel Macron e Joe Biden, è stata dichiarata "pace fatta". In realtà, queste vicende hanno lasciato strascichi profondi nei rapporti tra le due sponde dell'Atlantico («qualcosa si è rotto per Bruxelles», dichiarò il Commissario francese Thierry Breton), scavando un solco forse anche maggiore con il Regno Unito. Appare infatti ormai evidente come Biden (anche su questo punto in sostanziale continuità con Trump) preferisca dare priorità agli alleati anglosassoni rispetto a quelli dell'Europa continentale; e altresì come, dopo la Brexit, Boris Johnson persegua con determinazione il disegno di una strategia geopolitica basata su un asse preferenziale con gli Stati Uniti e i Paesi dell'ex Impero britannico, lasciando fuori la UE; e ciò a dispetto dei vincoli derivanti dalla comune appartenenza alla NATO di molti dei membri dell'Unione, nonché degli stretti accordi bilaterali in materia di difesa, armamenti e sicurezza che legano il Regno Unito alla Francia (ad esempio, gli accordi firmati a Lancaster House nel 2010, estremamente importanti per la cooperazione anglo-francese nella delicata zona del Sahel).

Un effetto palpabile di tali crisi è stata la riproposizione al centro del dibattito politico, specie su spinta francese, del progetto di sviluppo di una "autonomia strategica" e di una difesa comune europea, ripartendo dalla dottrina formulata in precedenza nel documento del 28 giugno 2016 *Global Strategy for Foreign and Security Policy of the European Union* (in breve, *European Union Global Strategy*) sulla base degli articoli 42 e seguenti del TUE («Disposizioni sulla politica estera e di difesa comune»). Tale dottrina comporta la definizione, in politica estera, di una efficace strategia comune, autonoma rispetto a quella degli Stati Uniti e della NATO e aperta anche alle "nuove frontiere" della sicurezza, basate su moderni strumenti tecnologici, come quelli informatici, l'intelligenza artificiale, l'uso dei droni e il controllo dello spazio. Essa prevede inoltre una forza militare europea in grado di intervenire in modo rapido ed efficace in contesti di crisi internazionali, da costituire riorganizzando e integrando le forme di cooperazione militare già esistenti nel quadro istituzionale dell'Unione o in cui essa o i suoi membri sono coinvolti (come il cosiddetto Eurocorpo e il Fondo Europeo della Difesa). A di là della reazione contingente agli episodi illustrati, l'esigenza di una tale autonomia strategica nasce dalla convinzione che ormai, anche dopo la successione di Biden a Trump, gli interessi strategici europei non coincidano più perfettamente con quelli degli Stati Uniti e della NATO e che "l'ombrello" di protezione americano diventi sempre più incerto. Gli Stati Uniti, come detto, hanno spostato le proprie priorità strategiche in Estremo Oriente, e hanno posto al centro della loro attenzione la competizione con la Cina, mentre l'Europa si sente assediata e minacciata piuttosto sui suoi confini orientali dalla Federazione Russa e dai suoi alleati, e a Sud sul fronte del "Mediterraneo allargato", dove subisce i

ricatti e le interferenze politiche legate a mire espansionistiche (nel Mediterraneo Orientale e in Africa) e persino le aggressioni, anche marittime (nel Mediterraneo Orientale) di un membro dell’Alleanza Atlantica quale la Turchia di Erdogan.

Il progetto in parola ha compiuto negli ultimi mesi importanti progressi, culminati nel novembre 2021 nella proposta della cosiddetta “Bussola strategica” (*EU Strategic Compass*), una bozza presentata da Josep Borell, che prova a delineare più in concreto e più in dettaglio una visione strategica comune per la sicurezza e la difesa dell’Unione Europea e una *road map* verso la progressiva integrazione delle capacità difensive dei suoi membri e la costituzione di una forza di pronto intervento militare. Il progetto è destinato a ricevere ulteriori impulsi durante il semestre di presidenza francese dell’Unione, iniziato il primo gennaio del 2022. È noto come la “sovranità europea”, anche in campo militare, stia particolarmente a cuore al Presidente Macron (perfettamente in linea, del resto, con la tradizione francese), il quale sembra deciso ad approvare definitivamente la “Bussola strategica” già entro marzo, prima di concentrarsi sull’ultima frase del suo impegno per le elezioni presidenziali, previste per il 10 e il 24 dell’aprile prossimo. Non vanno però sottovalutati alcuni ostacoli che potrebbero frenare questo programma. All’interno dell’Unione permangono, infatti, su questi temi di politica estera, sensibili divergenze – già sottolineate nel precedente editoriale – soprattutto fra i Paesi dell’Europa del Sud, proiettati verso il “fronte meridionale”, e quelli dell’Europa settentrionale ed orientale, che danno priorità alle minacce provenienti dalla Russia e dai suoi alleati. In particolare, i Paesi baltici e la Polonia resistono ad ogni richiamo a una organizzazione militare comune, perché potrebbe drenare risorse dalla NATO, che considerano l’unico ombrello in grado di proteggerli da Mosca. Al tempo stesso, a mitigare la preoccupazione che l’autonomia strategica dell’UE implichi un allentamento dei legami con gli Stati Uniti e la NATO, dovrebbe servire la considerazione che tale obiettivo non è concepito (coerentemente d’altronde con il dettato dell’articolo 42.2 del TUE) come alternativo all’Alleanza Atlantica, bensì come ad essa complementare, e che la stessa “Bussola strategica” prevede tra i compiti dell’Unione non solo il rafforzamento della cooperazione con la NATO, ma anche con le Nazioni Unite, l’OCSE, l’Unione africana e l’ASEAN, nonché con “partner individuali” sentiti particolarmente vicini, a partire, appunto, dagli Stati Uniti, e poi il Canada, la Norvegia e altri.

Tuttavia, in senso di nuovo sfavorevole al successo del progetto, giocano le divergenze che emergono persino all’interno del *core group* dei Paesi più decisi, accanto alla Francia, a perseguirlo, come la Germania e l’Olanda e, in questo momento, soprattutto l’Italia, che, ricordiamo, il 26 novembre scorso ha stipulato col vicino d’Oltralpe il cosiddetto “Trattato del Quirinale”, un trattato di cooperazione rafforzata bilaterale in cui spiccano, tra i settori di cooperazione contemplati, anche gli affari esteri, la sicurezza

e la difesa. Questi Paesi offrono alla Francia un convinto sostegno, ma chiedono in cambio anche delle concessioni rispetto, in particolare, al suo seggio permanente presso il Consiglio di Sicurezza dell'ONU e al suo arsenale nucleare, che vorrebbero in qualche modo “rendere europei”, o anche rispetto alla politica di *export* degli armamenti, che si vorrebbe soggetta a regole e limiti comuni, specie al fine di evitarne la fornitura a Paesi non rispettosi dei diritti umani. Ricordiamo a proposito come proprio la Francia (il maggior esportatore di armi in Europa) è stata di recente coinvolta in una serie di polemiche, non solo e non tanto per la fornitura di armi a Paesi non democratici, come l'Arabia Saudita (problema che coinvolge notoriamente anche altri membri dell'Unione, Italia e Germania comprese), ma anche per la vendita di sistemi di sorveglianza informatica adoperati in Paesi come l'Egitto di Al Sisi per scovare e controllare attivisti e dissidenti interni (e il pensiero corre qui inevitabilmente a Giulio Regeni e a Patrick Zaki!).

Bisogna, insomma, fare i conti con la proverbiale difficoltà dell'Unione Europea a “parlare a una voce sola” quando si tratti di affrontare questioni di politica internazionale, che può far dubitare della possibilità di giungere in tempi brevi a risultati significativi nella realizzazione degli obiettivi esposti.

4. – Il ritiro dall'Afghanistan, col “tradimento” del suo popolo, abbandonato nelle mani dei talebani, ha inevitabilmente scosso anche la fiducia internazionale nell'impegno solennemente assunto da Joe Biden, fin dalla campagna elettorale per la presidenza, di contrastare le autocrazie e difendere i valori democratici sul piano globale. Ciò ha probabilmente contribuito a minare la credibilità e il successo del *Summit for Democracy*, ospitato, in forma virtuale, il 9 e il 10 dicembre scorso dalla Casa Bianca. Il vertice si era posto tre macro-obiettivi: rafforzare la democrazia e combattere l'autoritarismo, combattere la corruzione, promuovere il rispetto dei diritti umani nelle relazioni internazionali e all'interno degli Stati, compresi gli Stati Uniti. Biden partiva infatti dalla consapevolezza che anche nel suo Paese la democrazia è in pericolo. Dopo l'assalto al Capitol Hill del 6 gennaio 2021, gli Stati Uniti continuano ad essere divisi e lacerati dal duello a distanza tra Donald Trump, che rimprovera ai democratici di aver rubato i voti nelle scorse elezioni presidenziali, e Joe Biden, che accusa Trump di aver organizzato e guidato un vero e proprio tentativo di golpe. E mentre i lavori della commissione d'inchiesta della Camera, sistematicamente sabotati dai repubblicani, che non la ritengono imparziale, procedono con eccessiva lentezza, da più parti (come, ad esempio, l'organizzazione *non profit Protect Democracy* e l'autorevole quotidiano *New York Times* in un durissimo articolo dal titolo «Ogni giorno ormai è come il 6 gennaio», pubblicato pochi giorni prima di tale ricorrenza) si lanciano allarmi sui pericoli attualmente esistenti per la democrazia americana, frutto – si ritiene – di un preciso disegno

guidato da Trump e dal movimento dei repubblicani a lui fedeli, il MAGA (*Make America Great Again*), e sostenuto da migliaia di “patrioti”, pronti persino ad impugnare le armi. In questo clima, quasi da guerra civile, sarebbe a rischio addirittura il diritto di voto. Nei circa trenta Stati guidati dai repubblicani, infatti, si starebbero organizzando forme “legali” di sabotaggio delle libere elezioni (a partire da quelle per il rinnovo della Camera dei Rappresentanti previste per l’ottobre del 2022), ad esempio ricorrendo al sistema noto come *gerrymandering* (un’articolazione delle mappe elettorali nei vari distretti in grado di danneggiare gli oppositori) o per mezzo di leggi volte a limitare e condizionare l’espressione del voto (ad esempio limitando quello per corrispondenza o sottoponendolo a forme di controllo politico, attraverso la sostituzione di funzionari indipendenti con persone di nomina politica).

Sul piano interno, quindi, per Biden il *Summit for Democracy* ha rappresentato anche un’arma da utilizzare nello scontro con Trump e i repubblicani nel tentativo di accendere i riflettori sui pericoli imminenti sulla democrazia americana e spingere l’opinione pubblica a mobilitarsi al suo fianco in sua difesa. Al di fuori di questo polemico contesto, non mancano però, nelle intenzioni di Biden, ulteriori motivi di impegno, come, sempre sul piano interno, la condizione delle donne, che persino in un sistema così avanzato come quello degli Stati Uniti risultano ancora oggetto di discriminazione, specie nel mondo del lavoro, ma anche rispetto all’accesso all’istruzione o agli abusi che il movimento *#Me Too* ha messo in evidenza: situazioni che il Presidente sembra sinceramente non tollerare e fortemente intenzionato a contrastare. La condotta di Biden, tuttavia, è stata oggetto anche di critiche severe, specie da parte di organizzazioni non governative e associazioni *non profit*. Egli è stato, ad esempio, tacciato di incoerenza e ipocrisia in materia di libertà di stampa per il suo silenzio sulla vicenda di Julien Assange, il fondatore di *Wikileaks*, su cui, come noto, pende una richiesta di estradizione da parte della giustizia americana davanti all’Alta Corte del Regno Unito, che potrebbe condurlo negli *States* ad una condanna fino a 175 anni di carcere (!), peraltro proprio per aver divulgato documenti diplomatici e militari relativi alle guerre in Iraq e Afghanistan. Altre critiche, provenienti persino da politici democratici, hanno riguardato poi la “giravolta” della politica migratoria nei confronti del Messico rispetto alle promesse di creare un sistema agli antipodi di quello del suo predecessore. In questo caso, in vero, è stata una pronuncia della Corte Suprema (attualmente, come noto, a maggioranza conservatrice) ad aver imposto all’attuale amministrazione di ripristinare il programma (conosciuto come *Remain in Mexico*) per la gestione dei visti per migranti introdotto da Trump nel 2019 con i *Migrants Protection Protocols*, che obbliga quanti aspirano ad entrare negli Stati Uniti a restare in territorio messicano in attesa dell’esame delle loro pratiche da parte delle autorità competenti. Biden lo aveva invece inizialmente sospeso a causa delle denunce delle violenze subite dagli “ospiti”

dei campi profughi oltre confine, considerando inumana la procedura prevista.

Tutte queste circostanze non fornivano certo il migliore viatico per affrontare al di fuori dei confini nazionali l'impegno a difesa della democrazia e dei diritti umani, ritenuti dall'amministrazione Biden da anni sotto attacco anche a livello globale. Il 2021 avrebbe visto, anzi, da questo punto di vista, persino agli occhi di un *think thank* conservatore come *Freedom House*, uno dei peggiori declini mondiali della democrazia mai registrato nella storia, tra diversi colpi di Stato, persecuzioni di minoranze etniche e religiose (Myanmar, Xinjiang), fine di ogni libertà ad Hong Kong, continui "giri di vite" in Russia e in tanti altri Paesi, crescenti violenze contro popolazioni e giornalisti, istituzioni di Paesi democratici schiacciate da uomini di potere, vertiginoso aumento, ovunque, delle disuguaglianze e della povertà. Di qui, allora, l'idea di promuovere una nuova stagione di "globalizzazione" dei valori democratici e dei diritti umani, peraltro anche con la finalità, di tipo "difensivo", di smascherare e disinnescare le sistematiche campagne lanciate dalle autocrazie per condizionare le libere elezioni all'interno del mondo occidentale.

Non può sfuggire, però, come pure sul piano esterno (analogamente a quanto, si è visto, è accaduto su versante della politica nazionale), accanto alla difesa dei valori, il *Summit* abbia inteso assolvere anche ad una funzione di carattere, per così dire, "geopolitico", fornendo l'occasione per una riflessione, in termini di alleanze strategiche, che, avendo ormai posto al centro la competizione globale con Russia e, specialmente, Cina, non può essere rinchiusa all'interno dello spazio atlantico. Si è trattato, insomma, per certi versi, di una sorta di nuova "chiamata alle armi" (dopo quella affidata agli incontri su suolo europeo di giugno), di dimensioni questa volta "planetarie", intrapresa con tutti i Paesi politicamente più vicini e strategicamente più utili per contenere i principali antagonisti degli Stati Uniti. Questa convergenza tra motivazioni valoriali e intenti geopolitici ha evidenziato però forti ambivalenze che, a detta di alcuni alleati e di molti osservatori (v. ad esempio in tal senso C. Merlini, *Biden alla prova del primo Summit delle democrazie*, in *affariinternazionali*, 7 dicembre 2021), avrebbero in parte incrinato la credibilità dell'iniziativa, «alterando il confine tra democrazia e il suo opposto». Tale ambiguità sarebbe emersa chiaramente nella selezione dei 111 Paesi invitati, che, secondo le critiche, si sarebbe basata, almeno in una ventina di casi, più sugli interessi politici e strategici statunitensi che sull'autentica natura democratica dei rispettivi regimi politici. Era evidentemente scontata l'esclusione delle grandi potenze autocratiche frontalmente contrapposte all'Occidente, Cina e Russia; così come scontate erano le loro reazioni critiche, anche se formulate con toni e per motivi diversi. Pechino non si è mostrata urtata per la propria esclusione (perché la democrazia di stampo occidentale non è proprio una sua priorità, volendo essa, anzi, dimostrare la superiorità del "modello autocratico"), ma

per l'invito a Taiwan che, implicando il riconoscimento come entità statale autonoma dell'isola, su cui Pechino rivendica la sovranità in nome del principio “*One China*”, ha considerato una inaccettabile provocazione. Mosca, invece, rivendica il carattere democratico del sistema della Federazione Russa e, per bocca del portavoce del Cremlino, Dmitry Peskov, ha rimproverato a Washington di voler “privatizzare” il termine democrazia e imporre al mondo la sua soggettiva interpretazione del concetto, richiedendo arbitrariamente agli altri Stati una sorta di “*green pass* della buona condotta democratica”, ma creando invece così nuove linee divisive.

Al di là di questi due casi, altre scelte hanno suscitato perplessità, e persino indignazione. Ad esempio la partecipazione del presidente filippino Rodrigo Duterte, accusato di crimini contro l'umanità, o di Stati come l'Angola, la Repubblica Democratica del Congo e l'Iraq, considerati Paesi “non liberi” dall'ultimo rapporto *Freedom in the World* dell'organizzazione non profit statunitense *Freedom House*. Perplessità hanno prodotto anche gli inviti al Presidente del Brasile Jair Bolsonaro (e non, invece, nella stessa area geografica, al Nicaragua e al Venezuela) e al Primo Ministro dell'India Narendra Modi, accusati dalla stessa fonte citata di condurre nei loro Paesi un processo di de-democratizzazione (o retropismo democratico, o autocratizzazione). Per quanto riguarda poi l'area del Nord Africa e del Medio Oriente, è apparsa arbitraria la discriminazione fra Iraq, invitato, da una parte, e, dall'altra, Turchia, Egitto, Giordania, Emirati Arabi e Qatar, tutti esclusi. La replica a tali rilievi ha fatto leva sull'argomento che, se l'obiettivo comune è rilanciare la democrazia e sconfiggere autocrati, populisti e sovranisti, bisogna partire proprio dalle cosiddette *backsliding democracies*, dove però ci siano margini per una inversione di rotta. Per questo l'invito all'Iraq, che la democrazia sta tentando almeno di costruirla, mentre è fuori la Turchia, che sembra averci rinunciato; e c'è anche il Brasile di Bolsonaro, che comunque si appresta a sostenere un confronto democratico (probabilmente con Lula) in occasione delle prossime elezioni presidenziali, nell'ottobre del 2022. Questi argomenti non sembrano però sufficienti a giustificare i “due pesi e due misure” applicati nei confronti delle due “democrazie illiberali” europee, l'Ungheria e la Polonia (scelta che ha messo in imbarazzo l'Unione Europea, notoriamente da tempo in difficoltà con *entrambi* questi suoi membri sul piano delle violazioni ai principi democratici e dello Stato di diritto). In questo caso, è sembrato a molti evidente la prevalenza di valutazioni di carattere più squisitamente geopolitico, e anche personale, da parte del Presidente Biden: fuori l'Ungheria del premier Viktor Orban (l'unico Paese membro sia della NATO che dell'UE a finire escluso), compromesso per i suoi legami con la destra più conservatrice degli Stati Uniti e con i sovranisti di tutta Europa, nonché per il suo ambiguo rapporto con Russia e Cina; dentro la Polonia, alleato fedele e irrinunciabile per il suo posizionamento geopolitico ai confini con la Russia.

Non ci si poteva attendere che un vertice virtuale di due giorni, con più di cento Paesi, raggiungesse un significativo consenso sui temi trattati. Esso non ha in effetti prodotto impegni comuni di particolare rilievo. Grazie, tuttavia, alla volontà di Biden di dimostrarne a tutti i costi il successo, qualche risultato concreto è stato pure ottenuto. A parte, a livello mediatico, quello di ricevere da tutto il mondo oltre un miliardo di “contatti” sui *social media* per i relativi *hashtag*, gli Stati Uniti hanno infatti messo sul piatto 424 milioni di dollari per finanziare iniziative che vanno dalla libertà di stampa alla lotta alla corruzione. A distanza di un anno è previsto l'appuntamento per un bilancio dei progressi compiuti in questi campi, visto che Biden ha inteso conferire al *Summit* una cadenza annuale, definendo perciò quello da poco concluso *The First Summit for Democracy*.

5. – La promessa di Biden di un rilancio e rafforzamento della cooperazione multilaterale basata sul rispetto di regole condivise e del diritto internazionale, suggellata dalla *Shared G7 Agenda Global Action* adottata il 13 giugno scorso dal G7 di Corbis Bay, ha forse tenuto meglio in riferimento a settori meno direttamente legati a interessi di sicurezza militare e a strategie geopolitiche, come quello della cooperazione economico-commerciale o in materia di politiche sanitarie e ambientali, benché pure in questi campi non manchino motivi di disillusione e dissapori, specie, ancora una volta, da parte dell'Unione Europea. Già all'inizio del suo mandato – si è visto a suo tempo – è stata revocata da Biden la decisione di Donald Trump di recedere dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, con cui, pertanto, Washington ha ripreso a cooperare, riattivando pure i propri contributi finanziari (e ciò malgrado le ricorrenti occasioni di attrito puntualmente affioranti in questa sede con Pechino, in particolare per le polemiche legate alla pandemia da Covid-2019). Allo stesso tempo, gli Stati Uniti sono rientrati nell'Accordo di Parigi sul clima del 2015, da cui Trump era uscito nel 2017, e, sia in materia di ambiente che su altri temi, hanno mostrato un chiaro spirito di collaborazione nel quadro, prima, del G20 a guida italiana tenutosi a Roma il 30 e il 31 ottobre 2021, poi della COOP26, la ventiseiesima conferenza svoltasi tra i Paesi che hanno ratificato la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (e ciò va sottolineato a prescindere da ogni giudizio in merito ai risultati concretamente conseguiti da tali vertici). Biden ha altresì tenuto fede (e tenuto duro, contro le resistenze opposte da altri Paesi, anche europei, come Estonia, Irlanda e Ungheria) alla proposta di concordare una *Global Minimum Tax*, avanzata in occasione del G7 di giugno, effettivamente tradottasi, all'inizio di ottobre, in un accordo che ha fissato un'aliquota minima del 15% per la tassazione delle imprese multinazionali, da applicare a partire dal 2023. L'accordo dovrebbe peraltro consentire di rimuovere un altro contenzioso sorto tra le due sponde dell'Atlantico sul tema della cosiddetta *digital tax* imposta da alcuni Paesi europei ai colossi americani del

Big Tech dediti a pratiche di elusione fiscale attraverso l'iscrizione di gran parte dei loro profitti a sedi sociali collocate in paradisi fiscali.

Pochi progressi si sono invece registrati per quanto riguarda l'impegno, anch'esso sancito a chiare lettere dal *Corbis Bay G7 Summit Communicate*, di discutere le riforme atte a rilanciare alcune importanti organizzazioni internazionali, profondamente in crisi, quali l'Organizzazione Mondiale del Commercio e l'ONU.

Per quanto riguarda la prima, sono certo notevolmente migliorati, quantomeno, i rapporti USA-UE, compromessi nell'era Trump da continue guerre commerciali. Infatti, dopo che già nel corso del primo semestre della presidenza Biden era stato chiuso il contenzioso *Boeing-Airbus* rimuovendo gli ingenti dazi reciprocamente applicati da Stati Uniti e Unione Europea per sanzionare le sovvenzioni da ciascuno di essi concesse alle rispettive industrie aeronautiche, a fine ottobre è stato finalmente archiviato il *dossier* sui dazi alle importazioni di acciaio e alluminio (imposti dal 2018 dagli Stati Uniti ai prodotti europei), altro grave fardello dell'era Trump. Al contempo, si è avviata, con l'istituzione del Consiglio USA-UE sul commercio e la tecnologia, una stretta collaborazione bilaterale sui nuovi settori tecnologici d'interesse globale, quali l'intelligenza artificiale e la *cybersecurity*, mentre il 3 dicembre, scuotendo il sostanziale stallo del *Doha Round*, il ciclo di negoziati multilaterali lanciato venti anni fa, è stato finalmente raggiunto un risultato importante con la conclusione di un accordo, per il momento fra sessantasette Stati, che mira a facilitare lo scambio di servizi.

Non si sblocca ancora, tuttavia, la questione della nomina dei membri dell'Organo d'Appello, preposto alla gestione del secondo grado di giudizio previsto nell'ambito del meccanismo contenzioso; meccanismo che, considerato fino a poco fa il "gioiello della corona" dell'OMC, un modello cui guardare, per la sua capacità di risolvere costantemente un numero assai elevato di controversie, senza riscontro presso analoghe istituzioni internazionali, è adesso, invece, dal 10 dicembre 2019 di fatto quasi completamente paralizzato e rischia il collasso (per bloccare un qualsiasi procedimento, a ciascuna parte controvertente basta, infatti, impugnare il verdetto di primo grado per confinarlo in un "limbo" senza uscita, considerando l'impossibilità, da un lato, di una sua immediata approvazione da parte dell'Organo di soluzione delle controversie, dall'altra, di procedere al giudizio di secondo grado). Sul punto, l'atteggiamento di ostilità nei confronti di tale meccanismo trova nella presidenza Biden una netta linea di continuità con la presidenza precedente, nonché con quella dell'amministrazione di Barak Obama (20 gennaio 2009 – 20 gennaio 2017), che – oggi si tende a dimenticarlo – fu il primo a dare avvio a questa "guerra". Sotto accusa, da parte degli Stati Uniti, sono principalmente alcuni indirizzi giurisprudenziali dell'Organo d'appello che, se in base ad una valutazione largamente condivisa, servirebbero ad assicurare la coerenza e l'autorevolezza dell'interpretazione della normativa dell'OMC, e dunque una

maggior certezza del diritto, secondo le tre ultime amministrazioni statunitensi avrebbero invece condotto ad un uso del tutto esorbitante dei poteri dell'Organo d'Appello rispetto a quanto previsto dalla normativa dell'OMC, sconfinando sistematicamente in funzioni di tipo quasi-normativo (in direzione di uno sviluppo progressivo del diritto, sostanziale e procedurale) e consultivo (data la tendenza a pronunciarsi anche su questioni non strettamente necessarie alla soluzione dei casi di specie esaminati), di solito a danno degli Stati Uniti (ma, statistiche alla mano, che invece li vedono molto spesso vincenti nei procedimenti in cui sono coinvolti, quest'ultima accusa pare poco fondata). Al di là delle motivazioni ufficialmente addotte dagli Stati Uniti, l'impressione è che le ragioni reali di tale boicottaggio risiedano piuttosto nella circostanza che un sistema basato sulla *rule of law*, mettendo sullo stesso piano piccoli e grandi Stati, garantendo così tra di essi una maggiore eguaglianza, sia ormai ritenuto poco funzionale agli interessi di una potenza economico-commerciale come gli Stati Uniti, cui conviene ricorrere piuttosto a trattative dirette con le controparti, dove far meglio valere il proprio peso negoziale. L'ostracismo degli Stati Uniti finisce inoltre per tenere sotto scacco l'intero funzionamento dell'organizzazione, di cui pretendono una profonda riforma, impossibile però da realizzarsi finché essi continueranno a sottrarsi ad un coerente e serio impegno in tal senso in ambito negoziale.

6. – Una conferma della perdurante crisi del multilateralismo proviene da un altro importante settore economico in cui la cooperazione internazionale, anche fra alleati occidentali, si sta rivelando problematica. Si tratta delle iniziative volte a dare attuazione al *Build Back Better for the World* (B3W), il maxi programma globale di investimenti approvato nel vertice del G7 del giugno scorso, che prevede la mobilitazione di ingenti investimenti in tutti i possibili settori economici e sociali, compresa la lotta al Covid-19 e la tutela della salute in generale. Ha suscitato, ad esempio, vivaci polemiche il lancio, annunciato il primo dicembre scorso dalla Commissione Europea, della *Global Gateway Initiative*, un programma di investimenti di 300 miliardi di euro in infrastrutture da effettuare, entro il 2027, nei Paesi in via di sviluppo, compresi quelli dell'area indo-pacifica. Esso appare infatti in concorrenza con analoghe operazioni già avviate dagli Stati Uniti con altri partner, quali, esattamente con *focus* nell'Indo-Pacifico, una cooperazione trilaterale con Giappone e Australia. Questi ultimi, poi, a loro volta "tradendo" in un certo modo le opzioni strategiche del loro partner maggiore, insieme a Nuova Zelanda e Corea del Sud, altri alleati degli Stati Uniti, non hanno esitato ad aderire al Partenariato Economico Globale Regionale (*Regional Comprehensive Economic Partnership*: RCEP), che, comprendendo i dieci Paesi dell'ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*), ma anche la Cina, è venuto a formare la più grande area di cooperazione economica finora mai realizzata. E mentre la Cina rafforza così la sua presenza e i suoi legami in

quest'area, dichiarata di prioritario interesse dagli Stati Uniti, Joe Biden conferma il ripudio del Partenariato Trans-Pacifico (TPP) in precedenza deciso da Donald Trump.

Per quanto riguarda, infine, l'ONU, lo stallo della riforma dell'organizzazione, e in particolare del Consiglio di Sicurezza, che si sta discutendo sterilmente da decenni, non è questa volta da imputare né a Biden, né al suo predecessore, e nemmeno in modo particolare agli Stati Uniti, poiché la resistenza a rinunciare alle posizioni di privilegio derivanti dal diritto di veto è comune a tutti i cinque membri permanenti.

7. –Tirando le somme da quanto finora esposto, è evidente che molti aspetti delle scelte fatte in politica estera dal quarantaseiesimo Presidente degli Stati Uniti nella seconda parte del primo anno del suo mandato, a partire, in particolare, dal catastrofico e unilaterale ritiro dall'Afghanistan e dal Trattato AUKUS, ne abbiano minato l'immagine internazionale e scosso la fiducia dei suoi partner, specie europei, piuttosto disillusi rispetto alle aspettative createsi in occasione del ciclo di incontri svoltisi con Biden nel Vecchio Continente nel giugno scorso. La fine dell'iniziale "luna di miele" ha generato ormai in molti la convinzione di una sostanziale continuità con la politica estera della precedente amministrazione statunitense, convinzione alimentata dalla battuta, attribuita al Ministro degli Esteri francese Le Drian, secondo la quale «Joe è un Donald senza Twitter».

XXVI

La battuta è divertente, ma esprime certamente un giudizio eccessivo e ingeneroso, come, d'altro canto, erano sicuramente eccessive le reazioni di entusiasmo nei confronti di Biden sei mesi fa. Il cambio di passo su alcuni importanti aspetti della politica estera trumpiana è evidente e indiscutibile, anche se la svolta è più limitata rispetto alle attese. Così, la delusione per il sostanziale disimpegno americano dal sistema multilaterale di cooperazione economica non deve far dimenticare la rinuncia di Biden alle guerre commerciali prima condotte contro l'Unione Europea, in linea, del resto, anche se non sempre coerentemente all'atto pratico, con il fondamentale obiettivo geopolitico di rinsaldare l'alleanza dei Paesi occidentali per opporsi all'espansionismo della Cina. Trump, poi, anche quando li contrastava, mostrava un atteggiamento ambiguo nei confronti dei regimi autocratici, giungendo persino a esprimere ammirazione per dittatori come Al Sisi in Egitto e Putin in Russia. È invece fuor di discussione l'autentico sostegno delle democrazie da parte della nuova amministrazione, nonostante la grande delusione per il sacrificio del popolo afgano, immolato sull'altare della *realpolitik* e dell'interesse nazionale (ma, del resto, c'è da chiedersi quante volte, per motivi analoghi, nella civilissima Europa non si stiano chiudendo gli occhi davanti, ad esempio, al dramma dei rifugiati e dei migranti che premono sui suoi confini?).

D'altro canto, era stato evidentemente troppo ingenuo credere che bastasse un cambio di presidente per ottenere un radicale ribaltamento delle

linee strategiche di una superpotenza come gli Stati Uniti, che dipendono da fattori e processi storici complessi, e non dei singoli individui. Richiamando a questo proposito la smagata analisi resa da un esperto di geopolitica come Dario Fabbri, vicedirettore di *Limes*, in occasione di un suo recente intervento (nell'ambito del Festival delle idee *Colloquia 2021*, tenutosi a Foggia il 28 novembre 2021, visibile in rete), una superpotenza non è mai di per sé “multilateralista”, ma, piuttosto, “egemone”; e il multilateralismo non è quindi mai per essa un fine in sé, ma può costituire uno strumento utile a meglio “gestire” i suoi alleati. Biden, rispetto a Trump, avrebbe semplicemente capito l'importanza di “ascoltarli di più” per ottenere il loro sostegno rispetto ai propri obiettivi strategici. Questi non sarebbero però sostanzialmente mutati col cambio di guardia alla Casa Bianca. Se c'è, infatti, un punto assolutamente condiviso in maniera *bipartisan* da democratici e repubblicani, in era Biden come in era Trump, in un Paese pur profondamente lacerato come sono gli attuali Stati Uniti d'America ad un anno dai fatti di Capitol Hill, è la centralità della competizione con la Cina, che ormai investe tutti i settori (e poi, ma solo in secondo piano, quella con la Russia di Putin).

Dette opzioni – vedemmo – risultavano già chiaramente delineate (e non dovrebbero quindi ora troppo sorprendere) a conclusione dei vertici di giugno, e implicavano la conferma (rispetto alle scelte già effettuate da Trump) della rinuncia degli Stati Uniti al ruolo di “gendarme” del mondo intero, e dunque il loro disimpegno, con relativo spostamento di risorse, militari e non, da varie zone del pianeta, *in primis* l'Afghanistan e il Medio Oriente, ma anche, in parte, l'Europa, a favore di una accresciuta presenza nell'area indo-pacifica; mentre gli Stati Uniti si attendevano, parallelamente, una maggiore assunzione di responsabilità e di impegni da parte degli europei nelle aree da cui ripiegavano. Tutto ciò, però, pone indubbiamente in crisi il ruolo internazionale dell'Unione Europea, che si trova a dover ridefinire la propria politica estera scontrandosi, tuttavia, come si è visto, con la difficoltà di trovare un equilibrio tra esigenze e spinte diverse. Da una parte, vi è la necessità di “prendere in mano il proprio destino”, sviluppando un autonomo progetto strategico tra, però, i tanti ostacoli causati dalla scarsa coesione di vedute e posizioni dei suoi Stati membri. Dall'altra parte, sarebbe al momento del tutto velleitario aspirare a un totale affrancamento dell'Unione da Washington e dalla NATO. L'autonomia strategica dell'UE che si vuole costruire, e che potrebbe essere destinata a svolgere un ruolo primario proprio nelle aree per essa di maggiore interesse (come, a parte la stessa Europa, l'Africa e il Medio Oriente), non può essere concepita come strumento alternativo, ma deve essere invece complementare rispetto all'alleanza transatlantica, e a quella con gli Stati Uniti in particolare, il cui scudo protettivo appare ancor oggi oggettivamente irrinunciabile per il Vecchio Continente, e su cui questo può, peraltro, ancora effettivamente contare (cosa per niente scontata in era Trump). Prova ne sia che, di fronte

all'acuirsi delle minacce russe in Europa, dopo l'estate scorsa, il Dipartimento di Stato americano, operando una nuova revisione della *Global Posture* (il documento che dispone il dislocamento delle Forze Armate statunitensi), con una parziale inversione di rotta rispetto alla precedente scelta di disimpegno, non ha esitato a riposizionare le proprie truppe per rafforzare la deterrenza in Europa. E quando le tensioni con Mosca si sono ulteriormente acuite, il Presidente Biden non ha esitato ad assumersi personalmente la responsabilità di un confronto diretto con l'omologo russo, con cui, a distanza di sei mesi dal primo "faccia a faccia" svoltosi a Ginevra il 16 giugno scorso, il 7 dicembre si è intrattenuto in un incontro virtuale, ma molto serrato, durato un'ora e mezza.

Ora, è inevitabile che in occasioni di gravi crisi Putin si rivolga al Presidente degli Stati Uniti come interlocutore primario (si tratta del resto dei leader dei due Paesi che insieme detengono la maggior parte degli arsenali nucleari nel mondo!). Lascia riflettere, tuttavia, la circostanza che, in un frangente così delicato come quello attuale, a inizio 2022, l'Unione Europea sia sostanzialmente esclusa dal ciclo di negoziati che, al momento di chiudere questo editoriale, sta per aprirsi nel Vecchio Continente: l'incontro bilaterale sulla stabilità strategica, previsto per il 10 gennaio a Ginevra tra una delegazione statunitense, guidata dalla Vice Segretaria di Stato Wendy Sherman, e una delegazione russa, con a capo il Vice Ministro degli Esteri Sergej Rjabkov, cui seguiranno, nei giorni immediatamente successivi, una riunione (a distanza di due anni dall'ultima) del Consiglio NATO-Russia, a Bruxelles, e un vertice dell'OCSE (organizzazione di cui fanno parte anche Stati Uniti, Russia e Ucraina) a Vienna. L'Unione, in quanto tale, come autonomo soggetto politico, non è stata dunque invitata, e, a parte il vertice dell'OCSE, manca anche l'Ucraina, sulla cui testa, in definitiva, questi vertici sono principalmente destinati a trattare. Sul tappeto ci sono, infatti, il pericolo, per l'appunto, di una invasione dell'Ucraina, e altre minacce agli Stati dell'Est europeo, da parte di una Federazione Russa sempre più determinata a restaurare nei confronti dei propri vicini l'ingerenza "imperiale" dell'Unione Sovietica (si veda in merito il fascicolo 11/2021 di *Limes*, *CCCP, un passato che non passa*); la questione dell'allargamento della NATO ai Paesi dell'ex blocco sovietico, compresa l'Ucraina (e la Georgia), considerato in Occidente come una libera scelta spettante ad ogni singolo Stato, e invece dalla Russia come grave minaccia per la propria sicurezza nazionale; il controllo e l'eventuale limitazione degli armamenti convenzionali e nucleari; da ultimo, la crisi scatenata dalla cruenta repressione delle rivolte popolari in Kazakistan e l'intervento delle truppe russe, su richiesta del presidente kazako Qasim-Jomart Toqayev, che ha attivato, per la prima volta, il patto di mutuo soccorso militare previsto dall'Organizzazione del Trattato di sicurezza collettiva (la "NATO russa"), creata nel 1992 tra sei Paesi dell'ex Unione Sovietica appartenenti alla Comunità degli Stati indipendenti. Il tutto, aggiungiamo, nel bel mezzo di

una crisi globale sui prezzi delle materie energetiche, che vede i Paesi dell'Europa occidentale fortemente dipendenti dalle forniture provenienti proprio da Russia e Kazakistan, e quindi in forte difficoltà anche rispetto alla condotta da tenere adesso nei confronti di questi Stati. Un dato, quest'ultimo, che serve forse a spiegare l'imbarazzato silenzio sostanzialmente tenuto dalle istituzioni di Bruxelles sulla situazione in Kazakistan (almeno fino al momento in cui si scrive), ma che contribuisce ad accentuare l'attuale posizione di debolezza dell'Unione. Anche per questo motivo, pertanto, non c'è forse da meravigliarsi troppo della sua esclusione dagli incontri di cui si diceva. Biden – parrebbe, in base alle cronache – avrebbe accettato il veto di Putin (mostratosi peraltro molto abile nel dividere gli alleati occidentali) a non coinvolgere l'Unione Europea, altrimenti, con la presenza di troppi soggetti, si sarebbe corso il rischio di ridurre i negoziati in programma ad un mero “chiacchiericcio” (!). Ciò la dice lunga su quanto per l'Unione sia opportuno e urgente lavorare in direzione di una maggiore autorevolezza del proprio ruolo internazionale, e, nonostante le difficoltà, verso il raggiungimento di quella autonomia strategica cui almeno una parte dei suoi membri aspira, per affrancarsi dalla condizione di assoluta irrilevanza ad essa oggi riservata dalle superpotenze.

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