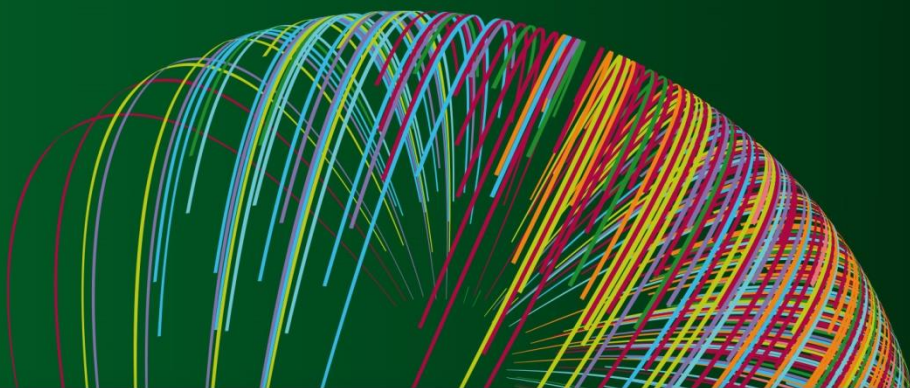


Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Focus Euroatlantico

novembre 2020-gennaio
2021

n. XVI

Focus

FOCUS EUROATLANTICO
novembre 2020 - gennaio 2021

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus Euro-Atlantico

Novembre 2020 – gennaio 2021

Sommario

Il primo Focus Euro-Atlantico del 2021 si apre come di consueto con un'analisi ragionata dello stato delle relazioni transatlantiche (corredata da una serie di grafici). In Europa c'è una generale aspettativa che il cambio di amministrazione a Washington riporti stabilità nelle relazioni transatlantiche dopo le turbolenze della presidenza Trump. Il nuovo inquilino della Casa Bianca, Joe Biden, è un atlantista convinto che ha messo il rilancio delle alleanze al centro della sua politica estera. Anche se il rapporto col partner d'Oltreatlantico sarà senz'altro più dialogante, non sempre tuttavia sarà possibile trovare una sintesi tra le posizioni di America ed Europa. Le questioni su cui è plausibile supporre una più stretta cooperazione includono il rafforzamento della NATO, la ripresa della diplomazia nucleare con l'Iran e una distensione commerciale. C'è maggiore incertezza invece riguardo ai rapporti con la Russia e la Cina.

*Nel primo approfondimento Ester Sabatino, Ricercatrice presso il Programma Difesa dello LAI, illustra il potenziale contributo dell'Amministrazione Biden al **rilancio dell'agenda strategica della NATO**. Sabatino sostiene che Biden dovrà trovare un punto equilibrio tra il desiderio di rilanciare la relazione transatlantica, le difficoltà degli europei a soddisfare gli accordi di spesa per la difesa a livello NATO e l'ambizione dell'UE a raggiungere un maggiore livello di autonomia strategica. Gli USA dovranno intavolare le relazioni con i rivali strategici della NATO, Cina e Russia, cercando di bilanciare le diverse posizioni all'interno dell'Alleanza e cercando intese sul controllo degli armamenti e sulle tecnologie emergenti con potenziale destabilizzante.*

*Il secondo approfondimento è dedicato alla possibile direzione delle **relazioni degli Stati Uniti con la Russia** sotto l'Amministrazione Biden. Giovanna De Maio, Nonresident Fellow presso la Brookings Institution di Washington, sostiene che il neo-presidente USA porterà maggiore coerenza nella politica verso Mosca, che negli anni di Trump si è caratterizzata per le forti oscillazioni tra la ricerca di un'intesa favorita dall'ex presidente e il crescente antagonismo promosso dal Congresso. Biden cercherà di contenere e contrastare l'influenza russa in una serie di dossier, che includono la sicurezza europea, la disinformazione, i diritti umani e la finanza, nonché il Medio Oriente. Allo stesso tempo, cercherà intese limitate in materia di controllo degli armamenti e sul nucleare iraniano.*

*Il terzo approfondimento è dedicato alla **politica spaziale dell'Amministrazione Biden**. Karolina Muti, Ricercatrice presso i Programmi Difesa e Sicurezza dello LAI, passa in rassegna le numerose iniziative che hanno sostanziato il significativo rilancio della politica spaziale da parte dell'Amministrazione Trump, soffermandosi in particolare sulla dimensione militare. Muti sostiene che l'Amministrazione Biden prediligerà una linea di continuità, ma allo stesso tempo non considererà lo spazio una priorità di sicurezza nazionale allo stesso modo dell'Amministrazione Trump. Muti sottolinea che, a livello transatlantico, sarà fondamentale che gli USA continuino a impegnarsi nel Programma Artemis, sviluppato in cooperazione con diversi paesi europei, Italia compresa.*

Executive summary

*The first issue of the 2021 Euro-Atlantic Focus begins, as usual, with an analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs in the appendix). The Europeans hope that the change of administration in Washington will stabilise the transatlantic relationship after the turbulent years of the Trump presidency. The new occupant of the White House, Joe Biden, is a staunch Atlanticist who has made the relaunch of the US' alliances a central tenet of his foreign policy. While Europe's relationship with Biden's America will undoubtedly be more dialogue-oriented, reconciling the positions of the transatlantic partners will not always be possible. Greater cooperation is expected on such issues as the strengthening of NATO, the relaunch of the nuclear diplomacy with Iran and an easing of the tariff dispute. More uncertainty surrounds the ability of the US and the EU to find common ground on Russia and China.*

*In the first essay, Ester Sabatino, Research Fellow with LAI's Defence Programme, illustrates the Biden Administration's potential contribution to the **relaunch of NATO's strategic agenda**. Sabatino argues that Biden will struggle to reconcile his desire to strengthen transatlantic ties with the reluctance of the European countries to increase military spending, as well as with the EU's ambition to pursue greater strategic autonomy. The US will also have to invest political capital in forging Allied consensus on arms control and emerging and disruptive technologies in order to strengthen NATO's hand vis-à-vis systemic rivals, notably Russia and China.*

*The second essay of this Focus considers the possible direction of **the US-Russian relationship** under the Biden Administration. Giovanna De Maio, Non-resident Fellow at the Washington-based Brookings Institution, contends that the new US president will bring greater clarity into the US Russia policy, which during the Trump years oscillated wildly between the attempts at détente championed by the former president and the growing antagonism favoured by Congress. Biden will seek to contain and reverse Russian actions in a number of issues, ranging from European security to disinformation and cybersecurity, human rights and finance, as well as the Middle East. At the same time, it will be open to limited cooperation initiatives on arms control and Iran's nuclear programme.*

*The third essay is dedicated to the **Biden Administration's space policy**. Karolina Muti, Research Fellow with LAI's Defence and Security Programmes, reviews the many initiatives that lent substance to the relaunch of the US space policy carried out by the Trump Administration, with a special emphasis on the military dimension of it. Muti anticipates that the Biden Administration is likely to opt for continuity, although the new president is not expected to consider space as a national security priority as his predecessor did. Muti points out that, with a view to strengthen transatlantic ties, it is crucial that the Biden Administration keeps investing in the Artemis Programme, in which several European countries, including Italy, participate.*

Indice

Lo stato delle relazioni transatlantiche	5
Grafici.....	13
Il processo “NATO2030” e l’avvento di Biden	23
Le relazioni di USA ed Europa con la Russia sotto Biden	30
La politica spaziale degli Stati Uniti	38
Agenda dei prossimi eventi internazionali	46

Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro*

Tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021 le relazioni transatlantiche hanno attraversato una fase di passaggio, caratterizzata da una parte dalle residue divergenze tra i governi di diversi paesi dell'Unione Europea e il presidente uscente degli Stati Uniti Donald Trump, e dall'altra parte dalle aspettative per un rilancio dei rapporti con il **nuovo Presidente Joe Biden**.

A ciò si sono aggiunte le preoccupazioni, tanto in America quanto anche in Europa, sulla **degenerazione del clima politico interno agli Stati Uniti** seguito alle elezioni dello scorso novembre, che hanno visto Biden vincere le presidenziali e i Democratici ottenere la maggioranza in entrambe le camere del Congresso (sebbene in Senato solo dopo due ballottaggi a inizio gennaio). Trump si è rifiutato di ammettere la sconfitta, imputandola a monumentali brogli elettorali di cui però non è emersa alcuna prova nonostante le oltre sessanta cause legali intentate dal suo team di avvocati (tutte risoltesi in un nulla di fatto). La contestazione della regolarità del processo elettorale da parte di Trump e del suo entourage, nonché da parte di numerosi esponenti del Partito Repubblicano, ha raggiunto il culmine lo scorso 6 gennaio, quando **una folla di sostenitori di Trump ha preso d'assalto il Campidoglio**, la sede del Congresso degli Stati Uniti, che era riunito in seduta plenaria per la rituale certificazione dell'elezione di Biden.

L'assalto, in cui sono morte cinque persone, è costato a Trump un **secondo impeachment** da parte della Camera dei Rappresentanti. Trump è stato messo sotto accusa per aver incitato i di suoi sostenitori alla violenza contro i membri del Congresso in un comizio tenutosi a poca distanza dal Campidoglio. Contrariamente a quanto accadde al tempo del primo *impeachment* a Trump (accusato in quell'occasione di aver fatto pressione su un governo straniero perché gettasse fango sulla famiglia di Biden), dieci deputati repubblicani si sono uniti alla maggioranza democratica votando a favore della messa sotto accusa. Il **processo a Trump** si terrà in Senato a partire dalla seconda settimana di febbraio. Si tratterà della prima volta di un ex presidente processato dopo la fine del suo mandato, sebbene non la prima volta di un processo per *impeachment* di un ex alto funzionario. Le chance che Trump sia destituito ex post (ciò che potrebbe precludergli la via verso una nuova campagna presidenziale nel 2024) sono minime, visto che è altamente improbabile che i Repubblicani si uniscano ai Democratici in numero sufficiente (ne servono almeno sedici) per ottenere la maggioranza di due terzi necessaria per un voto di colpevolezza.

* L'autore è Coordinatore della Ricerca e Responsabile del Programma Attori Globali dello IAI. Nicola Bilotta, Ricercatore presso i Programmi Attori Globali e Multilateralismo & Governance Globale, ha contribuito a questa sezione.

Numerosi **leader europei hanno condannato apertamente i fatti del 6 gennaio**. Il premier britannico Boris Johnson ha definito “vergognoso” l’assalto al Campidoglio, mentre il Presidente francese Emmanuel Macron l’ha denunciato come un atto estraneo alla tradizione democratica degli Stati Uniti. Jens Stoltenberg, Segretario Generale della NATO, l’ha condannato senza mezzi termini e l’Alto Rappresentante per la politica estera dell’Unione Europea, Josep Borrell, ha parlato di un attacco contro le istituzioni democratiche degli Stati Uniti. Più esplicita è stata la Cancelliera tedesca Angela Merkel, che ha imputato l’assalto alla campagna di disinformazione portata avanti da Trump e il suo entourage dopo la sconfitta di novembre (è importante sottolineare tuttavia come Merkel abbia criticato come un ingiustificabile attacco alla libertà d’espressione la scelta di Twitter, Facebook ad altre piattaforme social di bandire Trump). Tutti o quasi i leader europei, così pure come molti partiti all’opposizione, hanno invitato Trump a riconoscere la sconfitta e assicurare una transizione pacifica all’Amministrazione Biden.

*In Europa
condanna generale
dell’assalto al
Congresso*

*Con Biden ci si
aspetta un
rapporto con gli
USA più
dialogante*

Non è un segreto che la maggioranza dei governi europei abbiano accolto con sollievo l’esito delle presidenziali USA. Fortemente scettico dell’alleanza con gli europei e apertamente ostile all’UE, Trump ha impostato la relazione transatlantica in chiave antagonista, non esitando ad adottare tariffe e sanzioni extraterritoriali. Biden, un veterano della politica USA (è stato membro del Senato per oltre trent’anni prima di diventare vice-presidente di Barack Obama) che si è formato negli anni del gran consenso transatlantico durante la Guerra Fredda, ha fatto del **rilancio delle alleanze degli USA** la principale piattaforma della sua politica estera. L’aspettativa generale è che con Biden ci sarà quindi un ritorno a un rapporto dialogante e improntato alla cooperazione. Questo non vuol dire tuttavia che mancheranno le divergenze o che sarà sempre possibile superarle.

Un primo esempio delle difficoltà a cooperare potrebbe emergere nel contrasto alla **pandemia da covid-19**, che nell’inverno 2020-21 ha continuato a imperversare sia negli Stati Uniti (quasi 450 mila morti e 26,5 milioni di casi accertati) sia in Europa (l’UE e il Regno Unito contano circa 580 mila vittime e oltre 23,3 milioni di casi accertati). Lo sviluppo di una serie di **vaccini** ha naturalmente generato l’esigenza per i governi di procurarsi nel minor tempo possibile dosi sufficienti a una campagna di vaccinazione di massa. Negli USA – e in altri paesi come Regno Unito e Israele – la campagna è in pieno svolgimento. **L’UE invece è indietro**, soprattutto a causa del ritardo sulle consegne annunciate da Pfizer e AstraZeneca, due compagnie produttrici di vaccini. La Commissione Europea si è detta costretta a **valutare il blocco delle esportazioni di vaccini** dalle fabbriche AstraZeneca situate in territorio UE se gli obiettivi di acquisto fissati dall’Unione non saranno prima soddisfatti. Gli USA, dove Biden ha lanciato una campagna di vaccinazione su scala ancor più ambiziosa di Trump, non ne sarebbero danneggiati. Tuttavia la misura avrebbe effetto su altri paesi – il primo indiziato è il Regno Unito, sebbene la Commissione abbia promesso che Londra non subirà conseguenze. Se ciò avvenisse, per l’UE sarebbe molto difficile rilanciare i piani di un maggior coordinamento internazionale, a partire proprio dall’America di Biden, per la distribuzione non discriminatoria dei vaccini anti-covid.

Un fronte su cui il rilancio dell’alleanza con gli europei cercato dall’Amministrazione Biden potrebbe incontrare problemi sono le **relazioni con la Russia** (il tema è trattato in dettaglio

nell'approfondimento di Giovanna De Maio in questo Focus). Gli europei si aspettano che Biden porti maggiore coerenza nella politica americana verso la Russia, che negli anni di Trump è stata caratterizzata da forti oscillazioni tra l'atteggiamento conciliante dell'ex presidente e il crescente antagonismo mostrato in particolare dal Congresso. La prospettiva è che l'Amministrazione Biden si muova nella direzione di una **maggiore durezza**, pur non escludendo iniziative di cooperazione limitata. Questa del resto è la linea caldeggiata da Antony Blinken e Victoria Nuland, due veterani della diplomazia USA noti per essere inclini alla fermezza verso Mosca, che Biden ha nominato rispettivamente segretario e sotto-segretario di stato.

L'amministrazione Biden investirà capitale politico sull'**importanza strategica della NATO**, togliendo ogni ambiguità circa l'impegno alla difesa collettiva da parte degli USA (cfr. l'approfondimento di Ester Sabatino in questo Focus). Non è implausibile che Biden consideri misure di rafforzamento delle capacità di difesa, deterrenza e contenimento dell'Alleanza, forse anche aumentando lo schieramento di *asset* militari USA in Polonia o nelle repubbliche baltiche in chiave anti-russa. È anche possibile che il neo-presidente fermi o limiti il ridimensionamento della presenza militare USA in Germania deciso da Trump lo scorso luglio, almeno per quanto concerne il pianificato (ma costoso e infine inutile) riacquartieramento dello European Command (EUCOM) e dell'Africa Command (AFRICOM), i due comandi delle Forze Armate USA basati a Stoccarda. Gli alleati europei accoglieranno senz'altro il rinnovato impegno USA nell'Alleanza con favore, ma eventuali piani di rischieramento militare in Europa centro-orientale potrebbe riattizzare le differenze intra-europee tra i paesi che caldeggiavano una linea intransigente verso la Russia (Polonia e paesi baltici innanzitutto) e quelli convinti della necessità di trovare un *modus vivendi* più costruttivo con Mosca, un approccio perseguito soprattutto dalla Francia di Macron e dall'Italia sotto governi di diverso orientamento.

*Biden punterà
a rassicurare
la NATO*

L'Amministrazione Biden cercherà una linea comune con gli europei anche su altre questioni legate al rapporto con la Russia, dall'Ucraina alla Bielorussia fino anche alla repressione del dissenso. Già sotto Trump USA e UE avevano trovato forme di coordinamento sulla **Bielorussia**. Hanno denunciato come fraudolenta la rielezione a presidente di Alexandr Lukashenko la scorsa estate e adottato sanzioni contro funzionari di governo responsabili della repressione delle proteste anti-governative (che continuano tuttora). Nello stesso tempo hanno fatto attenzione a evitare di presentare la crisi in Bielorussia come un ulteriore teatro di scontro geopolitico tra Russia e Occidente. Non è detto che l'Amministrazione Biden si attenga a questa linea.

*Vicinato, Navalny
e Nord Stream 2
in cima all'agenda
UE-USA sulla
Russia*

In parte ciò dipenderà anche da sviluppi interni alla Russia. Accogliendo l'appello di **Alexey Navalny**, il dissidente russo vittima di un tentativo di avvelenamento da parte dell'intelligence russa, migliaia di persone sono scese in piazza per **protestare contro il governo** in numerose città russe. Anche se il consenso popolare per Navalny resta limitato, il sostegno alla causa anticorruzione di cui si è fatto campione (per mezzo di un'efficacissima campagna di informazione sui social) è in crescita

in tutta la Russia. Secondo alcuni osservatori, Navalny rappresenta oggi la maggiore minaccia alla stabilità del governo di Putin. Al momento ci sono stati circa quattromila arresti di dimostranti. Lo stesso Navalny è stato arrestato al suo rientro a Mosca dopo una lunga

convalescenza in un ospedale di Berlino. Biden ha sollevato la questione nel suo primo scambio telefonico col Presidente russo Vladimir Putin, auspicando il pronto rilascio di Navalny. Così pure hanno fatto i ministeri degli esteri di Francia, Germania e Italia.

Per Washington mantenere il consenso europeo riguardo a Mosca è centrale. Una questione molto delicata ruota attorno al raddoppio del gasdotto Nord Stream, che collega la Russia alla Germania attraverso tubature sottomarine poggiate sul fondo del Mar Baltico. **Nord Stream 2** è da sempre oggetto di controversie intra-europee e transatlantiche, dal momento che consolida la dipendenza europea dalle forniture russe e aggira i paesi di transito come l'Ucraina (privandoli quindi degli introiti sul transito). L'Amministrazione Trump ha adottato sanzioni extraterritoriali contro le compagnie impegnate nello sviluppo del gasdotto, che però è riuscito ad avanzare lo stesso (ormai è quasi ultimato). Alcuni Senatori repubblicani in passato hanno minacciato misure “devastanti” contro le compagnie che operano nel porto d'approdo di Nord Stream 2 in Germania. Se Biden dovesse seguire questa linea, la ricucitura dei rapporti con Berlino potrebbe essere compromessa.

Sembra quindi che con Biden ci si avvii verso un consolidamento della rivalità tra Russia e Stati Uniti. Ciò non esclude tuttavia accordi isolati su questioni circoscritte di interesse comune. Biden ha espresso l'intenzione, condivisa da Putin, di estendere per cinque anni il **New Start**, un trattato russo-americano del 2010 che impone tetti allo schieramento di testate nucleari strategiche (e dei relativi vettori). La speranza degli europei è che l'estensione del New Start ricrei un clima favorevole al negoziato in materia di controllo degli armamenti, un regime che negli ultimi anni ha visto perdere pezzi importanti – e centrali per la sicurezza europea – come l'accordo nucleare con l'Iran, il Trattato russo-americano sulle forze nucleari a raggio intermedio, e il trattato Open Skies (volto alla costruzione della fiducia reciproca tra Russia e Occidente).

Forse anche più critiche dei rapporti con la Russia per il rilancio della partnership transatlantica sono le **relazioni con la Cina**. L'aspettativa generale è che Biden condivida l'obiettivo di contenere l'influenza cinese dell'Amministrazione Trump, ma che intenda cambiarne l'approccio unilaterale cooperando coi partner degli Stati Uniti in Asia e in Europa. In realtà già nell'ultima fase dell'Amministrazione Trump USA e UE avevano finalmente trovato un'intesa per un maggiore coordinamento, istituendo un dialogo formale sulla Cina. Dopo le elezioni negli Stati Uniti, tanto il Senato americano quanto la Commissione Europea hanno pubblicato documenti programmatici in cui sottolineavano la necessità di una maggiore cooperazione sul tema.

*La Cina è il banco
di prova del rilancio
della cooperazione
atlantica*

La conclusione, a fine 2020, del negoziato su un **Accordo Complessivo sugli Investimenti tra UE e Cina** ha quindi destato perplessità a Washington, dal momento che gli europei hanno ignorato l'auspicio di consultazioni preliminari espresso da Jake Sullivan, in procinto di diventare il nuovo consigliere per la sicurezza nazionale di Biden. L'accordo ha suscitato critiche anche in Europa, dove alcuni hanno espresso dubbi sull'opportunità di ‘premiare’ la Cina in un momento in cui il governo di Pechino è impegnato in una stretta autoritaria a Hong Kong e persegue una politica di sinizzazione forzata degli uiguri, una minoranza turca musulmana che abita nello Xinjiang, nella Cina occidentale. I difensori dell'accordo sostengono che esso impegna la Cina ad aderire a convenzioni internazionali contro il lavoro coatto e per la protezione dell'ambiente. Hanno anche fatto notare come l'accordo tenti di ristabilire un po' di equilibrio nella relazione

di investimenti sino-europea, aumentando la trasparenza negli investimenti cinesi nell'UE ed eliminando l'obbligo per gli investitori europei in Cina di creare *joint ventures* con compagnie locali, nell'ambito delle quali sono poi costrette a trasferire tecnologie e know-how sensibile. Non è scontato tuttavia che l'accordo sia approvato dal Consiglio Europeo e, soprattutto, che passi il vaglio del Parlamento Europeo, che non ha il potere di modificarne i contenuti ma ha il diritto di ratificarlo.

*Con Biden è
possibile una
ricucitura con
la Turchia*

Una questione che l'Amministrazione Biden potrebbe stabilizzare sono le problematiche **relazioni con la Turchia** di USA e UE. Nella seconda parte del 2020 il governo di Ankara è entrato in contrasto con diversi paesi europei, in primo luogo Grecia e Francia, nel tentativo di assicurarsi un ruolo nello sfruttamento delle risorse energetiche *offshore* nel Mediterraneo orientale. Le tensioni nell'area – che hanno portato a un'esercitazione militare congiunta di Francia, Grecia, Malta e Cipro in chiave di deterrenza – si sono aggiunte ad altri dossier problematici, dal ruolo della Turchia in Libia all'acquisto dei sistemi di difesa antiarea russi S-400. L'Amministrazione Trump ha giocato un ruolo marginale nella gestione di queste problematiche, anche se ha punito l'acquisto dei sistemi antiaerei dalla Russia con l'esclusione della Turchia dal programma per lo sviluppo e lo schieramento del velivolo aereo multi-ruolo *Joint Strike Fighter* F35. Biden potrebbe invece impegnarsi, al fianco soprattutto di Germania e Italia, per ricomporre le relazioni con un membro della NATO che, per quanto problematico, resta di importanza centrale per gli equilibri in Medio Oriente e nell'area del Mar Nero. Un'azione distensiva sarebbe ben accolta da Ankara, preoccupata che la degenerazione nei rapporti possa portare le autorità di USA e UE ad adottare sanzioni (un'opzione discussa ufficialmente). Sul finir dell'anno il Presidente turco Recep Tayyip Erdoğan si è speso in un tentativo di distensione con Francia e Grecia, mettendo da parte la retorica incendiaria a cui è ricorso spesso negli ultimi anni.

La progressiva lacerazione dei rapporti con Ankara ha comportato una maggiore difficoltà per USA e UE di avere un'influenza sugli eventi in aree a ridosso della Turchia. Una testimonianza eloquente di ciò è l'assenza di ogni ruolo transatlantico nella gestione e infine risoluzione del **conflitto tra Azerbaigian e Armenia** in merito alla sovranità del **Nagorno Karabakh**, una regione in territorio azero abitata (e controllata) però da armeni. Dopo sei settimane di operazioni armate, a inizio novembre l'Armenia ha infine dato il suo assenso a una mediazione avanzata dalla Russia e appoggiata dalla Turchia. Il governo di Jerevan è stato costretto ad accettare il recupero da parte dell'Azerbaigian, sostenuto politicamente e militarmente dalla Turchia, del controllo su una serie di zone adiacenti al Nagorno Karabakh. L'Azerbaigian, dal canto suo, ha acconsentito a che una forza militare russa sia schierata a presidio dei collegamenti terrestri tra Nagorno Karabakh e Armenia. È la prima volta dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica che truppe russe sono schierate nuovamente in Azerbaigian.

Una questione su cui gli europei si aspettano un deciso cambio di direzione da parte dell'Amministrazione Biden riguarda l'**accordo nucleare con l'Iran** (il *Joint Comprehensive Plan of Action* o JCPOA). Biden intende rilanciare la diplomazia nucleare con l'Iran dopo che Trump ha abbandonato l'accordo nel 2018, infine spingendo gli iraniani a riprendere tutte o quasi le attività nucleari proibite o limitate dall'accordo stesso. La ragione addotta da Biden, e pienamente sposata dagli europei, è che la massima pressione perseguita da Trump ha avuto esiti fallimentari, portando l'Iran a espandere il suo programma nucleare e a impegnarsi in azioni destabilizzanti nelle acque del Golfo.

*Gli europei centrali
al rilancio della
diplomazia nucleare
con l'Iran*

Biden si è dimostrato aperto a riportare gli Stati Uniti nel JCPOA a condizione che l'Iran torni ad ottemperare ai suoi obblighi. L'Iran, dal canto suo, insiste che siano gli USA a fare il primo passo, visto che dopotutto sono stati loro ad averlo abbandonato (l'Iran, al contrario, non ha mai lasciato l'accordo, di cui continua a rispettare il regime di ispezioni ONU sul suo programma nucleare). Gli europei – e in particolare Francia, Germania e Regno Unito (E3), essi stessi firmatari del JCPOA, e l'Alto Rappresentante Borrell – si sono spesi più di ogni altro per evitare che l'accordo collassasse del tutto durante gli anni di Trump. È certo quindi che si coordineranno con l'Amministrazione Biden per creare le condizioni per un rapido ritorno al rispetto dell'accordo da parte degli USA così come dell'Iran. Tuttavia, sia Biden sia gli E3 ritengono necessario che l'Iran sia aperto a una **piattaforma di negoziato più ampia**, che comprenda l'irrobustimento dei limiti al programma nucleare, un contenimento del suo arsenale balistico e anche maggiore moderazione su alcuni fronti regionali (Iraq, Siria e Yemen).

Uno dei maggiori ostacoli sulla strada del rilancio della diplomazia nucleare con l'Iran è **l'opposizione da parte di Israele e Arabia Saudita** (e in seconda battuta degli **Emirati Arabi Uniti**), che hanno invece sostenuto con entusiasmo la politica di massima pressione perseguita da Trump. Biden ha promesso che prenderà in considerazione le sensibilità degli alleati regionali degli USA, a cui anche gli europei sono vicini. Non è chiaro tuttavia quale strategia intenda usare per superarne le resistenze. Il neo-presidente ha senz'altro maggiori margini d'azione nei confronti dell'Arabia Saudita, il cui prestigio a Washington è precipitato ai minimi storici dopo l'assassinio del giornalista Jamal Khashoggi (ordinato a quanto sembra dal principe ereditario Mohammed bin Salman) e causa della guerra in Yemen, che Riyadh persegue senza esito dal 2015. Biden ha annunciato la **sospensione temporanea delle forniture di armi** all'Arabia Saudita – nonché dei formidabili F35 agli Emirati, che l'Amministrazione Trump aveva promesso nell'ambito degli accordi di normalizzazione dei rapporti degli Emirati con Israele. Il Segretario di Stato Blinken ha detto che la misura ha una ragione tecnica, ovvero la necessità della nuova amministrazione di rivedere i contratti di forniture militari conclusi da quella precedente. Non è escluso però che possa usare la questione come leva di pressione.

Molto difficile invece che Biden usi la pressione su Israele, un paese che gode di quasi universale appoggio nel Congresso USA. Il neo-presidente punterà sulla persuasione, mostrandosi conciliante. Non ha destato sorpresa quindi che Blinken abbia affermato che Biden non tornerà indietro sulla decisione di Trump di spostare a Gerusalemme l'ambasciata USA e riconoscere la città come capitale di Israele anche senza un previo accordo coi palestinesi. Blinken ha anche lodato gli **accordi con cui Israele ha normalizzato le relazioni diplomatiche con Emirati e Bahrein**, e successivamente col **Sudan** (in cambio della revoca delle sanzioni anti-terrorismo USA) e col **Marocco** (in cambio del riconoscimento da parte USA della sovranità marocchina sul Sahara Occidentale). Gli europei, che hanno accolto con favore la normalizzazione dei rapporti con Israele, hanno però continuato a insistere sulla necessità di **coinvolgere i palestinesi** nel processo. Una volta ancora a gennaio 2021 l'UE ha pubblicamente criticato i piani di **ulteriore espansione degli insediamenti israeliani in Cisgiordania** come contrari al diritto internazionale. L'UE si è anche distanziata dalla decisione degli USA di riconoscere la sovranità del Marocco sul **Sahara Occidentale**.

Una questione su cui c'è incertezza circa le intenzioni di Biden è la politica USA verso l'America latina, segnatamente il **Venezuela**. Sia gli USA sia l'UE si sono rifiutati di riconoscere

come valide le elezioni parlamentari che si sono tenute il 6 dicembre 2020 in un paese devastato da anni di malgoverno economico da parte del Presidente Nicolás Maduro, draconiane sanzioni USA ed effetti della pandemia da covid. Tuttavia, dal momento che il vecchio parlamento è decaduto, l'UE non ha potuto continuare a riconoscere l'ex presidente dell'assemblea **Juan Guaidò** come presidente ad interim del Venezuela. Quello europeo era un riconoscimento di fatto e non di diritto e a esso si erano opposte Italia e Cipro. L'Amministrazione Trump, che ha cercato di rovesciare il regime di Maduro dando pieno appoggio all'opposizione e adottando sanzioni sempre più dure, ha continuato ad appoggiare Guaidò. Non è chiaro tuttavia se questa sarà anche la politica di Biden.

*Con Biden
possibile la fine
delle dispute
commerciali*

Un fronte su cui ci si aspetta una distensione transatlantica riguarda le **dispute commerciali**. A fine anno l'Amministrazione Trump ha annunciato un inasprimento dei dazi su alcuni beni importati da Francia e Germania. A inizio novembre era stata la Commissione Europea ad annunciare tariffe su beni americani per un valore complessivo di 4 miliardi di dollari come misura compensativa, autorizzata dall'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC), per gli sgravi fiscali illegali che il governo USA ha concesso alla compagnia produttrice di aeroplani Boeing. Il governo USA ha protestato contro questa decisione, nonostante esso stesso sia stato il primo a ricorrere all'uso estensivo di dazi per compensare gli aiuti di stato ottenuti dall'europea Airbus, che l'OMC aveva giudicato illegali in una sentenza precedente. La speranza degli europei è che con Biden sia possibile ricucire lo strappo e **superare la querelle Airbus-Boeing** una volta per tutte. Gli europei sperano anche che Biden adotti un **approccio meno ostile verso l'OMC**, ponendo fine al blocco del meccanismo di risoluzione delle dispute operato da Trump e cessando di opporsi alla nomina a nuovo Direttore Generale della nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala, che ha l'appoggio non solo dell'UE ma di quasi tutti i membri dell'OMC.

Trovare un'intesa transatlantica sulla **digital tax** sarà ancor più complicato che risolvere le dispute commerciali. Gli Stati Uniti hanno sempre espresso contrarietà ai piani di diversi paesi europei di ampliare i margini di tassazione delle grandi compagnie tecnologiche come Amazon, Facebook e Google. Gli americani considerano la **digital tax** una forma nascosta di discriminazione delle compagnie USA, ma in Europa la domanda perché i colossi dell'*high tech* paghino maggiori imposte nei paesi dove fanno proventi (invece che in quelli in cui sono basati) è cresciuta considerevolmente. Francia, Spagna e Italia hanno adottato questo tipo di imposta, pur dichiarandosi pronte a metterla da parte qualora si raggiunga un **compromesso multilaterale** in seno all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). I **negoziati in sede OCSE** sono ripartiti a gennaio, ma è dubbio se sia possibile arrivare a una qualche forma di intesa. La Commissione Europea nel frattempo ha annunciato piani per una **digital tax comunitaria**, i proventi dei quali dovrebbero contribuire a finanziare il piano di rilancio adottato per far fronte alla crisi economica creata dalla pandemia.

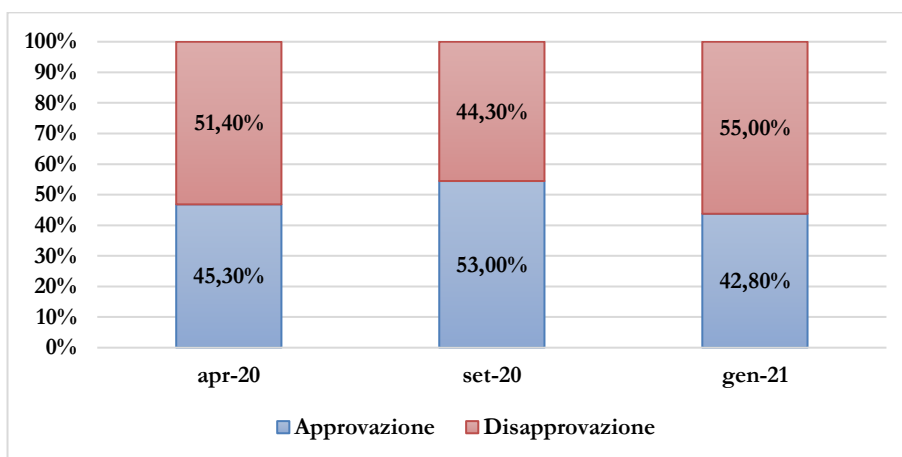
Altri sviluppi occorsi durante l'inverno riguardano:

- **L'accordo commerciale post-Brexit.** Il governo USA ha salutato con favore l'accordo tra l'UE e il Regno Unito per la regolamentazione delle relazioni commerciali post-Brexit. Nonostante le speranze del governo britannico per un pronto avvio di un negoziato commerciale con gli USA, l'Amministrazione Biden non sembra dare priorità alla questione.

- **La designazione di Cuba come stato sponsor del terrorismo.** A inizio gennaio l'Amministrazione Trump ha designato Cuba come stato sponsor del terrorismo, senza tuttavia produrre una giustificazione credibile di una misura che creerà enormi problemi a chi interagisce con il governo cubano. La posizione dell'UE resta favorevole alla distensione con l'Avana promossa dall'Amministrazione Obama.
- **Le proteste in Kirghizistan.** Le autorità USA ed europee hanno appoggiato la denuncia espressa dal governo kirghiso di estese attività di compravendita di voti da parte di network criminali durante le elezioni parlamentari di metà ottobre.

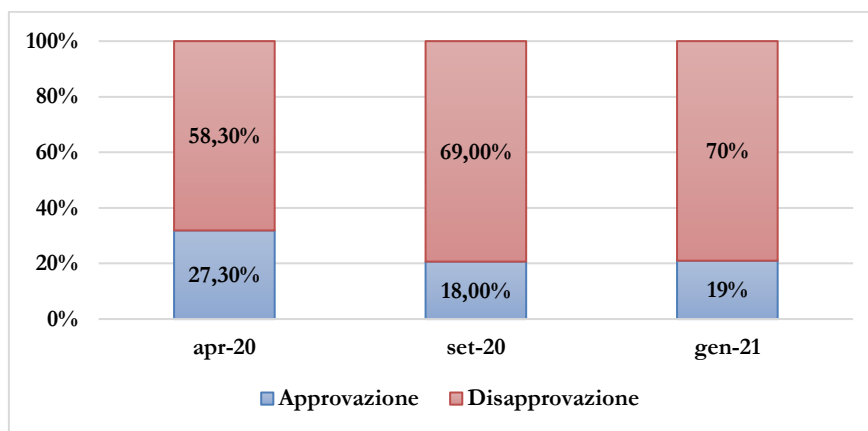
Grafici

1. L'opinione pubblica degli Stati Uniti e dei cittadini dell'Unione Europea 1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Trump



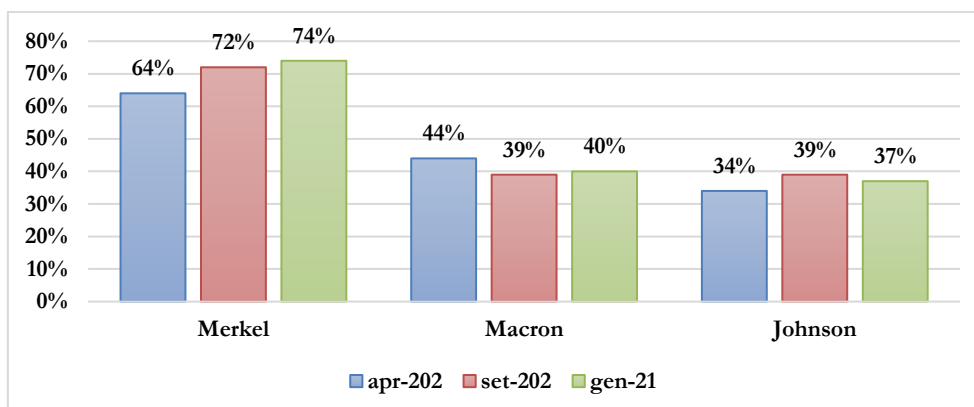
Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati a gennaio 2021
https://realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html

1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



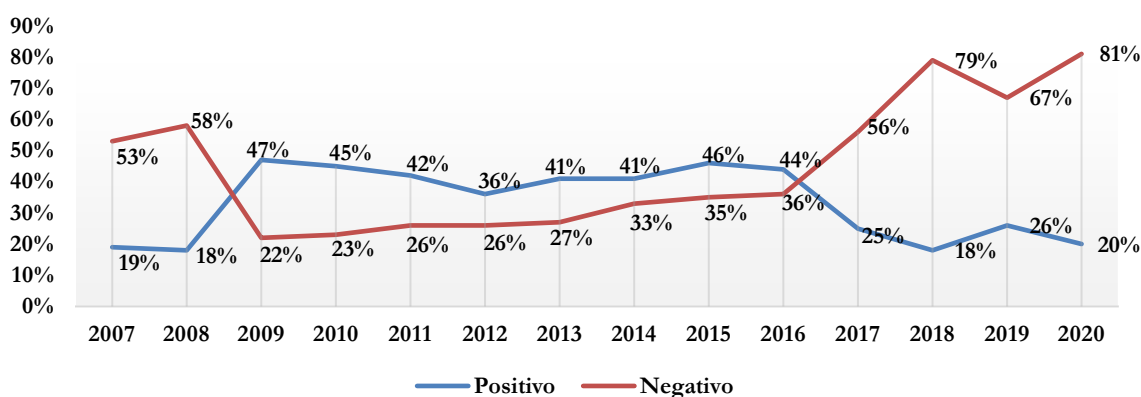
Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati a gennaio 2021
https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html

1.3 Grado di approvazione nazionale dei principali leader europei rispetto al totale della rispettiva popolazione nazionale in %



Fonti: DW, settembre 2019, <https://www.dw.com/en/majority-of-germans-support-angela-merkel-want-her-to-finish-term/a-50320202> e Tagesschau, aprile e settembre 2020, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/index.html>
 Ipsos, dicembre 2019, https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-12/rapport_complet_barometre_politique_ipsos_le_point_decembre_2019.pdf e Ipsos, aprile 2020, <https://www.ipsos.com/fr-fr/barometre-politique>, e Ifop, settembre 2020, <https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2020/09/Tableau-de-bord-politique-Septembre-2020.pdf>
 The Independent, Agosto 2019, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-prime-minister-brexit-administration-government-conservatives-a9034701.html> e YouGov, aprile e settembre 2020, https://yougov.co.uk/topics/politics/explore/public_figure/Boris_Johnson, e Ipsos gennaio 2021, <https://www.ipsos.com/fr-fr/barometre-politique>

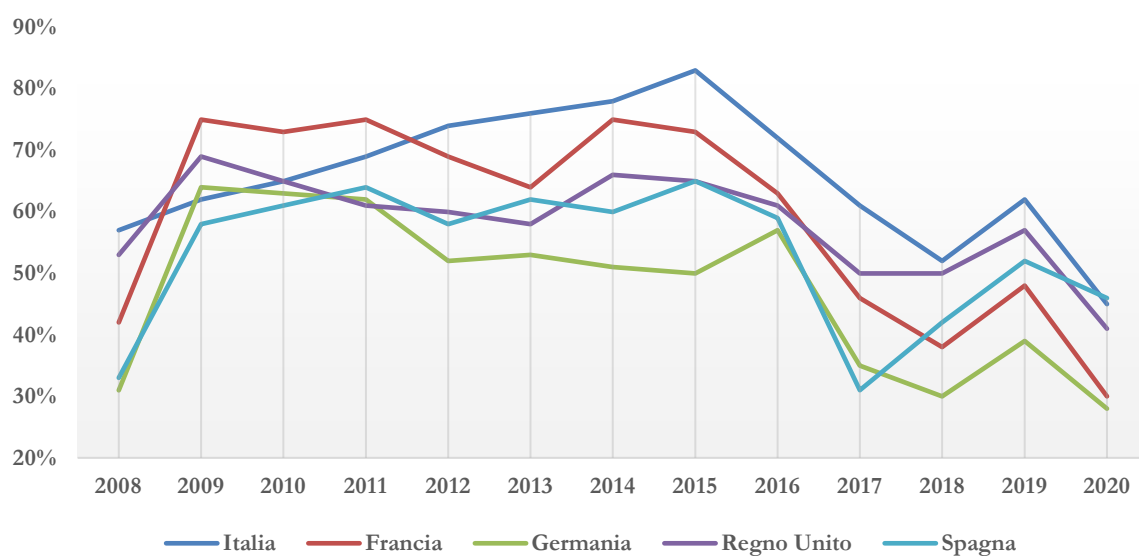
1.4 Indice di gradimento da parte dei paesi europei nei confronti delle amministrazioni Usa



Fonte: Gallup, giugno 2018

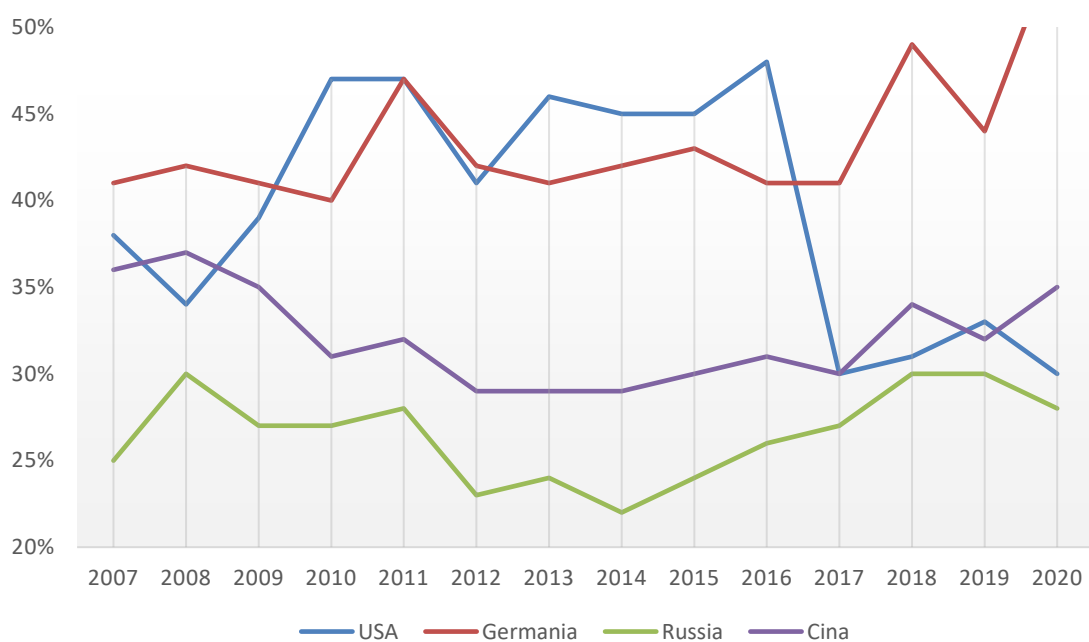
<http://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx>; Pew Research Center, giugno 2018
http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/pg_2017-06-26-us_image-02-0/ e Pew Research, gennaio 2021, <https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/little-trust-in-trumps-handling-of-international-affairs/>, e <https://projects.fivethirtyeight.com/trump-approval-ratings/>

1.5 Indice di gradimento dei singoli paesi europei nei confronti degli Stati Uniti



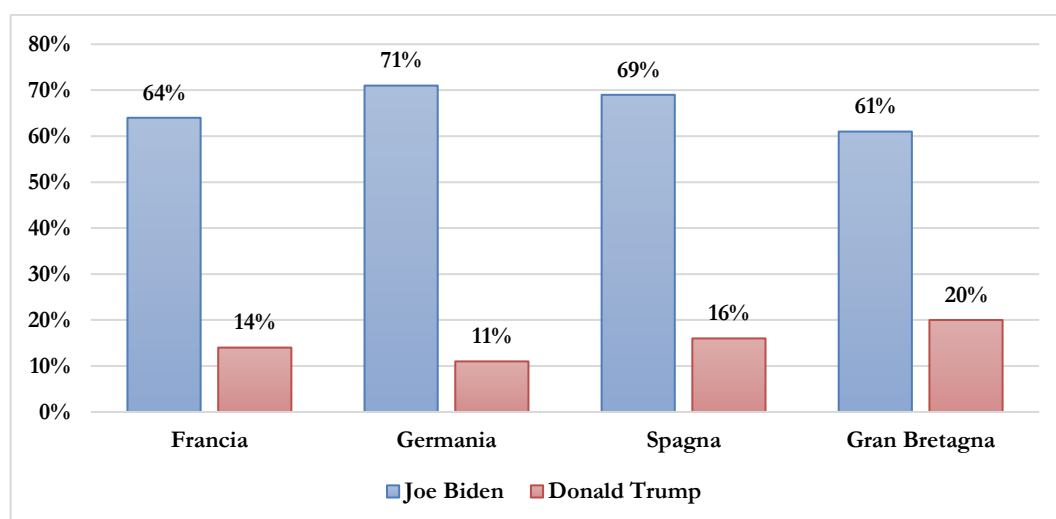
Fonte: PewResearch, dicembre 2018, <https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/1/country/it> e Pew Research, gennaio 2021, <https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/trump-ratings-remain-low-around-globe-while-views-of-u-s-stay-mostly-favorable/>

1.6 Indice di gradimento di 135 paesi nei confronti dei leader globali



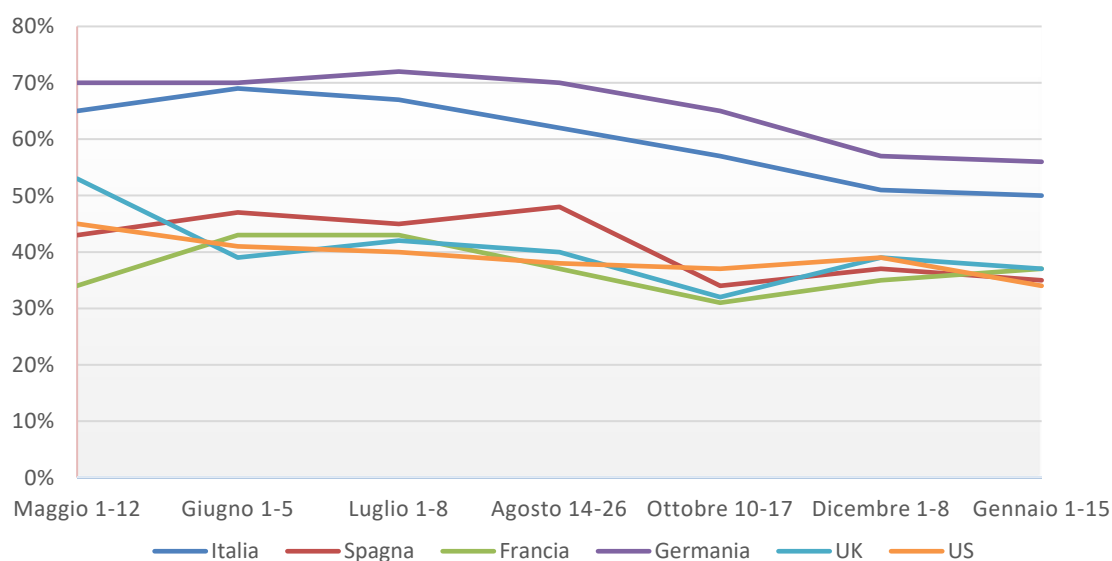
Fonte: Gallup, settembre 2020, <https://www.gallup.com/analytics/315803/rating-world-leaders-2020.aspx>, e Gallup, gennaio 2021, <https://morningconsult.com/form/global-leader-approval/>

1.7 Indice di preferenza Elezioni USA 2020



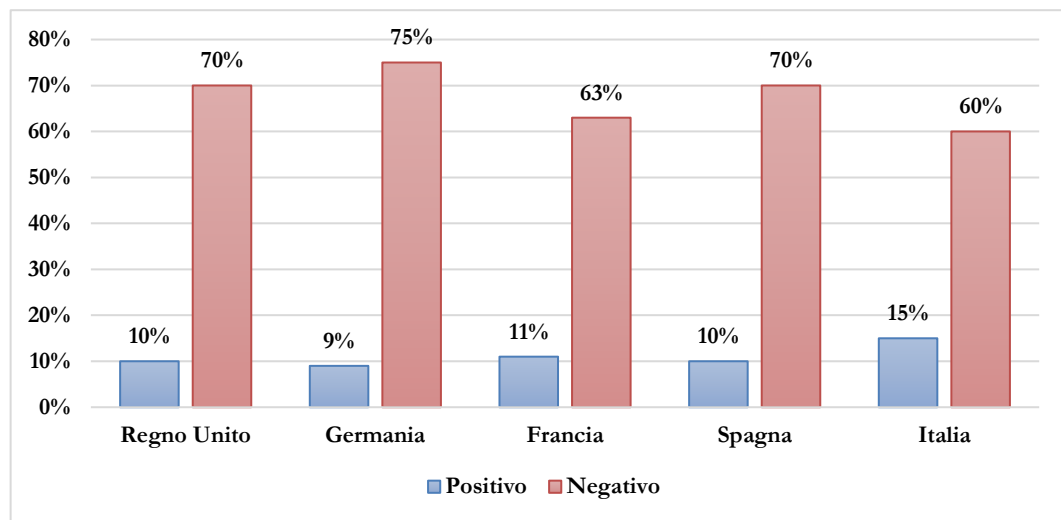
Fonte: YouGov, gennaio 2021, <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2020/10/08/europe-wants-joe-biden-beat-donald-trump>

1.8 Approvazione nazionale sulla gestione della pandemia Covid-19 da parte dei propri governi.



Fonte: Yougov, aprile 2020, <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2020/03/17/YouGov-international-COVID-19-tracker>, e Yougov, gennaio 2021, <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2020/03/17/perception-government-handling-covid-19>

1.9 Indice di gradimento dell'operato dell'amministrazione di Donald Trump 2017-2021



Fonte: YouGov, gennaio 2021, <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2020/10/08/europe-wants-joe-biden-beat-donald-trump>

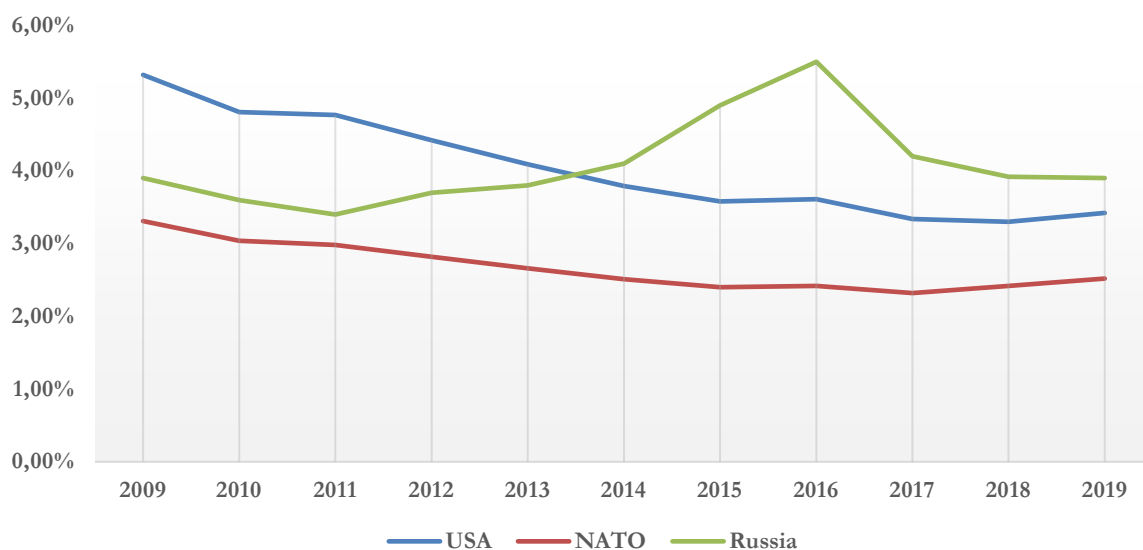
2. Spesa per la difesa

2.1 Serie storica delle spese per la difesa (in milioni di \$)

Anno	Nato	Nato Europa	Usa	Russia
2008	\$ 1.063.540	\$314.221	\$729.544	\$41.423
2009	\$ 1.058.802	\$282.240	\$757.466	\$43.458
2010	\$1.013.705	\$274.592	\$720.423	\$44.338
2011	\$1.044.470	\$281.686	\$740.744	\$47.321
2012	\$996.595	\$263.571	\$712.947	\$54.832
2013	\$968.487	\$269.434	\$680.825	\$57.501
2014	\$942.820	\$270.430	\$654.264	\$61.622
2015	\$895.059	\$235.336	\$641.253	\$66.622
2016	\$911.692	\$237.326	\$656.059	\$66.419
2017	\$917.075	\$250.862	\$642.936	\$55.327
2018	\$987.508	\$281.665	\$684.360	\$61.388
2019	\$1.039.628	\$356.000	\$754.000	\$65.100

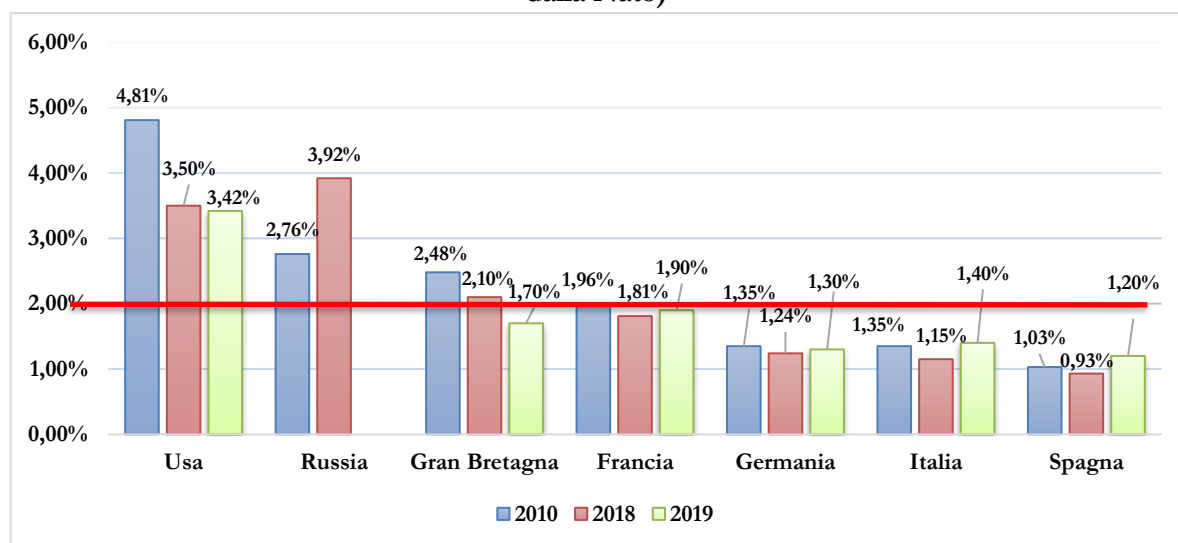
Fonte: Nato, novembre 2019, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf; Sipri Trading economics, settembre 2020, https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/yb20_summary_en_v2_0.pdf

2.2 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil: confronto tra Nato, Stati Uniti e Russia



Fonte: Nato, novembre 2019, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/201911129_pr-2019-123-en.pdf; SIPRI, settembre 2020 <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>

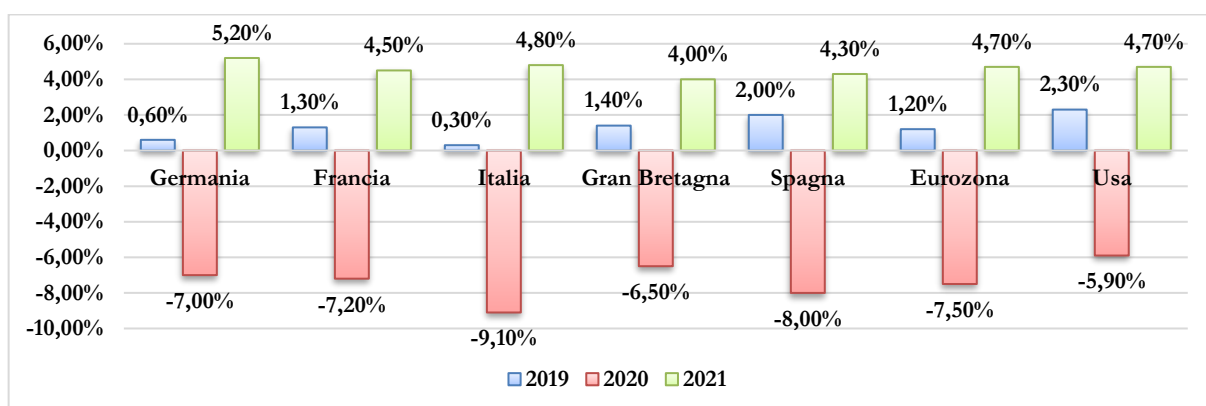
2.3 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil (la linea rossa indica la soglia minima concordata dalla Nato)



Fonte: Nato, novembre 2019, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/201911129_pr-2019-123-en.pdf; SIPRI, settembre 2020 <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>

3. L'economia in cifre

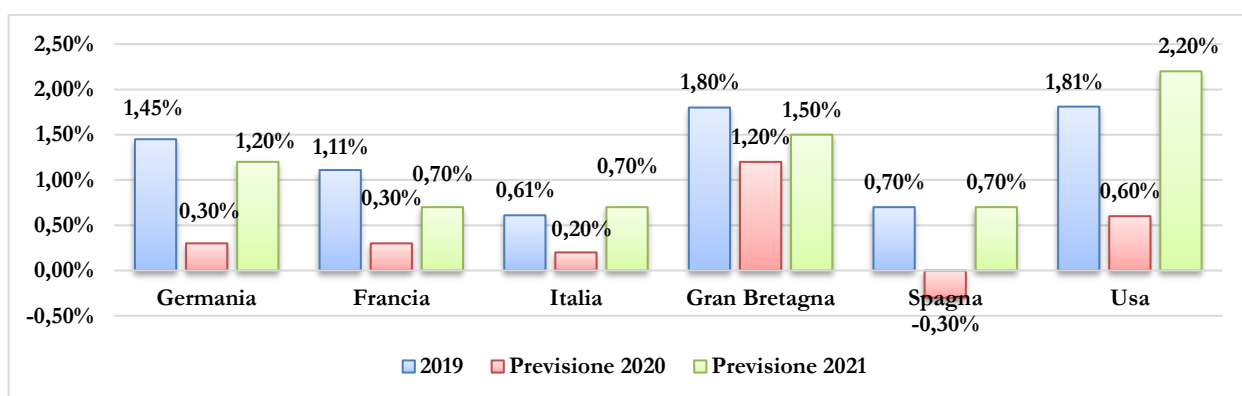
3.1. Previsioni di crescita del Pil in %



Fonte: Dati Fondo Monetario Internazionale, gennaio 2021

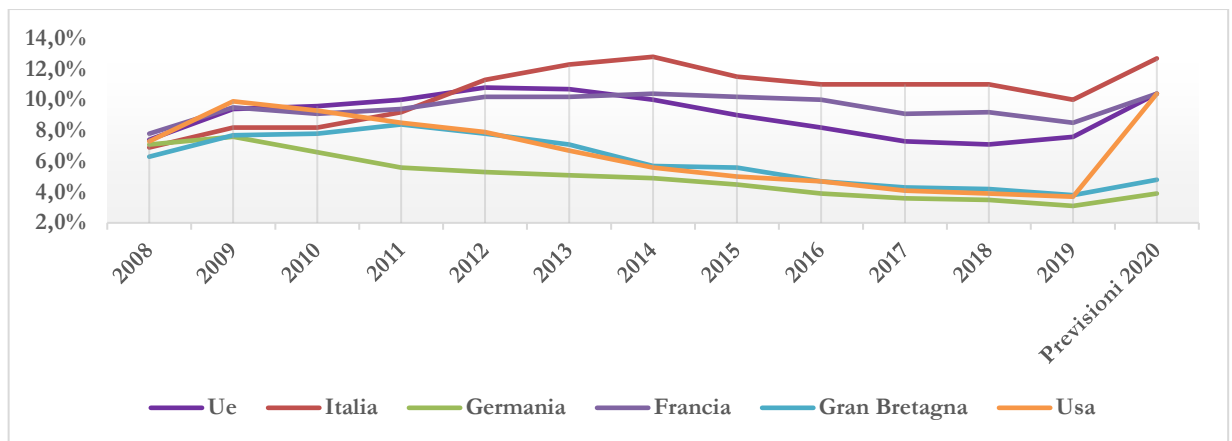
https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/ADVEC/WEOWORLD/EURO

3.2 Andamento del tasso di inflazione in %



Fonte: Dati Ocse, settembre 2020, <https://data.oecd.org/price/inflation-cpi.htm#indicator-chart>; Dati Fondo Monetario Internazionale, settembre 2020, <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/ADVEC/WEOWORLD>

3.3 Andamento del tasso di disoccupazione in %



Fonte: Pew Research Center, settembre 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/07/18/eu-unemployment-rate-nears-pre-recession-low/#interactive>; Us Bureau of Labor Statistics, settembre 2018, <https://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>; OSCE, settembre 2020, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm>; Dati Fondo Monetario Internazionale, settembre 2020, <https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/ADVEC/WEOWORLD/EURO>

Il processo “NATO2030” e l’avvento di Biden

di Ester Sabatino*

Gli ultimi anni sono stati particolarmente significativi per l’Alleanza Atlantica. A seguito delle ricorrenti tensioni politiche tra alcuni stati membri¹, durante il vertice di Londra del 2019 i capi di Stato e di governo dei paesi NATO hanno richiesto al Segretario Generale Jens Stoltenberg di avviare un processo di riflessione strategica, al fine di rafforzare la dimensione politica dell’Alleanza e trovare nuovi modi per affrontare le sfide emergenti, e in costante evoluzione, della NATO.²

Il processo di riflessione “NATO2030” ha portato alla formulazione di 138 raccomandazioni per far sì che l’Alleanza Atlantica continui a essere una “fonte di stabilità per un mondo instabile”.³ Nel rapporto finale di un gruppo di riflessione di esperti nominato dal Segretario Stoltenberg, presentato ai Ministri degli Affari Esteri dei paesi membri a dicembre 2020, emerge la primaria

*Il Concetto
Strategico NATO
è obsoleto*

necessità di rinnovare il Concetto Strategico della NATO. L’attuale documento strategico di Lisbona del 2010 risulta difatti obsoleto per far fronte alle sfide dell’attuale contesto geopolitico internazionale, in cui la rivalità tra grandi potenze è aumentata, la minaccia del terrorismo si è radicata, e nuove tecnologie con potenziale destabilizzante sono state sviluppate. Il Concetto Strategico attuale non tiene in considerazione quindi le sfide che negli anni hanno assunto rilevanza internazionale e che necessitano di particolare attenzione, tra cui il cambiamento climatico, l’insorgenza di crisi pandemiche, i flussi migratori, e soprattutto l’accresciuto antagonismo da parte della Russia e la crescente rivalità sistemica con la Cina.

Il rapporto rappresenta una comune base di partenza sulle necessità della NATO, ma non fornisce indicazioni sulle sfide prioritarie per l’Alleanza. Nonostante per alcuni questa mancanza sia vista come una criticità,⁴ non avrebbe potuto essere altrimenti dato il carattere intergovernativo della NATO. L’Alleanza rimane un’organizzazione che attua le decisioni prese dai governi dei suoi stati membri, i quali sono i soli titolari a prendere decisioni di tipo strategico, come la definizione delle priorità nell’attuazione delle proposte degli esperti.

Sebbene durante il processo decisionale il consenso resti la modalità deliberativa della NATO, le azioni di ognuno dei trenta stati membri hanno delle ripercussioni sulla gestione dei rapporti inter-alleati. Tra questi le decisioni degli Stati Uniti giocano certamente un ruolo di prim’ordine, a causa del loro peso politico a livello internazionale, potenza economica e capacità militare. In tale contesto, con la presidenza di Joe Biden appena iniziata, è lecito domandarsi

* L’autrice è ricercatrice nel Programma Difesa dello IAI.

¹ Basti pensare all’affermazione del Presidente francese Emmanuel Macron sullo stato di “morte cerebrale” in cui verserebbe la NATO, alle velate minacce dell’ex presidente degli Stati Uniti Donald Trump sulla possibilità di un’uscita dalla NATO degli USA, per finire con le forti tensioni nelle acque del Mediterraneo orientale tra Turchia da una parte e Grecia e Francia dall’altra.

² “London Declaration”, Nato, 4 Dicembre 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm

³ “NATO2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General”, Nato, 25 novembre 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf

⁴ Pierre Morcos, “NATO in 2030: Charting a New Path for the Transatlantic Alliance”, *CSIS Commentary*, 3 dicembre 2020, <https://www.csis.org/analysis/nato-2030-charting-new-path-transatlantic-alliance>

quale possa essere l'approccio che il 46° inquilino della Casa Bianca attuerà su alcune delle necessità d'azione indicate nel rapporto NATO2030, pur partendo dalla consapevolezza dell'impossibilità di un ritorno allo status quo ante la presidenza Trump, alla luce del mutato assetto internazionale.⁵

1. Il problema del coordinamento

I dieci autori del rapporto NATO2030 hanno concordato sulla necessità di una maggiore coesione interna ed esterna all'Alleanza, ossia un rafforzato processo di consultazioni politiche e di decisioni interno alla NATO, così come una più strutturata cooperazione con le organizzazioni e i paesi partner.

*Biden potrebbe
fermare il
ritiro di truppe
USA dalla
Germania*

Le critiche dell'ex Presidente Trump nei confronti della NATO hanno portato maggiormente in luce alcune problematiche interne all'Alleanza, legate proprio alla questione del coordinamento.⁶ A tal proposito, è possibile presumere con un certo grado di certezza che l'Amministrazione Biden cercherà di avere un migliore rapporto con gli alleati europei. Questo è quanto da lui stesso affermato in occasione della presentazione del suo team di governo⁷ e ribadito durante il primo scambio telefonico intercorso con il Segretario Generale della NATO, quando ha sottolineato l'"impegno durevole" degli USA verso l'Alleanza Atlantica.⁸ Tra le modifiche che potrebbero portare a un miglior processo di consultazioni rientra la revisione della decisione dell'ex Presidente Trump di ritirare circa dodicimila truppe americane dalla Germania. La decisione, mossa a suo tempo anche da considerazioni legate allo scarso livello di spesa in difesa da parte della Germania,⁹ è stata presa senza preventiva consultazione con gli alleati, generando sconcerto sulla stabilità del contributo USA alla sicurezza dei suoi partner europei.¹⁰ Altro segnale che potrebbe aiutare a restaurare la fiducia tra i membri della NATO potrebbe essere il mantenimento dell'approccio "in together, out together" che ha caratterizzato la presenza alleata in Afghanistan finora e che è stato fortemente minato dall'ex Presidente Trump con la decisione di ritirare parte delle truppe USA senza preventivo accordo con i paesi alleati presenti sul territorio.¹¹

⁵ Nathalie Tocci, "Europe and Biden's America: Making European Autonomy and a Revamped Transatlantic Bond Two Sides of the Same Coin", *LAI Commentaries*, 20|81, 8 novembre 2020, <https://www.lai.it/en/pubblicazioni/europe-and-bidens-america>

⁶ "Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead", *The Economist*, 7 novembre 2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>; Stronger Together: A Strategy for Revitalizing Transatlantic Power, Belfer Center for Science and International Affairs and German Council on Foreign Relations (DGAP) Report, dicembre 2020, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/2020-12/Transatlantic/StrongerTogether.pdf>, p.25 e seguenti.

⁷ Henry Zeffman, "America is back and ready to lead the world again, says Joe Biden", *The Times*, 25 novembre 2020, <https://www.thetimes.co.uk/article/america-is-back-and-ready-to-lead-world-again-says-joe-biden-07qp096pd>

⁸ "Biden pushes new approach to EU in calls to leaders", *EURACTIV*, 24 novembre 2020, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/biden-pushes-new-approach-to-eu-in-calls-to-leaders/>

⁹ Sebbene la Germania sia lontana dal raggiungimento della soglia di spesa del 2 per cento, negli ultimi anni si sono registrati maggiori livelli di spesa in difesa. Per maggiori informazioni si veda: Sophia Besch, Luca Scazzieri, "European Strategic autonomy and a new transatlantic bargain", *Centre for European Reform*, dicembre 2020

¹⁰ Si veda ad esempio: "Stronger Together: A Strategy for Revitalizing Transatlantic Power", *Belfer Center for Science and International Affairs and German Council on Foreign Relations (DGAP) Report*, cit.

¹¹ Idrees Ali, "U.S. troops in Afghanistan now down to 2,500, lowest since 2001: Pentagon", *Reuters*, 15 gennaio 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan-military/u-s-troops-in-afghanistan-now-down-to-2500-lowest-since-2001-pentagon-idUSKBN29K229>

Nel rapporto con gli europei, Biden dovrà fare i conti con le iniziative UE per l'acquisizione di un maggiore livello di autonomia strategica. Sebbene l'UE abbia più volte ribadito che il raggiungimento dell'autonomia strategica non rappresenti un allontanamento dell'Europa dalla NATO, né un'esclusione del partner americano dai progetti industriali congiunti, quanto un suo rafforzamento, la posizione americana degli ultimi anni è stata critica al riguardo.¹² Tuttavia, il rafforzamento delle capacità e potenzialità dei partner europei e dell'UE potrebbe rappresentare un vantaggio per un'America più impegnata in altri fronti da quello europeo. L'erosione della stabilità internazionale così come lo spostamento di priorità USA verso il Pacifico resteranno trend costanti anche sotto la presidenza Biden. Il pivot asiatico iniziato sotto Barack Obama e diventato ancora più centrale durante l'Amministrazione Trump rimane uno dei pochi temi di consenso bipartisan a Washington. Ciononostante, la deterrenza nei confronti della Russia¹³ — che pure è rimasta tra le priorità dell'ultima Amministrazione USA almeno fino all'inizio del 2020¹⁴ — continuerà a essere assicurata anche tramite la partecipazione USA alle missioni di pattugliamento dei territori e dei cieli dei paesi al fianco est della Nato, ma si potrebbe verificare un minor coinvolgimento nel Mediterraneo.¹⁵ Pertanto, una capacità d'azione più autonoma degli stati UE della NATO — sebbene non svincolata dal supporto USA — permetterebbe agli Stati Uniti di poter continuare a dedicare attenzione e impegno su zone di proprio interesse primario ed eventualmente portare a una divisione geografica degli impegni internazionali dell'Alleanza.¹⁶

Come sottolineato nel rapporto degli esperti, nel prossimo decennio la NATO dovrà dedicare un'attenzione particolare ai partenariati con paesi terzi, anche con il fine di assicurare prontezza operativa e capacità settoriali a tutto tondo. La necessità della NATO di promuovere un multilateralismo più strutturato ben si adatta alla volontà del neo-presidente USA di organizzare un Summit for Democracy durante il primo anno del suo mandato. Il vertice, che è stato uno dei punti della sua campagna elettorale,¹⁷ avrebbe un duplice obiettivo. Da un lato, creare una sorta di “linea difensiva” delle democrazie attraverso la formazione di consenso sui principali temi di rilevanza internazionale, come promozione dei valori democratici, contrasto alla corruzione e agli autoritarismi e maggiore rispetto dei diritti umani. Dall'altro, grazie al ricorso di aziende operanti nel settore tecnologico, aiuterebbe a creare un fronte compatto per il contrasto di uno dei due rivali sistemici della NATO e competitore di prim'ordine: la Cina.¹⁸ In questo modo Washington potrebbe utilizzare la leva dei diritti umani

*Il partenariato con
l'UE e paesi terzi
centrale al futuro
della NATO*

¹² Sophia Besch, Luca Scazzieri, “European Strategic autonomy and a new transatlantic bargain”, cit.

¹³ Sten Hankewitz, “Joe Biden on Estonia and the Baltics: Russia, don't bully a NATO member”, *Estonianworld*, 7 novembre 2020, <https://estonianworld.com/security/joe-biden-on-estonia-and-the-baltics-russia-dont-bully-a-nato-member/>

¹⁴ Commissione Affari Esteri della Camera dei rappresentanti, “Foreign Affairs Committee Democrats Condemn Trump's Plans to Cut Russian Deterrence Initiative to Fund Border Wall”, Press release del 11 maggio 2020, <https://foreignaffairs.house.gov/2020/5/foreign-affairs-committee-democrats-condemn>

¹⁵ Si veda ad esempio: Jonathan Gorvett, “Biden Faces Troubled Eastern Mediterranean Waters”, *Foreign Policy*, 2 dicembre 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/12/02/biden-greece-cyprus-turkey-erdogan-eastern-mediterranean/>;

¹⁶ Ester Sabatino, Alessandro Marrone, “L'Europa della Difesa nel nuovo (dis)ordine mondiale: scelte per l'Italia”, *Documenti LAI*, 20 | 20, novembre 2020, https://www.lai.it/sites/default/files/lai2020_it.pdf

¹⁷ “The power of America's example: the Biden plan for leading the democratic world to meet the challenges of the 21st century”, Biden Harris, <https://joebiden.com/americanleadership/>

¹⁸ Agneska Bloch e James Goldgeier, “Reviving the trans-Atlantic relationship”, *Brookings*, 17 novembre 2020, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/17/reviving-the-trans-atlantic-relationship/>

e della violazione della privacy per promuovere l'idea che la Cina non sia solo il rivale principale degli USA, ma presenti una sfida per la comunità internazionale nel suo complesso.

2. Il problema del controllo degli armamenti

Indipendentemente dalla possibilità di svolgere il vertice per la democrazia e rafforzare il contrasto ai rivali autoritari della NATO, ovvero Russia e Cina, la NATO dovrà trovare un modo per includere entrambi questi paesi nel controllo degli armamenti.¹⁹

Per quanto concerne la prima, il Presidente Biden ha già reso nota la sua propensione per un'estensione del New Strategic Arms Reduction Treaty (New Start), il trattato bilaterale firmato da Obama e l'ex Presidente russo Dimitri Medvedev nel 2010 che impone un limite al numero di testate nucleari strategiche (e relativi vettori) schierate dai due paesi. Dopo la costruzione del sistema missilistico SSC-8 da parte della Russia, che ha causato la non osservanza della Russia delle clausole del Trattato sulle armi nucleari a medio raggio (Intermediate-range Nuclear Forces Treaty, INF) e la conseguente uscita degli Stati Uniti dal trattato,²⁰

*Con Biden,
USA e Russia
più vicini
all'estensione di
New Start*

Treaty, INF) e la conseguente uscita degli Stati Uniti dal trattato,²⁰ l'estensione di New Start manterrebbe in piedi l'unico accordo bilaterale esistente tra i due maggiori possessori di armi nucleari in un periodo storico in cui i rapporti bilaterali e la posizione della Russia sulla scena internazionale sono visibilmente deteriorati. L'attivazione della clausola di estensione del trattato può avvenire senza modifiche al testo del trattato, visto il quasi inesistente tempo a disposizione per Biden di negoziare nuovi termini.²¹

Questa soluzione rappresenterebbe comunque un passo verso il miglioramento di un quadro internazionale di controllo degli armamenti, soluzione che il Presidente russo Vladimir Putin ha dichiarato di condividere.²² Nella sfida al controllo degli armamenti la NATO e il Presidente Biden dovranno trovare anche un modo convincente per far sedere la Cina a un tavolo negoziale, separato da New Start,²³ che si basi su efficaci sistemi di controllo e sanzioni in caso di non osservanza delle clausole concordate.²⁴ Inoltre, gli Alleati

¹⁹ Stefano Pioppi, “La Nato, l’Europa e Biden. Cosa avvicina le due sponde dell’Atlantico”, *Formiche*, 30 novembre 2020, <https://formiche.net/2020/11/esteri-nato-europa-stoltenberg/>

²⁰ “NATO and the INF Treaty”, Nato, 2 agosto 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_166100.htm

²¹ L'estinzione del trattato New Start è prevista per il 5 febbraio 2021. Inoltre, nel primo giorno di presidenza, Biden ha firmato una serie di ordini esecutivi rivolti principalmente alla politica interna e al rientro degli Stati Uniti nell'Accordo di Parigi, anticipando che il mese di febbraio sarà incentrato al "ripristino della posizione statunitense nel mondo". Per maggiori informazioni di veda tra gli altri: Eric Bradner, Betsy Klein, Christopher Hickey, Biden targets Trump's legacy with first-day executive actions, *CNN*, 21 gennaio 2021, <https://edition.cnn.com/2021/01/20/politics/executive-actions-biden/index.html>

²² “Meeting with Defence Ministry leadership and heads of defence industry enterprises”, Cremlino, 5 dicembre 2020, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62250>.

²³ Durante l'amministrazione Trump ci sono stati dei tentativi di inclusione della Cina al New Start che non hanno portato ai risultati sperati. Tra le motivazioni di Pechino emerge il numero maggiore di armi nucleari detenute da Mosca e Washington. Per maggiori informazioni si vedano ad esempio: Edward Ifft, "Nuclear challenges for the Biden administration", *European Leadership Network*, 11 gennaio 2021, https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/nuclear-challenges-for-the-biden-administration/?mc_cid=4c4681b73d&mc_eid=0a6fac44d0; Lucian Kim, "Arms Control: When Biden Takes Office, Clock Will Be Ticking To Save New START Treaty", *NPR*, 9 dicembre 2020, <https://www.npr.org/2020/12/09/943869767/arms-control-when-biden-takes-office-clock-will-be-ticking-to-save-new-start-tre?t=1610966906571>

²⁴ “Stronger Together: A Strategy for Revitalizing Transatlantic Power”, *Belfer Center for Science and International Affairs and German Council on Foreign Relations (DGAP) Report*, cit.

potrebbero sfruttare le strutture specializzate della NATO sui temi di non-proliferazione, disarmo e controllo degli armamenti per elaborare una posizione quanto più coordinata possibile alla conferenza di revisione del Trattato di Non-Proliferazione Nucleare (TNP) in programma per agosto 2021.²⁵

Nel più ampio quadro delle relazioni internazionali, Biden dovrà verificare la fattibilità di un ritorno degli USA nell'accordo sul nucleare iraniano (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA), da cui Trump ritirò gli USA nel 2018. La sfida per gli Stati Uniti è trovare dei termini dell'accordo che soddisfino le esigenze di tutti gli attori coinvolti, compresi i tre partner europei coinvolti — Francia, Germania e Regno Unito — i quali hanno espresso sostegno a un nuovo accordo più stringente una volta però che gli USA abbiano ri-aderito a quello esistente.²⁶ Il rinnovo o il rientro nel JCPOA rappresenta anche un banco di prova per testare i rapporti con Russia e Cina, anch'essi parte dell'accordo, nonché per definire diversi equilibri nel Medio Oriente.

3. Il problema del bilancio e delle capacità tecnologiche

In tema di spesa per la difesa, non c'è motivo di pensare a un'inversione di rotta della presidenza Biden rispetto a quella di Trump. Sebbene i toni saranno senz'altro meno aggressivi, Washington continuerà a insistere per un burden-sharing più equo all'interno dell'Alleanza, una richiesta che si è fatta più pressante dai tempi dell'Amministrazione Obama, in cui Biden – lo ricordiamo – era il vice-presidente.

La questione di una più equa distribuzione delle spese militari è diventata più sensibile per diversi motivi e sotto diverse angolazioni. Il completamento del periodo di transizione post-Brexit, terminato lo scorso 31 dicembre, ha portato con sé anche un diverso calcolo delle spese, attualmente coperte per quasi l'80 per cento da stati NATO non appartenenti all'UE,²⁷ il che comporta una maggiore pressione politica sui paesi membri di entrambe le organizzazioni. Per di più, in un momento di recessione economica come quella attuale, per gli USA diventa più difficile giustificare all'opinione pubblica nazionale la necessità di mantenere la copertura di una quota così elevata delle spese per la difesa della NATO, oltretutto a fronte di accordi interalleati su un aumento del bilancio della difesa che vengono rispettati solamente da altri nove paesi (oltre agli Stati Uniti).²⁸

Sarebbe utopico pensare che una crisi economica come quella corrente, con livelli di decrescita maggiore rispetto a quanto verificatosi nel 2008, non comporti dei tagli di spesa nel settore della difesa. Negli stessi Stati Uniti l'Ufficio di bilancio del Congresso ha avanzato delle opzioni per ridurre il deficit tra il 2021 e il 2030 che

*Tagli agli
investimenti in
difesa e tecnologia
aumenteranno la
vulnerabilità
della NATO*

²⁵ Rose Gottemöller, Steven Hill, "NATO's Current and Future Support for Arms Control, Disarmament and Non-proliferation", *LAI Papers*, 20 | 45, dicembre 2020, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2045.pdf>

²⁶ "Biden and Iran: Back to the old nuclear deal or negotiate a new one?", *Deutsche Welle*, 18 dicembre 2020, <https://www.dw.com/en/biden-and-iran-back-to-the-old-nuclear-deal-or-negotiate-a-new-one/a-55983851>

²⁷ "Secretary General's Annual Report 2019", Nato, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/3/pdf_publications/sgar19-en.pdf p.39

²⁸ I paesi ad aver raggiunto la soglia di spesa del 2 per cento del Pil nazionale in difesa sono Estonia, Francia, Grecia, Lettonia, Lituania, Norvegia, Polonia, Regno Unito e Romania. Per maggiori informazioni si veda: "Nato Public Diplomacy Division, Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020)", 21 ottobre 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf

includono tagli alle spese del Dipartimento della Difesa.²⁹ Tuttavia, far leva sugli impegni presi durante il vertice del Galles del 2014, quando gli alleati promisero un aumento progressivo del bilancio militare nazionale fino al 2 per cento del PIL,³⁰ potrebbe essere un modo per impedire un tracollo nelle spese militari simile a quello durante l'ultima crisi economica (ci è voluto un decennio prima di poter tornare allo stesso livello di investimento del 2008).³¹

Un rallentamento sugli investimenti potrebbe avere ripercussioni importanti sia sullo stato delle capacità, sia sulla base industriale e tecnologica della difesa dei paesi alleati, diminuendo il vantaggio tecnologico-capacitivo di cui la NATO beneficia al momento, anche a fronte degli investimenti crescenti da parte di paesi competitori.³² Come ricorda il rapporto NATO2030, se è vero che il COVID-19 ha causato gravi danni economici, è anche vero che le sfide che portarono gli Alleati ad aumentare i propri bilanci nazionali sono aumentate in numero e in intensità.

*Fondamentale
assicurare
continuità agli
investimenti in
tecnologia*

In termini di spesa, il rapporto NATO2030 avanza la proposta di creare un organismo NATO simile alla Defence Advanced Research Projects Agency USA o al Fondo europeo di difesa con il compito di incoraggiare il sostegno all'innovazione in aree di interesse strategico per l'Alleanza.³³ Se gli stati membri accogliessero la raccomandazione del gruppo di esperti od optassero per altri strumenti di sostegno finanziario³⁴, avere una continuità di investimenti nella difesa grazie a programmi di sviluppo pluriennali congiunti potrebbe essere un modo per riuscire a mantenere alto il livello di investimenti non solo nel settore degli armamenti e tecnologie duali, ma anche nelle relative catene di produzione. Inoltre, nel processo di determinazione delle capacità chiave sulle quali investire, la partnership strategica esistente tra la NATO e l'UE dovrebbe essere rafforzata. Una priorità deve essere il potenziamento delle capacità di utilizzo e contrasto delle Emerging and Disruptive Technologies, prime tra tutte intelligenza artificiale, big data e tecnologie autonome. La crisi del COVID-19, infatti, ha palesato anche le lacune dei paesi NATO nel contrasto alle minacce ibride, in particolare nel campo dell'information warfare, disinformazione e propaganda.³⁵ Non è solo l'industria militare a essere coinvolta, ma anche quella digitale, le cui applicazioni, civili e militari, possono avere ripercussioni rilevanti per la sicurezza nazionale e nel più ampio quadro delle relazioni internazionali.³⁶

²⁹ Congressional Budget Office, "Options for Reducing the Deficit: 2021 to 2030", *Congress of the United States*, dicembre 2020, <https://www.cbo.gov/system/files/2020-12/56783-budget-options.pdf>

³⁰ "Wales Summit Declaration", Nato, 5 settembre 2014, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

³¹ Pierre Morcos, "Toward a New "Lost Decade"? Covid-19 and Defense Spending in Europe", *Center for Strategic and International Studies*, CSIS Policy Brief, ottobre 2020

³² Sul bilancio della difesa della Cina v. B.S. Glaser, M.P. Funaiolo, B. Hart, "Breaking Down China's 2020 Defense Budget", *Center for Strategic and International Studies*, Commentary, 22 maggio 2020

³³ "NATO2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General", Nato, cit, p.31

³⁴ Il Center for American Progress ha avanzato la proposta di creazione di una banca della Nato. Per maggiori informazioni si veda: Max Bergmann e Siena Cicarelli, "NATO's Financing Gap Why NATO Should Create Its Own Bank", *Center for American Progress*, 13 gennaio 2021, <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2021/01/13/494605/natos-financing-gap/>

³⁵ Alessandro Marrone, Ester sabatino, "La difesa cibernetica nei Paesi NATO: modelli a confronto", *Osservatorio di politica internazionale*, Approfondimento n. 164, dicembre 2020, https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_164.pdf

³⁶ Ian Bond, Luigi Scazzieri, "President Biden: Don't expect miracles, Europe", *Centre for European Reform*, 13 novembre 2020, https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_IBIS_13.11.20.pdf

Conclusioni

Il rapporto NATO2030 ha evidenziato i punti principali sui quali gli Alleati dovranno concentrarsi negli anni a venire. Prima di arrivare al possibile processo di revisione del Concetto Strategico, fortemente raccomandato dal gruppo di esperti, gli Stati Uniti dovranno cercare di ripristinare la fiducia reciproca all'interno dell'Alleanza. I primi mesi dell'Amministrazione Biden saranno di particolare importanza per comprendere le modalità di collaborazione che il nuovo presidente intende attuare e i dossier ai quali vorrà dedicare maggior attenzione, almeno nella prima parte del suo mandato.

Le sfide del nuovo inquilino della Casa Bianca riguardano da vicino i due rivali sistemici della Nato, Cina e Russia, soprattutto per quanto concerne il controllo degli armamenti e lo sviluppo di tecnologie potenzialmente destabilizzanti. Per poter contrastare efficacemente queste sfide, sarà prima necessario trovare delle posizioni condivise all'interno dell'Alleanza sulla gestione dei rapporti con Pechino e Mosca soprattutto sui dossier di primario interesse NATO e ampliare la collaborazione con paesi terzi sia a livello politico che per lo sviluppo di tecnologia duale.

Le relazioni di USA ed Europa con la Russia sotto Biden

di Giovanna De Maio*

L'elezione di Joseph Biden rappresenta un cambio di passo nelle relazioni degli USA con l'Europa e la Russia. Biden intende ricucire il rapporto con gli alleati, guastatosi sotto la presidenza di Donald Trump. Biden è anche il primo presidente dalla fine della Guerra Fredda che non cercherà un iniziale riaggiustamento (reset) con la Russia, definita in una recente intervista la più grande minaccia per la sicurezza nazionale di USA e alleati.³⁷

In seguito alle interferenze nelle elezioni presidenziali USA del 2016, la relazione con la Russia è diventata una questione di politica interna estremamente controversa, che ha via via diviso non solo Democratici e Repubblicani, ma l'ex Presidente Trump, promotore della cooperazione con il Presidente russo, Vladimir Putin, e il Congresso (e a volte la sua stessa amministrazione), fautore di un approccio molto più duro. La nuova amministrazione si propone di riportare un po' ordine.

Si può cogliere un'indicazione della direzione che Biden vuole impartire alla politica americana verso la Russia in alcune scelte di personale e organizzative. La nomina a sottosegretario di stato per gli affari politici di Victoria Nuland, un'ex alta funzionaria del Dipartimento di Stato sotto la presidenza Obama nota per le sue posizioni molto critiche nei confronti di Mosca – segnala un orientamento improntato alla fermezza e, se necessario, l'adozione di misure coercitive. Biden ha inoltre ordinato di scorporare la Russia e l'Eurasia dal portafoglio Europa all'interno del Consiglio di sicurezza nazionale, il principale organo consultivo del presidente in materia di sicurezza nazionale, con ciò rimarcando la differenza qualitativa delle relazioni con paesi amici e alleati in Europa dai rapporti coi competitori.³⁸

*Con Biden le
relazioni USA-
Russia più difficili
ma più prevedibili*

È ragionevole aspettarsi quindi che la politica di Biden punterà al consolidamento della pressione economica sulla Russia, al rafforzamento della NATO in chiave di difesa, deterrenza e contenimento della Russia, nonché su un contrasto più deciso sui dossier disinformazione, diritti umani e conflitto in Siria. Anche se la rivalità è destinata ad acuirsi, è plausibile che la maggiore regolarità nei contatti bilaterali, non limitati alla sola presidenza, porterà più chiarezza e prevedibilità. Ciò può aprire spazi di limitata cooperazione, specialmente in materia di controllo degli armamenti.

1. Sanzioni

Nonostante i tentativi distensivi di Trump e le roventi polemiche sugli opachi rapporti tra l'ex presidente ed il governo di Mosca, negli anni scorsi il Congresso ha comunque approvato una serie crescente di misure punitive nei confronti della Russia, soprattutto in risposta alla campagna di interferenza nelle presidenziali USA del 2016 orchestrata dal Cremlino.

* L'autrice è non-resident fellow presso il Center on the United States and Europe della Brookings Institution.

³⁷ Intervista di Joe Biden a 60 minutes, 25 ottobre 2020 <https://www.cbsnews.com/news/joe-biden-democratic-presidential-candidate-kamala-harris-60-minutes-interview-norah-odonnell-2020-10-25/>

³⁸ Victoria Nuland, «Pinning down Putin», Foreign Affairs, vol. 99 n. 4, luglio/agosto 2020

*Non ci sarà un
alleggerimento delle
sanzioni USA
contro la Russia*

Date le oscillazioni del vertice politico, negli anni di Trump le sanzioni del Congresso sono diventate lo strumento principale di politica estera USA verso la Russia.³⁹ Nel luglio 2017 il Congresso ha approvato con una super maggioranza a prova di veto presidenziale il Countering America's Adversaries through Sanctions Act (CAATSA), che ha introdotto sanzioni 'secondarie' (cioè con effetto extraterritoriale) contro compagnie e individui che facciano affari in determinati settori economici della Russia (e anche di altri paesi). Anche se scettico rispetto all'adozione del CAATSA, l'ex presidente Trump non si è opposto ad altre misure considerate ostili verso la Russia, come la fornitura di armi 'letali' (cioè pensate per infliggere il maggior danno possibile) all'Ucraina o l'operazione in Siria che ha portato alla morte di numerosi mercenari russi.⁴⁰ Ciò nonostante, è mancato da parte dell'Amministrazione Trump una linea coerente; le sanzioni per esempio sono state adottate in maniera irregolare (e imprevedibile).

Con l'Amministrazione Biden si avrà maggiore coerenza nell'adozione delle sanzioni. Nel fare ciò, diversamente dal suo predecessore, Biden cercherà di costruire il consenso tra gli alleati per concordare una linea comune, sulla scia di quanto Barack Obama – di cui Biden è stato vicepresidente – fece nel 2014 dopo l'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia.

La ricerca di un nuovo consenso transatlantico da parte di Biden presenta delle opportunità agli europei, che in parallelo con il raffreddamento del rapporto con gli USA hanno visto il ruolo di Mosca crescere nelle aree a loro vicine (non solo in Europa orientale, Caucaso e Medio Oriente ma anche nei Balcani e in Libia). Tuttavia non mancheranno i contrasti, dal momento che – anche in considerazione della pervasività della Russia nei teatri critici per la sicurezza europea – diversi governi europei ritengono più saggia la strada del compromesso e della coesistenza pacifica. Tra questi spiccano senz'altro quello francese, che sotto il Presidente Emmanuel Macron ha invano cercato una stabilizzazione delle relazioni con Mosca,⁴¹ e di quello tedesco, sensibile anche alle pressioni di un settore privato deciso a non tagliare del tutto i rapporti con la Russia. Per una linea intransigente restano invece, come sempre, i membri orientali dell'UE, che percepiscono la Russia come una minaccia diretta alla loro sicurezza.

Un'indicazione della capacità dell'Amministrazione Biden di trovare un punto d'incontro con gli alleati europei verrà dal modo in cui gestirà la questione Nord Stream 2, il progetto di raddoppio di un gasdotto sottomarino tra Russia e Germania. Fortemente osteggiato dai paesi dell'Europa centro-orientale (ma anche dall'Italia, che teme che la Germania diventi l'hub energetico dominante in Europa), Nord Stream 2 era già incorso nelle ire dell'Amministrazione Trump ed è uno dei progetti direttamente colpiti dal CAATSA. L'Amministrazione Biden sembra decisa a ostacolarne il completamento (ormai prossimo), ma d'altra parte l'uso di sanzioni extraterritoriali contro il principale paese alleato in Europa potrebbe danneggiare il rilancio dell'alleanza caldeggiato da Biden. In generale, una politica non ostile nei confronti degli

³⁹ «Diplomacy in crisis: The Trump administration decimation of the State Department», rapporto dello staff democratico per la Commissione per le relazioni esterne del Senato USA, luglio 2020

<https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Diplomacy%20in%20Crisis%20--%20SFRC%20Democratic%20Staff%20Report.pdf>

⁴⁰ Maria Tsvetkova, «Russian toll in Syria battle was 300 killed and wounded: sources», Reuters, febbraio 2018
<https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-russia-casualties/russian-toll-in-syria-battle-was-300-killed-and-wounded-sources-idUSKCN1FZ2DZ>

⁴¹ Intervista al Presidente Macron, *The Economist*, 7 novembre 2019
<https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>

alleati europei faciliterà il superamento di potenziali tensioni così come l'accettazione di scelte diverse in base alle priorità strategiche di Washington e Bruxelles.

2. Controllo degli armamenti

In ordine cronologico, la prima sfida che l'Amministrazione Biden dovrà affrontare nel rapporto con la Russia riguarda l'estensione del New Strategic Arms Reduction Treaty (New Start), che impone tetti numerici al numero di testate nucleari strategiche schierate (e ai relativi vettori), in scadenza a febbraio 2021. Dopo il ritiro degli Stati Uniti dal Trattato sulle forze nucleari a raggio intermedio (Intermediate-range Nuclear Forces Treaty, INF), deciso dal presidente Trump nel 2019,⁴² il New Start costituisce l'unico trattato russo-americano in materia di disarmo nucleare ancora in vigore.

Nonostante gli alleati NATO abbiano dato formale sostegno alla decisione di Trump di abbandonare il Trattato INF, date le persistenti violazioni da parte della Russia, la decisione dell'ex presidente ha invece nuociuto alla sicurezza europea. Dopotutto, se gli USA fossero rimasti nell'accordo avrebbero potuto continuare a denunciare l'inadempienza della Russia, con alti costi reputazionali per quest'ultima e anche disincentivi a eccedere i limiti in misura considerevoli. Invece ora la Russia è libera di schierare missili a raggio intermedio, di cui l'Europa può essere (e anzi fu fino alla firma dell'INF nel 1987) uno dei teatri. Per contrastare l'eventuale minaccia gli USA dovrebbero aumentare le dotazioni di missili a raggio intermedio su navi o sommergibili (che comunque non erano proibite dal trattato) oppure rischiare in Europa missili USA, un'opzione che si scontrerebbe con l'opinione pubblica dei paesi europei occidentali ma potrebbe trovare appoggio in Europa centro-orientale. Come ha affermato l'ex segretario alla difesa USA, Jim Mattis, la fine dell'INF ha aperto al rischio di una corsa agli armamenti che avrebbe come sfondo l'Europa.⁴³

L'estensione del New Start è pertanto fondamentale per gli europei, perché ricreerebbe una base comune di consenso tra Usa e Russia sulla competizione nucleare. Biden considera il New Start come "fondamento di ulteriori accordi sul controllo degli armamenti" e ha pertanto espresso l'intenzione, così come aveva fatto Putin in precedenza, di attivare la clausola del trattato che ne estende la durata per altri cinque anni sulla base di un semplice scambio di firme da parte dei due presidenti. Nella visione di lungo periodo dell'amministrazione, una volta raggiunto l'accordo con la Russia sul New Start sarà necessario superare la logica binaria di controllo degli armamenti tipica dell'architettura di sicurezza post-Guerra Fredda, e inglobare gradualmente anche la Cina alla luce dei suoi recenti progressi nella tecnologia militare nucleare.

*L'estensione del
New Start apre la
strada a un dialogo
sul controllo degli
armamenti*

3. Nato ed Europa orientale

In controtendenza rispetto alla sensazione di fatica rispetto alle "guerre senza fine" (endless war), ovvero al prolungato impegno militare USA in diversi teatri regionali, è possibile rilevare

⁴² « U.S. Withdraws From Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty », Dipartimento della difesa USA, agosto 2019
<https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1924779/us-withdraws-from-intermediate-range-nuclear-forces-treaty/>

⁴³ Kingston Reif, « Trump to Withdraw U.S. From INF Treaty », Arms Control Association, novembre 2018
<https://www.armscontrol.org/act/2018-11/news/trump-withdraw-us-inf-treaty>

un consenso bipartisan circa l'importanza strategica per gli USA che viene dall'appartenenza alla NATO, principale strumento di difesa transatlantica che funge da deterrente contro la potenza russa.⁴⁴ L'ex Presidente Trump ha più volte messo in discussione la difesa collettiva alla base dell'Alleanza Atlantica e ha fatto pressioni esplicite sugli alleati perché aumentassero considerevolmente le spese militari, al punto da far ipotizzare una possibile uscita degli USA dalla NATO qualora avesse ottenuto un secondo mandato.⁴⁵

L'atteggiamento di Trump ha indebolito la coesione interna alla NATO, la quale è stata oggetto di aggressive campagne di disinformazione da parte russa, incentrate sulla debolezza nella gestione di americani ed europei della pandemia di COVID-19 e su presunte responsabilità occidentali nella diffusione del virus.⁴⁶

Sotto la leadership di Biden, la NATO come organizzazione in cui organizzare il consenso transatlantico avrà un ruolo centrale nella politica estera di sicurezza degli USA. Biden è da sempre un sostenitore dell'Alleanza Atlantica come garanzia di pace e stabilità – già nel 1998 era stato nominato dal Congresso come portavoce delle istanze di ingresso nella NATO di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria.⁴⁷ In questo senso, è ragionevole aspettarsi che Biden tenterà di coinvolgere gli alleati nello sviluppo di armi ad alta tecnologia e in esercitazioni militari congiunte. Dopo quattro anni di Trump, ricucire il rapporto transatlantico non sarà semplice, ed è probabile che gli europei continueranno a lavorare su una difesa europea più integrata e

*Biden punterà sul
rafforzamento delle
capacità di difesa e
deterrenza della
Nato*

sulla propria autonomia strategica per le crisi che più direttamente impattano il territorio europeo. Alcune tra queste scelte, soprattutto sull'industria della difesa, potrebbero creare tensioni con tra Washington e Bruxelles.

Nella visione strategica della NATO, l'Amministrazione Biden dedicherà un'attenzione particolare all'Europa orientale. Sebbene l'allargamento della NATO a Ucraina e Georgia sia diventato un'ipotesi sempre meno realistica, secondo la neo-Sottosegretaria di Stato Nuland gli USA devono continuare a rafforzare la loro presenza militare lungo il fianco orientale della NATO ed esercitare una forte pressione su Putin per il rispetto degli accordi di Minsk sulla risoluzione del conflitto nel Donbas in Ucraina sudorientale, facendo leva sugli alleati europei coinvolti nel formato negoziale 'Normandia', ovvero Francia e Germania.⁴⁸ Per il momento quel che è certo è che Biden – che quando era vice-presidente si è recato in Ucraina ben sei volte – offrirà a Kiev sostegno sulle riforme anticorruzione, economia e l'approvvigionamento energetico – l'opposizione del neo-Segretario di Stato Anthony Blinken a Nord Stream 2, che aggirando l'Ucraina la priverebbe degli introiti derivanti dal transito di gas russo verso l'Europa, è eloquente in questo senso. Ci sarà anche un'azione sulla Bielorussia, di cui si tratta nella sezione sui diritti umani.

⁴⁴ «Large Majorities in Both Parties Say NATO Is Good for the U.S.», Pew Research Center, aprile 2019

<https://www.pewresearch.org/politics/2019/04/02/large-majorities-in-both-parties-say-nato-is-good-for-the-u-s/>

⁴⁵ Michael Crowley, «Allies and Former U.S. Officials Fear Trump Could Seek NATO Exit in a Second Term», The New York Times, 3 settembre 2020

⁴⁶ «NATO-Russia: setting the record straight», NATO, 19 maggio 2020

<https://www.nato.int/cps/en/natohq/115204.htm>

⁴⁷ Mike Haltzel, «Mr. Biden was prescient on enlarging NATO», The Washington Post, 2 ottobre 2020

https://www.washingtonpost.com/opinions/letters-to-the-editor/mr-biden-was-prescient-on-enlarging-nato/2020/10/02/cc8cb6ac-0353-11eb-b92e-029676f9ebec_story.html

⁴⁸ Victoria Nuland, «Pinning down Putin», Foreign Affairs, vol. 99 n. 4, luglio/agosto 2020

4. Disinformazione e cyber-sicurezza

La dimensione di sicurezza nell'ambito cibernetico e dell'informazione è da tempo oggetto di preoccupazione crescente in America e nei paesi alleati, soprattutto alla luce dei tentativi di interferenza nelle campagne elettorali per il referendum sulla Brexit e per le presidenziali americane del 2016⁴⁹ e quelle francesi del 2017,⁵⁰ compiuti attraverso hackeraggi e diffusione di contenuti informativi (a volte del tutto fasulli, fake news) miranti a screditare le istituzioni democratiche e la fiducia dei cittadini di America ed Europa nei loro governi.

Il Servizio europeo per l'azione esterna dell'Unione europea (SEAE) da tempo ha disposto meccanismi rapidi per la condivisione di informazioni tra gli stati membri e per contrastare la disinformazione. Gli Stati Uniti, invece, nonostante l'attivismo di fondazioni, istituti di ricerca e agenzie di intelligence, non hanno compiuto passi simili, complice il continuo discredito che il Presidente Trump ha gettato sulle conclusioni dell'intelligence USA sulla pervasività della campagna di disinformazione russa.⁵¹

Nel frattempo, le tecniche di informazione messe in atto da agenzie che fanno riferimento al Cremlino – in particolare l'Internet Research Agency (IRA) – si sono molto evolute, al punto da aggirare i filtri inseriti dai social network per schermare gli account falsi. Oggi l'FBI sta indagando sul potenziale ruolo di tali piattaforme nel fomentare l'assalto al Campidoglio del 6 gennaio scorso. Anche l'estesa operazione di spionaggio cibernetico che ha coinvolto la compagnia informatica Solarwinds, che gestisce i sistemi di protezione dati di numerose agenzie federali, tra cui il Dipartimento del Tesoro e del Commercio, è stato imputato alla nota piattaforma hacker russa APT29.⁵² Durante le primarie democratiche, lo stesso Biden è stato oggetto di campagne di disinformazione da parte russa.⁵³

*Il contrasto alla
disinformazione
russa è tra le
priorità di Biden*

Sotto questo profilo il presidente promette battaglia. Nella composizione del Consiglio di sicurezza nazionale, infatti, Biden ha aggiunto una posizione interamente dedicata al cyber e alle tecnologie emergenti. In prima battuta verosimilmente il team lavorerà per irrobustire la resilienza delle piattaforme di informazione in coordinamento con il settore privato; successivamente, Biden cercherà il dialogo con l'Europa non soltanto per uno scambio di

⁴⁹« Russian active measures campaigns and interference in the 2016 U.S. election», Rapporto della Commissione intelligence del Senato USA, https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/Report_Volume1.pdf

⁵⁰ « GRU hackers' destructive malware and international cyber attacks», FBI <https://www.fbi.gov/wanted/cyber/gru-hackers-destructive-malware-and-international-cyber-attacks>

⁵¹ Di recente, prima di lasciare la Casa Bianca, Trump ha concesso la grazia ad alcune persone coinvolte nell'indagine denominata "Russiagate" portata avanti dal procuratore speciale Robert Muller. Cfr. «All the people President Trump pardoned on his way out of office», The Washington Post, 20 gennaio 2020 https://www.washingtonpost.com/politics/2020/12/23/trump-pardons-list/?arc404=true&utm_campaign=wp_post_most&utm_medium=email&utm_source=newsletter&wpisrc=nl_most&carta-url=https%3A%2F%2F2.washingtonpost.com%2Fcar-ln-tr%2F2dd67d5%2F5fe4c1d19d2fda0efb92ab15%2F5d9a49a59bbc0f783c6b6281%2F8%2F68%2F5fe4c1d19d2fda0efb92ab15

⁵²Ellen Nakashima, Craig Timberg, «Russian government hackers are behind a broad espionage campaign that has compromised U.S. agencies, including Treasury and Commerce», The Washington Post, 14 dicembre 2020 https://www.washingtonpost.com/national-security/russian-government-spies-are-behind-a-broad-hacking-campaign-that-has-breached-us-agencies-and-a-top-cyber-firm/2020/12/13/d5a53b88-3d7d-11eb-9453-fc36ba051781_story.html

⁵³ Sheera Frenkel and Julian E. Barnes, «Russians Again Targeting Americans With Disinformation, Facebook and Twitter Say», The New York Times, 22 settembre 2020 <https://www.nytimes.com/2020/09/01/technology/facebook-russia-disinformation-election.html>

informazioni e tecniche di contrasto alla disinformazione, ma soprattutto per individuare risposte alle azioni di Mosca.

Va detto che la Russia di recente ha proposto un patto di “non-interferenza,” con l’obiettivo di stemperare la tensione e tentare di ricucire un rapporto che, nonostante le inclinazioni personali di Trump, si è comunque guastato al punto da nuocere a entrambe le parti.⁵⁴ Passi avanti significativi in questo senso sono improbabili, data l’inclinazione fortemente critica di Biden e dei suoi consiglieri verso Mosca. Non è però da escludere che una gestione più coerente e professionale della politica americana verso la Russia, dove a ogni azione corrisponda una reazione coerente, incanalerà i rapporti USA-Russia su binari più prevedibili e renderà visibili quindi, oltre alle aree di disaccordo, anche quelle di potenziale compromesso.

5. Diritti umani

Sulla difesa diritti umani, l’indebolimento delle relazioni transatlantiche nell’era Trump ha impedito che ci fosse un vero coordinamento tra Washington e le capitali europee per una pressione congiunta politicamente credibile su Mosca. Un’eccezione rispetto a questo trend generale è stata la risposta coordinata di USA e Europa alla crisi in Bielorussia nell’estate-autunno 2020. Le autorità di USA e UE hanno denunciato le frodi elettorali e la repressione delle proteste a opera del regime autoritario di Aleksandr Lukashenko. Sull’avvelenamento dell’oppositore politico di Putin e attivista anticorruzione Alexey Navalny, gli USA non hanno ancora seguito l’UE circa l’adozione di sanzioni verso individui ed entità presumibilmente

*Biden leggerà la
difesa dei diritti
umani alla lotta alla
finanza ‘sporca’ russa*

coinvolti. Viceversa, la decisione di Washington di espellere agenti dei servizi segreti russi a seguito dell’avvelenamento dell’ex militare russo Sergey Skripal e sua figlia Yulia nel 2018 ha trovato tiepida accoglienza tra i paesi europei, che hanno optato per espulsioni più ridotte.

Biden propone un’inversione di tendenza, dove i diritti umani tornino a essere un tema centrale della politica estera americana e del legame transatlantico. Biden punta sulla difesa dei valori democratici, la resilienza delle istituzioni e la lotta alla corruzione internazionale, temi su cui ha promesso un vertice globale delle democrazie, in coordinamento con le democrazie europee e asiatiche. In questo senso, sarà importante monitorare come gli Stati Uniti reagiranno alla repressione delle manifestazioni in Russia a seguito dell’incarcerazione di Navalny a fine gennaio 2021.⁵⁵

Biden probabilmente cercherà anche una sponda europea per uno sforzo congiunto sul contrasto alla finanza illegale russa e al riciclaggio di denaro in molti paesi occidentali (inclusi gli USA) – secondo stime recenti, la Russia ha circa mille miliardi di dollari di denaro sporco nascosto all’estero, che è il volume più alto al mondo in termini assoluti e di percentuale sul PIL,

⁵⁴ Ann M. Simmons, Warren P. Strobel, «Russia Proposes Noninterference Pact, as Vote-Meddling Accusations Mount», The Wall Street Journal, 25 settembre 2020 <https://www.wsj.com/articles/russia-proposes-non-interference-pact-as-vote-meddling-accusations-mount-11601056154>

⁵⁵ Su Twitter, Jake Sullivan, consigliere alla sicurezza nazionale di Biden ha chiesto la liberazione di Navalny e definito la sua incarcerazione da parte del Cremlino non soltanto come una violazione dei diritti umani ma come un affronto ai russi che vogliono far sentire la propria voce.

https://twitter.com/jakejsullivan/status/1350893957375471628?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Cwtterm%5E1350893957375471628%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.hindustantimes.com%2Fworld-news%2Fappalling-world-leaders-react-to-alexei-navalny-s-arrest-in-russia-101610977155737.html

spesso impiegati nelle operazioni di interferenza elettorale.⁵⁶ Dal canto suo, alla luce delle ingenti iniezioni di liquidità provenienti dalle iniziative per la ripresa economica post COVID-19, l'Unione Europea dovrà fare molta attenzione a potenziali infiltrazioni.⁵⁷

6. Medio Oriente e Siria

Oltre all'Europa, la dimensione cyber e la disinformazione, un altro teatro di contrasto russo-americano è il Medio Oriente. A partire dal 2015 Mosca si è ritagliata un ruolo importante nell'area, e anche in Nord Africa, intervenendo in Siria e infiltrandosi nel conflitto in Libia. Washington, invece, sotto la pressione bipartisan di un'opinione pubblica stanca del prolungato interventismo militare che drena enormi risorse umane e finanziarie, ha optato per un progressivo disimpegno militare degli USA, dalla Libia all'Afghanistan passando per la Siria, dove la decisione di Trump di ritirare le truppe, pur non essendosi completata del tutto, ha lasciato spazio all'avanzata della Turchia contro i curdi siriani, i principali partner degli USA nella lotta a ISIS.

Il neo-presidente non potrà ignorare le istanze, parte delle quali provengono dalla corrente più progressista del suo partito, di ridimensionare l'interventismo militare americano. Tuttavia, nel piano generale di ripristino della leadership americana a livello globale, Biden cercherà di bilanciare l'accresciuta influenza della Russia (così come dell'Iran, allineato alla Russia nella difesa del regime di Bashar al-Assad in Siria), in Medio Oriente. In questo senso, la nomina di un segretario di Stato con esperienza su questi temi e favorevole a un pieno coinvolgimento degli USA negli affari globali come Blinken lascia presagire un maggiore impegno diplomatico che includa aiuti più massicci alla società civile siriana e un sostegno più visibile a un'eventuale, per quanto improbabile, transizione politica.⁵⁸ D'altra parte, l'esplicita intenzione di Biden di impegnarsi nuovamente nella diplomazia nucleare con l'Iran, eventualmente riaderendo all'accordo nucleare del 2015, apre uno spazio di potenziale coordinamento non solo con gli europei (specificatamente Francia, Germania e Regno Unito, più l'UE) ma anche con la Russia, che hanno continuato a sostenere l'accordo anche dopo il ritiro unilaterale degli USA deciso da Trump nel 2018.

*Biden tenterà di
bilanciare
l'influenza russa in
Medio Oriente*

Conclusioni

La presidenza Biden avrà un approccio disincantato ma fermo nei confronti della Russia. Se sul dossier del controllo degli armamenti ci sono aperture che molto probabilmente porteranno all'estensione del New Start, su altre questioni – la sicurezza europea e la NATO, le campagne di disinformazione e le attività di hackeraggio, nonché i diritti umani – le prospettive di miglioramento del rapporto USA-Russia sono da considerarsi limitate.

Nella visione di politica estera di Biden avrà un'importanza fondamentale ricucire il rapporto con gli alleati europei – provato da quattro anni della presidenza Trump – per costituire un

⁵⁶ Anders Åslund, Julia Friedlander, «Defending the United States against Russian dark money», Atlantic Council, 17 novembre 2020 <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/defending-the-united-states-against-russian-dark-money/>

⁵⁷ «EU leaders asked to toughen anti-corruption measures in the next round of financing to protect public contracts, Transparency International», 14 ottobre 2020 <https://www.transparency.org/en/press/mff-ngeu-public-contracting-eu-leaders-toughen-anti-corruption-measures>

⁵⁸ «Transcript: Joe Biden foreign policy adviser Antony Blinken on COVID shortfalls, failures in Syria», Face the Nation, 19 maggio 2020 <https://www.cbsnews.com/news/transcript-joe-biden-foreign-policy-adviser-antony-blinken-on-covid-shortfalls-failures-in-syria/>

fronte comune su diverse questioni, incluso il rapporto con Mosca. In particolare, è possibile aspettarsi un'insistenza sull'incremento delle capacità di deterrenza della NATO e la ricerca di una posizione comune sulla questione ucraina e bielorusa, per premere rispettivamente sul rispetto degli accordi di Minsk e sul sostegno alla società civile. Per combattere la disinformazione e agli attacchi cyber di matrice russa (e non), Biden ha creato una posizione ad hoc nel Consiglio di sicurezza nazionale. Facendo leva sui diritti umani, la promozione dei valori democratici e la lotta alla corruzione internazionale, dove il denaro russo ricopre un ruolo significativo, il presidente punterà su sforzi internazionali concreti a partire dai partner europei. In Medio Oriente, Biden punterà a bilanciare l'influenza russa con un maggiore coinvolgimento diplomatico nella gestione dei travagliati rapporti interstatali regionali, ma cercherà anche l'appoggio di Mosca – e degli europei – nel tentativo di rimettere in piedi un quadro giuridico di contenimento delle ambizioni nucleari dell'Iran

La linea più dura di Biden consoliderà con ogni probabilità la rivalità tra Russia e Stati Uniti. Ciò non pregiudica però la ricerca di intese limitate, per esempio sul fronte del controllo degli armamenti e del nucleare iraniano. In generale, una gestione più coerente della politica estera americana, con canali diplomatici strutturati e regolari, pone di per sé molti vantaggi in termini di chiarezza e prevedibilità, apprezzabili non solo da Mosca ma anche dalle capitali europee.

La politica spaziale degli Stati Uniti

di Karolina Muti*

A livello internazionale, il regime giuridico dello spazio è regolato dal diritto spaziale (*space law*) che sancisce i principi alla base delle attività e della condotta nello spazio. Un pilastro del diritto spaziale è il “Trattato sui principi che governano le attività degli Stati in materia di esplorazione ed utilizzazione dello spazio extra-atmosferico compresa la Luna e gli altri corpi celesti” (*Outer Space Treaty*), entrato in vigore nel 1967 e sottoscritto all’epoca da Stati Uniti, Unione Sovietica e Regno Unito. Il trattato stabilisce il principio dell’uso pacifico dello spazio, per il quale lo spazio extra-atmosferico non è soggetto alla sovranità di nessuna nazione⁵⁹ e tutti gli stati hanno il diritto di esplorarlo e utilizzarlo per scopi pacifici.

Il 2020 è stato un anno particolarmente intenso sul fronte dell’esplorazione spaziale. L’impiego di veicoli e/o navicelle spaziali è triplicato rispetto al 2019, mentre l’impiego commerciale di satelliti è aumentato del 477 per cento nello stesso periodo.⁶⁰ L’innovazione tecnologica degli ultimi anni ha permesso un crescente utilizzo dello spazio per affrontare problemi centrali del pianeta. Dall’agricoltura, alla sostenibilità del sistema economico, alla lotta al cambiamento climatico, l’uso pacifico dello spazio potrebbe fornire delle soluzioni importanti. La rinnovata centralità dello spazio si sviluppa tuttavia in un ecosistema profondamente mutato rispetto a quello che caratterizzava la “corsa allo spazio” nel passato. Se durante la guerra fredda, infatti, l’esplorazione dello spazio era appannaggio quasi unicamente di grandi potenze, oggi è un ecosistema “affollato” non solo da grandi potenze, ma anche da paesi di medie dimensioni in termini politici ed economici, o emergenti, e una varietà di attori privati, sempre più centrali e oramai elemento fondante del progresso in questo campo. Per gli Stati Uniti, dunque, definire una politica spaziale che contribuisca a mantenere la leadership americana nello spazio è un compito più complesso rispetto al passato, in cui non vi è più una divisione netta tra dimensione civile e militare, pubblica e privata, statale e non statale. La peculiarità dell’ecosistema spaziale richiede infatti una cooperazione strutturata, costante e coordinata tra vari *stakeholders*, includendo non solo gli alleati, ma anche i governi rivali, come Cina e Russia⁶¹.

1. La politica spaziale dell’Amministrazione Trump

Lo spazio è un settore in cui l’Amministrazione Trump ha mostrato una capacità d’azione importante. L’attenzione prioritaria data allo spazio, in cima all’agenda dell’ex presidente, potrebbe essere forse considerata addirittura il lascito più importante in termini di avanzamento

* L’autrice è Ricercatrice nei Programmi Sicurezza e Difesa dello IAI e Junior Pan-European Fellow presso lo European Council on Foreign Relations (ECFR) e la Fondazione Compagnia di San Paolo

⁵⁹ “Space Law”, Encyclopaedia Britannica, <https://www.britannica.com/topic/space-law>

⁶⁰ “The Space Report Shows 2020 Launch Activity Hit a 20-Year High”, in *Space Foundation*, 21 gennaio 2021, [https://www.spacefoundation.org/2021/01/21/the-space-report-shows-2020-launch-activity-hit-a-20-year-high/#:~:text=During%20the%20fourth%20quarter%20of,Index%20\(SNET%20Global%202500\)](https://www.spacefoundation.org/2021/01/21/the-space-report-shows-2020-launch-activity-hit-a-20-year-high/#:~:text=During%20the%20fourth%20quarter%20of,Index%20(SNET%20Global%202500))

⁶¹ J. Feldscher, “Biden space advisers urge cooperation with China”, in *POLITICO*, 20 dicembre 2020, <https://www.politico.com/news/2020/12/20/biden-china-space-448529>

degli obiettivi nazionali degli Stati Uniti.⁶² Nonostante le critiche ricevute⁶³ e la politicizzazione da parte di Trump di alcune decisioni⁶⁴ che ha favorito un approccio divisivo, lo spazio fa parte di quei settori in cui l'esigenza di garantire l'interesse e la leadership americani raccoglie spesso un consenso bipartisan. L'amministrazione ha preferito operare con ordini esecutivi (executive orders) o direttive sulla politica spaziale (*Space Policy Directives*, SPDs). Questo è stato il caso fino alla pubblicazione della *2020 National Space Policy* al volgere della fine del mandato presidenziale, eccezion fatta per una modifica nel 2017 della *2010 National Space Policy* dell'Amministrazione Obama al fine di ripristinare l'obiettivo di portare degli astronauti sulla luna.

*Trump ha
rilanciato la
politica spaziale
Usa*

Tra le più importanti direttive figurano: il *Reinvigorating America's Space Human Exploration Program*, SPD-1; la direttiva sulla semplificazione della regolamentazione dell'utilizzo commerciale dello spazio al fine di incentivare innovazione tecnologica e investimenti (*Streamlining Regulations on the Commercial Use of Space*, SPD-2); la direttiva che stabilisce la *United States Space Force (Establishment of the United States Space Force*, SPD-4); e quella per la definizione di principi di sicurezza cibernetica dei sistemi spaziali (*Cybersecurity Principles for Space Systems*).⁶⁵ Ultima in ordine cronologico è la Strategia nazionale per la propulsione spaziale ad energia nucleare (*The National Strategy for Space Nuclear Power and Propulsion*).

La formazione della *Space Force*⁶⁶ è senz'altro una delle iniziative più note. Pur essendo una nuova Forza Armata degli Stati Uniti (la sesta), la *Space Force*⁶⁷ è stata istituita come parte del Dipartimento dell'Aeronautica militare (*United States Air Force Department*) e risponde al Segretario all'Aeronautica (*United States Secretary of the Air Force*) che è a capo del Dipartimento⁶⁸. Attualmente conta su 2500 unità, chiamate "guardiani".⁶⁹ L'obiettivo della *Space Force* è organizzare, addestrare ed equipaggiare le forze spaziali e fornire capacità spaziali interforze.

Nel 2017 è stato anche ricreato il Consiglio nazionale dello spazio (*National Space Council*),⁷⁰ presieduto dal vice-presidente e composto, tra gli altri, da vari segretari – stato, difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporto e commercio – e dal direttore dell'intelligence nazionale. Il Consiglio si occupa di formulare politiche su un ampio spettro di tematiche concernenti il settore, a livello nazionale e internazionale e con importanti risvolti commerciali. Il Consiglio ha giocato un ruolo importante nella politica spaziale americana degli ultimi anni dando vita alle direttive menzionate sopra.

⁶² J.Feldscher, "Moon mission faces new uncertainty in Biden era", in *POLITICO Space*, 22 gennaio 2021, <https://www.politico.com/newsletters/politico-space>

⁶³ V.Insinna, "Can Biden solve the Space Force's public relations crisis?", in *Defence News*, 13 gennaio 2021, <https://www.defensenews.com/space/2021/01/13/can-biden-solve-the-space-forces-public-relations-crisis/>

⁶⁴ Una di queste decisioni è la creazione della *United States Space Force*, annunciata da Trump come una propria iniziativa, nonostante il fatto che l'esigenza di formare una forza di questo tipo è stata oggetto di discussione e consenso bipartisan ben prima.

⁶⁵ M. Sinclair, "What you may have missed in the new National Space Policy", in *Brookings*, 14 dicembre 2020, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/12/14/what-you-may-have-missed-in-the-new-national-space-policy/>

⁶⁶ *United States Space Force*, <https://www.spaceforce.mil/About-Us/About-Space-Force/>

⁶⁷ Un corpo di questo tipo esiste ad esempio anche in Russia come componente delle Forze armate russe.

⁶⁸ Il Segretario all'Aeronautica risponde a sua volta al Segretario alla Difesa (*Secretary of Defense*).

⁶⁹ V.Mittal, "Why President-Elect Biden Will Likely Keep The Space Force", in *Forbes*, 17 gennaio 2021, <https://www.forbes.com/sites/vikrammittal/2021/01/17/why-president-elect-biden-will-likely-keep-the-space-force/?sh=5dec58737576>

⁷⁰ Il Consiglio nazionale dello spazio è stato istituito per la prima volta nel 1989 durante l'Amministrazione di George H.W. Bush. Era stato sciolto nel 1993.

Oltre alla creazione della *US Space Force*, nel 2019 l'Amministrazione Trump ha ripristinato⁷¹ il commando spaziale degli Stati Uniti (*United States Space Command*) che ha il triplice obiettivo di (i) proteggere gli interessi degli Stati Uniti, (ii) condurre operazioni nello spazio e (iii) dissuadere aggressioni nello, dallo e allo spazio.

2. La 2020 National Space Policy

La *2020 National Space Policy* definisce la politica spaziale degli Stati Uniti. Pubblicata il 9 dicembre 2020, nell'ultimo mese dell'Amministrazione Trump, la policy ribadisce il ruolo degli Stati Uniti come paese leader nell'esplorazione dello spazio, in cooperazione con altri partner, alleati e *stakeholders* pubblici e privati. Il documento attribuisce indirettamente agli Stati Uniti un compito di "guardiano", di modo che l'esplorazione e l'uso dello spazio sia libera e senza restrizioni. Il documento affronta quattro macro-dimensioni: quella commerciale, quella internazionale, l'esplorazione e la scienza, e ultima (certo non per importanza) la sicurezza nazionale. Come sottolineato da Scott Pace, direttore esecutivo del *National Space Council*, il documento è in linea con la precedente policy pubblicata dall'Amministrazione Obama⁷², anche se introduce modifiche importanti.

Il ruolo crescente del settore privato e della componente commerciale nell'esplorazione spaziale viene pienamente riconosciuto, ad esempio attraverso una riforma della regolamentazione che determina l'uso commerciale dello spazio, volta a facilitare l'innovazione tecnologica. Un solido, innovativo e competitivo settore commerciale dello spazio viene considerato come un "alleato" del governo federale nel sostenere la leadership complessiva degli Stati Uniti in questo campo e per garantire un progresso continuativo. Promuovere e incentivare l'industria privata per facilitare la creazione di un nuovo mercato interno e globale di servizi e beni americani è infatti indicato come primo obiettivo del documento.

La spinta all'innovazione acquisisce maggiore importanza se vista alla luce del Rapporto sulle capacità industriali preparato dal Pentagono per il Congresso nelle prime settimane del 2021. Il Rapporto sottolinea che paesi concorrenti come la Cina stanno rapidamente sviluppando la propria industria spaziale commerciale.⁷³ Il Rapporto indica inoltre che i satelliti militari americani per funzionare utilizzano attualmente sistemi e componenti di nicchia che non vengono prodotti dal mercato interno, e che è dunque necessario un investimento in nuove tecnologie per garantire una fornitura nazionale di queste componenti.⁷⁴

*Trump ha posto la
politica spaziale al
centro della difesa
nazionale*

Uno degli elementi di maggiore novità rispetto alla *National Space Policy* del 2010 pubblicata dalla presidenza Obama è l'accento particolare posto dal nuovo documento sulla dimensione militare dello spazio, considerato come un elemento della sicurezza nazionale. In particolare, dal

⁷¹ Il commando spaziale degli Stati Uniti è stato istituito nel 1985. Le sue attività sono state sospese nel 2002 e le sue forze confluirono nello *United Space Strategic Command*. Nell'agosto del 2019 il commando spaziale è stato ripristinato. Il commando concentra nuovamente le proprie attività sulla dimensione militare dello spazio

⁷² M.Smith, "Trump Administration Issues New National Space Policy", in *Spacepolicyonline.com*, aggiornato al 26 gennaio 2021, <https://spacepolicyonline.com/news/trump-administration-issues-new-national-space-policy/>

⁷³ Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti d'America, *FISCAL YEAR 2020 INDUSTRIAL CAPABILITIES REPORT TO CONGRESS*, 23 dicembre 2020, <https://media.defense.gov/2021/Jan/14/2002565311/-1/-1/0/FY20-INDUSTRIAL-CAPABILITIES-REPORT.PDF>

⁷⁴ S.Erwin, "Report: U.S. military space programs at risk of losing domestic sources of key components", in *Space News*, 14 gennaio 2021, <https://spacenews.com/report-u-s-military-space-programs-at-risk-of-losing-domestic-sources-of-key-components/?fbclid=IwAR1e98JjckxoV-nx2jgXYbHR2J-FanMm-EkTq0OhgpgT8pNTpwe0xskO0HY>

documento si evince che nel caso in cui un avversario voglia mettere a rischio l'utilizzo dello spazio, gli Stati Uniti impiegheranno "tutti i mezzi a disposizione del potere nazionale per dissuadere e, quando necessario, prevalere sulle attività ostili".⁷⁵ Nel caso di un attacco deliberato o interferenza con i sistemi spaziali americani o alleati che mettano direttamente a rischio quelli che vengono definiti i "diritti nazionali" (*national rights*), gli Stati Uniti risponderanno deliberatamente nel tempo, luogo, maniera e dominio di propria scelta. Di fatto la *National Policy* del 2020, a differenza di quella del 2010, precisa meglio e al contempo espande il principio in base al quale gli Stati Uniti si riservano il diritto di rappresaglia.⁷⁶ Lo spazio viene considerato a tutti gli effetti il quinto 'dominio' (assieme a quelli aereo, terrestre, marittimo e cyber), come già definito in ambito Nato, da preservare e difendere.

Questa attenzione allo "spazio militare" viene sottolineata nuovamente nella parte dedicata all'estrazione e l'utilizzo delle risorse spaziali. La *National Policy* afferma che, nel rispetto del diritto spaziale internazionale vigente, gli Stati Uniti si avvarranno dell'utilizzo di queste risorse ai fini della sicurezza nazionale e di quella dei propri alleati, nonché della propria difesa. In questo contesto, l'accesso senza restrizioni allo spazio e la libertà di operarvi sono considerati dalla Casa Bianca come "interesse nazionale vitale".

Dal riconoscimento della dimensione spaziale come quinto dominio consegue l'integrazione dello stesso nel sistema di intelligence nazionale. In questo quadro, la *Space Force* voluta dal Presidente Trump è stata la prima nuova organizzazione a entrare a far parte della comunità dell'intelligence degli Stati Uniti (*US Intelligence Community*) dal 2006⁷⁷, alla quale contribuirà fornendo informazioni volte a difendere i sistemi spaziali nazionali dalle capacità anti-satellite di paesi come Russia e Cina.⁷⁸

Altra novità della *Policy 2020* è il riferimento, in relazione all'esplorazione spaziale e ai suoi principi, ai valori democratici, al rispetto dei diritti umani e alla libertà economica. Questo sembra essere un modo per marcare la competizione sul piano politico e valoriale con i governi autoritari di Pechino e Mosca.

Sul piano delle future missioni spaziali degli Stati Uniti, il documento pone l'obiettivo di estendere l'attività economica dell'uomo nello 'spazio profondo' (*deep space*) in maniera più precisa rispetto alla *Policy* 2010, stabilendo una presenza umana permanente sulla Luna e attraverso l'esplorazione di Marte.

3. La presidenza di Joe Biden e il punto interrogativo della politica spaziale

La politica spaziale non avrà un ruolo preponderante per la nuova amministrazione americana guidata da Joe Biden. La pandemia globale, il cambiamento climatico, la crisi economica e la competizione con la Cina quasi sicuramente offuscheranno la dimensione spaziale nell'impegnativa agenda presidenziale. Tuttavia, la dimensione spaziale ha acquisito un'importanza sempre maggiore nello scenario internazionale, e dunque l'aspettativa è che la nuova amministrazione vorrà continuare ad assicurare agli Stati Uniti il primato nello spazio, soprattutto visti i progressi nel settore di Cina e Russia (ma anche stati più piccoli come gli

⁷⁵ White House, *National Space Policy of the United States of America*, 9 dicembre 2020,

<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/12/National-Space-Policy.pdf>

⁷⁶ A.Rej, "The Trump National Space Policy: What's New in Principles and Goals", in *The Diplomat*, 11 dicembre 2020, <https://thediplomat.com/2020/12/the-trump-national-space-policy-whats-new-in-principles-and-goals/>

⁷⁷ Quell'anno fu inserita la *Drug Enforcement Administration* (Dea) che fa parte del Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti.

⁷⁸ S.Erwin, "Space Force stands up new office to support U.S. intelligence community", in *Space News*, 8 gennaio 2021,

https://spacenews.com/space-force-stands-up-new-office-to-support-u-s-intelligence-community/?fbclid=IwAR0n9igTLZ9oEplEKkpTQCneLzuTjlrOGOqw9QKzt8Q_bZkx71_EEBhuX1Q

Emirati Arabi Uniti). È plausibile quindi che i passi fatti dall'Amministrazione Trump vengano almeno in parte mantenuti, in un'ottica di continuità con la precedente presidenza.

È possibile che la nuova amministrazione mantenga il Consiglio nazionale per lo spazio, in precedenza presieduto dall'ex Vice-Presidente Mike Pence. Tuttavia, la nuova Vice-Presidente Kamala Harris non ha uno spiccato interesse per il settore e dovrà inoltre dedicare grande attenzione all'attività legislativa (visto che il suo voto sarà decisivo per la maggioranza dei Democratici in Senato), dunque è possibile che al Consiglio sia dedicata un'altra figura istituzionale.⁷⁹

La politica spaziale non sarà una priorità per Biden

È difficile che possa essere messo in discussione il mantenimento della *US Space Force* come Forza Armata separata. Ci sono diversi fattori a favore che fanno pensare a un suo mantenimento. La prima ragione è geostrategica. Come sottolineato sopra, l'esplorazione e l'utilizzo dello spazio è una dimensione che non può che riflettere almeno in parte le dinamiche dello scenario internazionale, attualmente contrassegnato da un multipolarismo più competitivo che cooperativo.⁸⁰ Una delle conseguenze di ciò è la militarizzazione dello spazio. I rapidi progressi tecnologici in quest'ambito dei rivali degli Stati Uniti, in primo luogo la Cina, potrebbero garantire vantaggi strategici duraturi.⁸¹ Lo spazio, dunque, giocherà un ruolo chiave nei conflitti futuri. È quindi improbabile che l'Amministrazione Biden voglia fare passi che possano essere percepiti come un abbassamento della guardia. La seconda ragione a favore della continuità ha a che fare con la dimensione militare-operativa. Le missioni e attività delle Forze Armate americane dipendono sempre di più da tecnologie situate nello spazio.⁸² I dati satellitari forniscono intelligence alle forze in teatro operativo, mentre la mobilità per aria, terra e mare è garantita dal sistema di geolocalizzazione GPS, che ha una rete di satelliti come base del suo funzionamento. Sono sempre i network di satelliti, inoltre, a permettere alle Forze Armate di comunicare in località remote. Vista l'importanza degli *asset* spaziali, si pone la questione di assicurare una loro adeguata protezione da una minaccia di tipo militare. La terza ragione è al contempo di natura politica e pratica. La formazione della *Space Force* ha ottenuto consenso bipartisan al Congresso e tornare indietro comporterebbe l'impiego di capitale politico importante che Biden vorrà giocare su altri fronti. Il tutto avrebbe inoltre un costo economico non irrilevante, dato che il complesso meccanismo istituzionale per integrare la *Space Force* nella struttura politico-militare e renderla operativa è già avviato.

Per quanto concerne le attività della NASA, l'agenzia spaziale federale responsabile (tra le altre cose) dell'esplorazione spaziale, alcuni osservatori prevedono che lo slancio per tornare sulla Luna si ridurrà e che più attenzione e investimenti verranno destinati alla scienza della terra (Earth Science) e al monitoraggio del cambiamento climatico.⁸³ Attualmente la NASA è ancora

79 T.Hitchens, "White House Unveils New Space Policy, But Does It Matter?", in *Breaking Defense*, 9 dicembre 2020, <https://breakingdefense.com/2020/12/white-house-unveils-new-space-policy-but-does-it-matter/>

80 A.Marrone, K.Muti, "Il futuro della Nato: l'Alleanza euro-atlantica nella guerra in tempo di pace", in *LAI Papers*, novembre 2020, Roma, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/natos-future-euro-atlantic-alliance-peace-time-war>

81 V.Mittal, "Why President-Elect Biden Will Likely Keep The Space Force", in *Forbes*, 17 gennaio 2021, <https://www.forbes.com/sites/vikrammittal/2021/01/17/why-president-elect-biden-will-likely-keep-the-space-force/?sh=5dec58737576>

82 *Ibidem*

83 T.Hitchens, "White House Unveils New Space Policy, But Does It Matter?", in *Breaking Defense*, 9 dicembre 2020, <https://breakingdefense.com/2020/12/white-house-unveils-new-space-policy-but-does-it-matter/>

in attesa che Biden ne nomini il nuovo direttore. Alcune voci indicano che l'amministrazione voglia nominare la prima donna a ricoprire l'incarico.⁸⁴

La riorganizzazione delle commissioni del Congresso appena insediatosi è ancora una partita aperta. Gli organi da tenere d'occhio sono: il panel dedicato allo spazio della Commissione Scienza, Spazio e Tecnologia della Camera, dal quale tra l'altro dipende la Sottocommissione Spazio e Aeronautica; e la Commissione Commercio, Scienza e Trasporti del Senato, a cui fa capo la Sottocommissione Aviazione e Spazio.

Importanti tasselli della politica spaziale hanno goduto negli ultimi anni di un consenso bipartisan, come ad esempio il *NASA Authorization Bill* passato al Senato a dicembre (ma non ancora dalla Camera). I gravi fatti del Campidoglio del 6 gennaio 2021 hanno tuttavia esacerbato ulteriormente le profonde divisioni di un sistema politico polarizzato, un contesto nel quale il consenso bipartisan per l'agenda spaziale rischia di evaporare. Ad esempio un'importante e influente voce politica nel settore come il senatore repubblicano Ted Cruz, che ha sponsorizzato il *NASA Authorization Bill* al Senato e che contava di fare altrettanto al Congresso nei primi mesi del 2021, è stato uno dei promotori del tentativo di una parte dei Repubblicani di bloccare la certificazione da parte del Congresso dell'elezione di Biden, una protesta che ha fatto da innesco all'assalto del Campidoglio da parte di una folla di sostenitori di Trump.⁸⁵ Questo potrebbe incidere ad esempio sulla volontà da parte dei Democratici di sostenere l'*Authorization Bill* nell'eventualità in cui venga riproposto da Cruz.⁸⁶

L'annunciata intenzione di Biden di riallineare gli Stati Uniti a regole e regimi multilaterali potrebbe avere un riflesso positivo sul settore spaziale. Costruire un consenso insieme a partner e alleati intorno a delle proposte che regolino meglio aspetti dell'esplorazione spaziale e dell'utilizzo dello spazio permetterebbe ad esempio di aumentare la sicurezza nello spazio extra-atmosferico.⁸⁷ Ambiti che richiederebbero un'azione regolatrice comprendono inoltre quello del bando dei test di armi anti-satellite e quello dei detriti nello spazio.⁸⁸

4. La dimensione transatlantica: il Programma Artemis

Il programma Artemis è un progetto internazionale di volo spaziale con equipaggio che si pone come obiettivo tornare sulla Luna entro il 2024. Il primo promotore e finanziatore di Artemis è il governo degli Stati Uniti tramite la NASA. Il programma si fonda su un'ampia cooperazione internazionale che include la Agenzia Spaziale Europea e l'Agenzia Spaziale Italiana (ASI), l'Agenzia giapponese di esplorazione aerospaziale (JAXA) e le agenzie spaziali di Regno Unito, Canada, Australia, Brasile, Ucraina ed Emirati Arabi Uniti⁸⁹. L'Italia in particolare è stata il primo stato UE a firmare l'accordo con Washington ed è dunque tra i paesi fondatori dell'iniziativa. Per la controparte italiana, l'accordo è stato firmato dal Sottosegretario di Stato

84 J.Foust, "Bridenstine, departing NASA, hopes Artemis continues", in *Space News*, 20 gennaio 2021, <https://spacenews.com/bridenstine-departing-nasa-hopes-artemis-continues/?fbclid=IwAR0so2c6HURpvdia-ll69pofQ3NvrP-fbwtb9F62E9lkTUIFLM9TX2S9kWY>

85 J.Foust, "Pro-space" lawmakers on wrong side of history after Capitol riot", in *Space News*, 15 gennaio 2021, https://spacenews.com/foust-forward-pro-space-lawmakers-on-wrong-side-of-history-after-capitol-riot/?fbclid=IwAR3zn_-URTDWAW138d18zMb_PYcTwvU4jsVOdQBL1RoJGVbCPAwWEmsahqI

86 *Ibidem*

87 J.Feldscher, "Industry asks White House to keep National Space Council", in *POLITICO Space*, 29 gennaio 2021, <https://www.robertacalvi.eu/roberta-calvi/o> 2021, <https://www.politico.com/newsletters/politico-space>

88 Un esempio di detriti nello spazio sono i satelliti che hanno finito la loro vita operativa.

89 NASA, "NASA, International Partners Advance Cooperation with First Signings of Artemis Accords", *Press Release 20-097*, 13 ottobre 2020, <https://www.nasa.gov/press-release/nasa-international-partners-advance-cooperation-with-first-signings-of-artemis-accords>

alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Riccardo Fraccaro, il 25 settembre 2020.⁹⁰ Non è un dettaglio di poco conto, in quanto questo tipo di accordi vengono firmati in genere dal presidente dell'Agenzia Spaziale Italiana e la firma del sottosegretario vuole mostrare l'impegno e il peso politico che il governo Conte bis ha attribuito a questo accordo. Nonostante Artemis sia a guida NASA, il programma prevede un ruolo chiave dei partner europei e internazionali per garantire una presenza umana sostenibile sulla Luna.

Alla luce dell'impegno preso formalmente dagli Stati Uniti con i propri alleati e partner e delle risorse che quest'ultimi stanno mobilitando per la partecipazione al programma, dal punto di vista europeo e italiano è di cruciale importanza che l'Amministrazione Biden non faccia passi indietro su Artemis.

*Per gli europei è
fondamentale la
continuità su Artemis*

L'ambiziosa tabella di marcia stabilita dalla precedente amministrazione sembra comunque impossibile da rispettare e dunque sono da mettere in conto ritardi. Campanello d'allarme è l'approvazione a dicembre 2020 di fondi considerati insufficienti (un miliardo di dollari, a fronte dei 3,3 richiesti) per lo *human landing system*, ovvero il sistema che dovrà trasportare gli astronauti sulla superficie della Luna. Nel frattempo, il Presidente Biden non ha ancora espresso le sue intenzioni riguardo al programma. L'aspettativa è che un'amministrazione sensibile al tema del cambiamento climatico, come quella attuale, inviti la NASA a focalizzarsi di più su attività di ricerca volta a contrastarne i disastrosi effetti.⁹¹ Resta da vedere se questo implicherà una riduzione dell'impegno su altri fronti, compreso il programma Artemis. Altro scoglio da superare in partenza è assicurare l'appoggio del Congresso, in primis in termini di approvazione del bilancio, alla tabella di marcia.

Con Artemis è in gioco una parte della credibilità degli Stati Uniti di fronte ad alleati e partner internazionali. Non confermare questo impegno manderebbe un segnale negativo anche a livello transatlantico.

Conclusioni

Lo spazio e la sua governance sono come un dominio sui generis, aperto, a disposizione di tutti gli stati e sottostante a una sorta di "libertà di navigazione". Tuttavia, in un periodo di tensioni internazionali lo spazio non sfugge alle leggi non scritte della competizione interstatale. La politica spaziale degli Stati Uniti riconferma i principi di esplorazione pacifica dello spazio secondo la tradizione iniziata dal Presidente Dwight Eisenhower oltre sessant'anni fa, ma pone anche un accento importante sullo spazio come sfera inevitabilmente connessa all'interesse e alla sicurezza nazionale degli Stati Uniti. Lo spazio è potenzialmente soggetto ad attacchi ai quali Washington si riserva il diritto di rispondere anche militarmente. Nella prospettiva americana la dimensione militare e quella dello spazio commerciale non hanno un confine marcato, ma sono complementari nel garantire il ruolo di leader degli Stati Uniti in questo campo.

Non sarà facile che l'Amministrazione Biden riponga sul settore spaziale le attenzioni del suo predecessore ed è possibile che i programmi in corso subiscano un rallentamento. Tuttavia, la crescente importanza dello spazio per futuri scenari economici, militari, come di sostenibilità e progresso, non potrà certo essere ignorata dalla nuova presidenza. Dalla sponda europea

90 J.Foust, "NASA signs agreement with Italy to cooperate on Artemis", in *Space News*, 25 settembre 2020, <https://spacenews.com/nasa-signs-agreement-with-italy-to-cooperate-on-artemis/>

91 J.Feldscher, "Industry asks White House to keep National Space Council", in *POLITICO Space*, 29 gennaio 2021, <https://www.politico.com/newsletters/politico-spacehttps://www.politico.com/newsletters/politico-space>

dell'Atlantico, l'auspicio è che gli Stati Uniti mantengano gli impegni presi con il programma Artemis che coinvolge diversi partner europei nello sviluppo di tecnologie e componenti fondamentali. Questo potrebbe essere il primo tassello di una rinnovata relazione e collaborazione transatlantica, alla quale la dimensione dello spazio si presta particolarmente bene. C'è da augurarsi che la rara pietra lunare che il Presidente Biden ha deciso di tenere nello Studio Ovale rappresenti un simbolico impegno in questo settore, al fianco dei suoi alleati.

Agenda dei prossimi eventi internazionali

Febbraio

1	Bruxelles	Cooper II
1-4	New York	Executive Board, UNPD/UNFPA/UNOPOS
3	Bruxelles	Cooper I
2	Bruxelles	Cooper II
8-11	Bruxelles	Sessione plenaria Parlamento europeo
8-12	Ginevra	Consiglio dei diritti umani, 27esima sessione
9-12	New York	Executive Board, UNICEF
10	Bruxelles	Cooper I
10	Bruxelles	Cooper II
11	Bruxelles	Consiglio, Associazione UE-Ucraina
15	Bruxelles	Eurogruppo
15-16	New York	Consiglio esecutivo, UN-Women,
16	Bruxelles	Ue, Consiglio Economia e finanza
17	Bruxelles	Cooper I
17	Bruxelles	Cooper II
17-18	Roma	Consiglio direttivo, IFAD
19	Bruxelles	Ue, Consiglio Istruzione, gioventù cultura e sport
22	Bruxelles	Ue, Consiglio Affari Esteri
22	Bruxelles	Ue, Consiglio Agricoltura e pesca
22 - 23	Nairobi	Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente, UNEP
22-24	Roma	Executive Board, WFP
23	Bruxelles	Ue, Consiglio Affari Generali
24	Bruxelles	Cooper I
24	Bruxelles	Cooper II

25-26 Bruxelles Ue, Consiglio Competitività

Marzo

1-5 Ginevra Consiglio dei governatori, AIEA

3 Bruxelles Cooper I

3 Bruxelles Cooper II

10 Bruxelles Cooper I

10 Bruxelles Cooper II

11-12 Bruxelles Ue, Consiglio Giustizia e affari interni

12 Bruxelles Cooper I

15 Bruxelles Eurogruppo

15-16 Bruxelles Ue, Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori

15-25 Ginevra Direttivo, ILO

17 Bruxelles Cooper I

17 Bruxelles Cooper II

17-23 Addis Ababa ECA, 35a sessione,

19 Bruxelles Cooper I

22 Bruxelles Ue, Consiglio Affari Esteri

22 Virtual Policy Forum della Società Civile (Banca Mondiale)

23 Bruxelles Ue, Consiglio Affari Generali

22-23 Bruxelles Ue, Consiglio Agricoltura e pesca

24 Bruxelles Cooper I

25-26 Bruxelles Consiglio Europeo

25 Francoforte Consiglio generale, BCE

29-3 Roma Consiglio, 166° sessione, FAO

31 Bruxelles Cooper II

Aprile

7-20	Parigi	Executive Board, UNESCO
9-11	Washington	Riunione annuale del consiglio dei governatori di Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale
14	Bruxelles	Cooper I
14	Bruxelles	Cooper II
15	Bruxelles	Ue, Consiglio Affari Generali
16	Bruxelles	Cooper I
19	Bruxelles	Ue, Consiglio Affari Esteri
19-21	Roma	Executive Board, IFAD
19-21	Ginevra	WMO, Consiglio esecutivo
20	Bruxelles	Ue, Consiglio Affari Generali
20-21	Ginevra	69th sessione, ECE
21	Bruxelles	Cooper I
21	Bruxelles	Cooper II
23	Bruxelles	Cooper I
26-27	Bruxelles	Ue, Consiglio Agricoltura e pesca
26-30	Roma	Consiglio, FAO
28	Bruxelles	Cooper I
28	Bruxelles	Cooper II

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06 6706 3666
Email: segreteriaAAll@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.