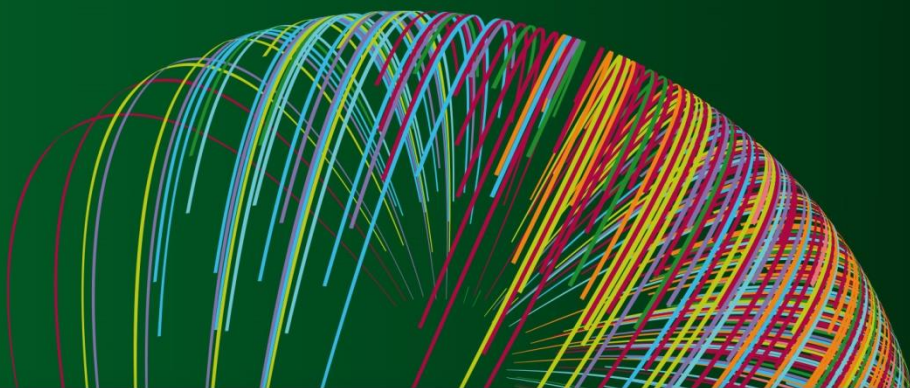


Osservatorio di Politica internazionale



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

Focus Euroatlantico

febbraio-maggio 2021

n. XVII

Focus

DOCUMENTI

IAI

FOCUS EUROATLANTICO

febbraio - maggio 2021

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Osservatorio di politica internazionale, Documentazione per le Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, le Delegazioni parlamentari presso le Organizzazioni internazionali, funzionari del Ministero degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale e la rete diplomatico consolare

Sommario

Il secondo 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). L'Amministrazione Biden ha messo da parte la retorica antagonistica dell'ex Presidente Trump e adottato un atteggiamento dialogante. Il clima più disteso ha permesso un avvicinamento tra Stati Uniti e Unione Europea su commercio e imposta minima sulle multinazionali, non però su concorrenza, patenti per i vaccini anti-covid e regolamentazioni climatiche. Sulla Cina c'è stato coordinamento riguardo alla questione dei turchi uiguri, mentre il congelamento della ratifica dell'accordo sugli investimenti UE-Cina rimuove una potenziale fonte di disaccordo. Incapaci di forgiare un fronte comune sulle violenze in Israele e Territori Palestinesi Occupati, USA ed Europa sono invece tornati a collaborare sul nucleare iraniano. Le decisioni di Biden di estendere il Trattato New Start, sospendere le sanzioni sul gasdotto Nord Stream 2 e coordinarsi con l'UE sul dirottamento del volo Ryanair da parte della Bielorussia rendono un po' più facile mantenere un consenso transatlantico sulla Russia.

*Nel primo approfondimento Luca Franza e Margherita Bianchi, rispettivamente Responsabile e Ricercatrice del Programma Energia, Clima e Risorse dello LAI, sottolineano quanto fondamentale sia il consenso transatlantico per un'efficace **lotta al riscaldamento globale**. La maggiore sensibilità di Biden verso il tema del cambiamento climatico apre senz'altro alla possibilità di intese con l'UE. Ciò è tanto più necessario viste le divergenze transatlantiche su questioni come la trasparenza sui rischi climatici, l'introduzione di variabili di rischio climatico nelle valutazioni di rischio finanziario e nei criteri di concessione del credito, la maggiore attenzione al clima da parte delle banche multilaterali di sviluppo, nonché l'iniziativa europea per un'imposta sull'impronta carbonica dei beni importati.*

*Il secondo approfondimento è dedicato alla **politica di Biden verso la Cina**. Francesca Ghiretti e Lorenzo Mariani, Ricercatori del Programma Attori Globali dello LAI, ricordano come le relazioni degli Stati Uniti con la Cina siano andate progressivamente deteriorandosi a partire dal secondo mandato di Obama. Consolidatosi con Trump, l'antagonismo USA-Cina si è intensificato con Biden, in ragione del fatto che il neo-presidente ha aggiunto i diritti umani – in particolare la sinificazione forzata degli uiguri dello Xinjiang e le restrizioni dell'autonomia di Hong Kong – alla lunga lista di contrasti bilaterali, tra cui Taiwan resta il fattore più critico. In questo quadro di crescente rivalità geopolitica e ideologica, per gli europei non sarà facile ritagliarsi uno spazio d'azione autonomo da quello americano.*

*Nel terzo approfondimento Giulio Pugliese, Responsabile di Ricerca del Programma Attori Globali dello LAI, ripercorre la storia e illustra le prospettive future del cosiddetto **Quad**, il forum di dialogo tra Australia, Giappone, India e Stati Uniti che l'Amministrazione Biden è orientata a trasformare in un pilastro della sua strategia indo-pacifica. Pugliese spiega come il forum, nato per iniziativa giapponese nei tardi anni 2000, sia cresciuto in importanza negli ultimi anni a causa dei crescenti timori nell'area dovuti alla maggiore assertività della Cina. Con Biden il Quad sembra destinato a diventare il principale forum di coordinamento con i maggiori alleati indo-pacifici degli USA (con la significativa eccezione della Corea del Sud) su questioni che si estendono ben oltre la sicurezza marittima e interessano la governance economica, climatica e sanitaria della macro-regione, sempre in chiave di competizione con la Cina.*

Executive summary

*The second 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 Biden Administration has replaced the often-hostile rhetoric of former President Trump with a dialogue-oriented attitude. In this more relaxed atmosphere, the United States and the European Union have made steps towards an agreement on such important issues as trade and the global minimum tax, although they remain apart on the rules over competition, climate and anti-covid vaccine patents. On China, transatlantic coordination has resulted in joint action on the Uighur issue, while the suspension of the ratification process of the EU-China investment deal removes a source of US-EU tensions. Unable to forge a common front on the violence in Israel and the Occupied Palestinian Territories, the US and Europe have nonetheless relaunched cooperation on Iran's nuclear issue. Biden's decisions to extend the New Start Treaty, waive sanctions over the Nord Stream 2 gas pipeline and coordinate with the EU over Belarus' hijacking of the Ryanair flight are likely to facilitate a transatlantic consensus on Russia.*

*In the first essay, Luca Franza and Margherita Bianchi, Head and Research Fellow of LAI's Energy, Climate and Resources Programme, respectively, highlight how central the transatlantic consensus is to the effectiveness of international **efforts against global warming**. Biden's greater sensitivity to climate change creates new opportunities for US-EU cooperation. The latter is ever more needed given the list of topics on which the two sides of the Atlantic are far apart from one another, including climate risk disclosure, the introduction of climate risk into financial risk assessments and lending standards, the emphasis multilateral development bank should give to climate-related credit, as well as the EU's initiative to establish a carbon border adjustment mechanism.*

*The second essay analyses **Biden's China policy**. Francesca Ghiretti and Lorenzo Mariani, both Research Fellows within LAI's Global Actors Programme, trace the deterioration in the US-China relationship back to Obama's second term. Consolidated under Trump, US-China antagonism is likely to intensify further with Biden, as the new president has added human rights – specifically the forced Sinification of the Uighurs in Xinjiang and the restrictions to Hong Kong's autonomy – to the long list of bilateral spats, the most critical of which is Taiwan. The Europeans are going to find out that carving out a separate room for action will be increasingly difficult amid the growing US-China geopolitical and ideological rivalry.*

*In the third essay, Giulio Pugliese, Senior Fellow within LAI's Global Actors Programme, delves into the history and future prospects of the so-called **Quad**, the dialogue between Australia, Japan, India and the US that the Biden Administration has resolved to turn into a main pillar of its Indo-Pacific strategy. Pugliese explains how the Quad, established upon the initiative of Japan in the late 2000s, has grown increasingly important due to concerns about China's growing assertiveness in the area. Under Biden the Quad is likely to become the main forum for the US to coordinate with its Indo-Pacific partners (with the significant exception of South Korea), and compete with China, on issues spanning maritime security, climate change, public health and economic governance.*

Indice

| | |
|--|----|
| Sommario..... | 2 |
| Executive summary | 3 |
| Lo stato delle relazioni transatlantiche | 5 |
| Grafici | 13 |
| Clima e transizione energetica tra UE e USA | 21 |
| La strategia di Biden per le relazioni con la Cina | 29 |
| Il Dialogo di Sicurezza Quadrilaterale | 37 |
| Agenda dei prossimi eventi internazionali | 51 |

Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro*

Le relazioni transatlantiche hanno fatto registrare un deciso miglioramento nei mesi successivi all'**insediamento di Joe Biden** alla Casa Bianca. Il neo-presidente ha invertito la rotta rispetto al predecessore Donald Trump, che aveva presieduto non solo a un relativo disimpegno internazionale degli Stati Uniti ma si era anche distinto per un atteggiamento antagonista nei confronti dell'Europa. Biden ha invece fatto del **rilancio delle alleanze**, compresa naturalmente la relazione transatlantica, uno dei capisaldi della politica di ri-coinvolgimento degli Stati Uniti negli affari globali. A testimonianza dell'impegno a ravvivare l'amicizia euro-atlantica, il presidente americano ha partecipato in videoconferenza a una riunione del Consiglio Europeo lo scorso marzo. Biden ha inoltre deciso di recarsi in Europa a giugno per partecipare ai vertici del G7 e della Nato e, più significativamente, al **primo vertice USA-UE dal 2014**.

L'approccio più dialogante dell'Amministrazione Biden ha portato a un iniziale riavvicinamento in **materia commerciale**. A marzo le autorità USA e UE hanno concordato di sospendere le tariffe adottate in relazione alla **vertenza Airbus-Boeing**. Dopo essersi trascinata per quasi un quindicennio, quest'ultima è esplosa tra 2019 e 2020, quando l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), in due sentenze separate, ha stabilito che entrambe le compagnie aeree hanno ricevuto aiuti di stato illegali e pertanto ha autorizzato USA e UE a prendere misure di compensazione. Prima l'Amministrazione Trump (nel 2019) e poi la Commissione Europea (nel 2020) hanno introdotto dazi sulle importazioni d'oltreatlantico per un valore rispettivamente di 7,5 e 4 miliardi di dollari. In base all'accordo di marzo, le tariffe sono sospese per un periodo di quattro mesi, durante i quali le parti lavoreranno a un'intesa di lungo periodo che, si spera, ponga fine alla *querelle* Airbus-Boeing una volta per tutte.

*Biden parteciperà al
primo vertice USA-
UE dal 2014*

Un altro sviluppo positivo è seguito a maggio, quando la Commissione Europea ha **bloccato** il previsto **aumento dei dazi** su una serie di beni USA (dal whisky alle motociclette Harley Davidson) adottati in rappresaglia contro le tariffe sulle **importazioni di acciaio e alluminio** introdotte da Trump nel 2017. Le parti si sono date sei mesi per affrontare la questione della **sovrapproduzione di acciaio**, in particolare da parte della Cina, che ha depresso il mercato mondiale e in parte generato la domanda di misure protezionistiche da parte del settore siderurgico americano. Infine, la Commissione Europea ha di nuovo proposto al governo USA di creare un Consiglio Transatlantico su Commercio e Tecnologia per la definizione di **standard compatibili su tecnologie di avanguardia**, a partire dall'intelligenza artificiale. Per il momento la proposta non ha avuto seguito.

* L'autore è Coordinatore della Ricerca e Responsabile del Programma Attori Globali dello IAI. Francesca Ghiretti, Ricercatrice presso il Programma Attori Globali, ha contribuito a questa sezione.

Primi accordi USA-UE su commercio e imposta minima globale

Un'altra questione economica su cui si sono fatti progressi riguarda la tassazione delle grandi aziende. L'Amministrazione Biden ha proposto l'adozione di un'**imposta minima internazionale** del 15 per cento. L'obiettivo è ridurre la tendenza delle multinazionali a stabilirsi in paesi con regimi fiscali generosi e garantire che le grandi aziende che offrono servizi digitali (come Amazon, Apple, Google o Facebook) versino una quota di imposte più alta nei paesi in cui fanno profitti. Proprio per far

fronte a quest'ultimo problema diversi paesi europei – Francia, Italia, Regno Unito, Spagna e altri ancora – hanno di recente introdotto una cosiddetta 'imposta digitale' sui giganti dell'*high tech*, che ha sollevato le proteste non solo delle multinazionali (che lamentano di essere soggette a doppia tassazione) ma anche del governo USA, che considera l'imposta discriminatoria nei confronti delle aziende americane. L'adozione di una tassazione minima pertanto eliminerebbe la necessità di un'imposta ad hoc, garantendo allo stesso tempo **maggiore gettito fiscale** per i paesi europei e un **regime tributario non discriminatorio** per le multinazionali.

Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi e altri paesi europei hanno accolto con grande favore l'iniziativa degli Stati Uniti (non così però l'Irlanda, il paese che più di ogni altro ha fatto della bassa tassazione il volano della sua vibrante e dinamica economia). Il **G7** è vicino a un accordo sulla tassa minima, il che aumenta sensibilmente le chance di un'intesa entro fine anno in seno all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, che raccoglie le principali economie occidentali. Se andasse in porto, l'adozione della tassazione minima sarebbe la più **significativa riforma tributaria internazionale** in decenni, tanto più che seguirebbe la decisione dell'UE di obbligare le multinazionali a comunicare profitti e espletamenti fiscali nei 27 stati membri nonché in 19 paesi considerati paradisi fiscali.

Il ritrovato dialogo su commercio e imposta minima bilancia le divergenze che sono emerse su altre questioni dell'agenda economica transatlantica. La Commissione Europea ha espresso preoccupazione che il proposito dell'Amministrazione Biden di garantire condizioni di accesso alle **commesse pubbliche** più favorevoli alle aziende basate negli USA sia in conflitto con le regole OMC di non discriminazione delle compagnie straniere. La linea del governo USA, a cui ci si riferisce con lo slogan ***Buy American***, ha contribuito a sbloccare il negoziato in seno all'UE per l'adozione di una misura cautelativa al riguardo, l'**Iniziativa sugli appalti pubblici internazionali**. Originariamente pensata per ovviare ai regimi protezionistici delle commesse pubbliche di Giappone e Corea del Sud, questa misura è diventata più urgente alla luce dell'enfasi sul *Buy American* del neo-presidente americano. L'Iniziativa sugli appalti pubblici internazionali darebbe alla Commissione l'autorità di investigare casi di discriminazione di aziende europee ed eventualmente escludere dagli appalti UE le compagnie del paese responsabile della discriminazione.

Gli appalti pubblici si aggiungono alle altre dimensioni della **regolamentazione della concorrenza** su cui USA e UE hanno visioni discordanti, dal contrasto ai cartelli agli aiuti di stato, dalle acquisizioni all'abuso di posizione dominante di mercato. Quest'ultima è stata spesso fonte di controversie legali tra le grandi aziende *high tech* USA e la Commissione Europea. Il caso più recente risale ad aprile, quando la Commissaria alla Concorrenza Margrethe Vestager ha accolto un ricorso presentato da **Spotify**, l'azienda che sviluppa la nota app di condivisione musicale, e accusato **Apple** di impedire agli sviluppatori di applicazioni di segnalare ai loro potenziali clienti modi di sottoscrizione alternativi all'App Store sui dispositivi Apple. Questo permette ad Apple di applicare commissioni più care.

*Contrasti su vaccini,
clima e concorrenza*

Le **regolamentazioni climatiche** sono un altro, potenzialmente molto significativo, terreno di scontro transatlantico, nonostante gli europei abbiano salutato con grande favore il **ritorno degli Stati Uniti nell'Accordo di Parigi sul clima** decretato da Biden il giorno stesso del suo insediamento (per maggiori dettagli sulla politica climatica di Biden, si veda l'approfondimento di Margherita Bianchi e Luca Franza in questo Focus). L'oggetto del contendere è il piano dell'Unione Europea di adottare il cosiddetto **meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera** (*Carbon Border Adjustment Mechanism*), in sostanza un dazio da applicare sui beni importati da quei paesi che non hanno preso impegni credibili per decarbonizzare la loro economia entro la metà del XXI secolo. L'Inviato per il Clima del Presidente Biden, l'ex Segretario di Stato John Kerry, ha esortato gli europei a ricorrere al meccanismo di adeguamento solo in ultima istanza, qualora i negoziati multilaterali sul clima in seno alla cosiddetta **COP26**,¹ in programma a novembre a Glasgow, dovessero fallire. Kerry ha espresso la preoccupazione che il meccanismo di adeguamento possa avere effetti depressivi sul commercio internazionale. L'UE considera tuttavia il meccanismo di adeguamento uno dei pilastri dello **European Green Deal**, la grande agenda di decarbonizzazione dell'Unione, e l'aspettativa è che la Commissione presenti a Consiglio e Parlamento Europeo una prima proposta in merito a giugno.

Contrasti transatlantici si sono avuti anche riguardo alla **pandemia di covid-19**. L'Amministrazione Biden ha pubblicamente appoggiato la **sospensione temporanea dei brevetti per i vaccini anti-covid**, dando così la possibilità a qualunque azienda farmaceutica nel mondo di produrre nuove dosi. Mentre la Cina e la Russia, che hanno entrambe sviluppato e commercializzato vaccini anti-covid, hanno salutato con favore l'iniziativa, la reazione in Europa è stata decisamente più fredda, in particolare nei paesi che ospitano i maggiori produttori di vaccini, come Svizzera, Regno Unito e Germania. L'UE si è in un primo momento detta disposta a discutere l'idea, ma infine ha deciso di adeguarsi alla linea preferita da Berlino e **respingere la proposta**.

L'UE e il governo tedesco hanno motivato il rifiuto sostenendo che la liberalizzazione comporterebbe considerevoli costi per le aziende produttrici di vaccini e darebbe a paesi rivali accesso a informazioni sensibili, il tutto senza portare reali vantaggi. A loro avviso non è infatti la proprietà esclusiva dei brevetti ma le **limitate capacità di produzione di vaccini di provata qualità** a ostacolare gli sforzi di vaccinazione globale. L'UE continua a sostenere che la strada migliore per incrementare il numero di persone vaccinate sia l'aumento della produzione e distribuzione attraverso COVAX, l'iniziativa co-diretta dall'Organizzazione Mondiale per la Sanità e la Fondazione Bill & Melinda Gates, che raccoglie e ridistribuisce i vaccini a livello globale. In questo senso bisogna ricordare che l'UE nel suo complesso è tra i **principali esportatori di vaccini** (molto al di sopra degli USA).

L'aspettativa che clima e pandemia fossero aree in cui l'avvento dell'Amministrazione Biden avrebbe portato a una maggiore cooperazione transatlantica non si è dunque materializzata. Diverso è il caso delle **relazioni con la Cina**, che erano emerse come potenziale terreno di disaccordo alla luce della disapprovazione espressa dall'entourage di Biden per la conclusione dell'**Accordo Complessivo sugli Investimenti** (*Comprehensive Agreement on Investment*, CAI) tra UE e Repubblica Popolare a fine 2020 (per maggiori dettagli sull'approccio di Biden alla Cina, si veda l'approfondimento di Francesca Ghiretti e Lorenzo Mariani in questo Focus). Il Parlamento Europeo ha infatti deciso di **congelare il processo di**

¹ La COP26 è la ventiseiesima Conferenza delle Parti (*Conferences of Parties*, COP) della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), un forum di dialogo permanente sul riscaldamento globale istituito nel 1992.

ratifica dopo che alcuni suoi membri, nonché un gruppo di accademici ed esperti europei di Cina, sono stati colpiti da **sanzioni mirate** da parte del governo di Pechino.

Le sanzioni cinesi erano a loro volta una rappresaglia contro un serie di misure restrittive che l'UE, in coordinamento con gli Stati Uniti, il Regno Unito, l'Australia e il Canada, ha adottato contro funzionari cinesi responsabili di gravi **violazioni dei diritti umani nello Xinjiang**, la regione della Cina occidentale in cui risiede la minoranza turcofona e musulmana degli **uiguri**. Questi ultimi sono soggetti a un processo di **sinificazione forzata** che il Segretario di Stato USA Anthony Blinken si è spinto a definire una forma di genocidio.

*Sulla Cina, UE e
Biden più vicini di
quanto temuto*

Le sanzioni sulla questione uigura e il congelamento del CAI hanno portato l'UE più vicina alla linea USA, ma le divergenze tra le due sponde dell'Atlantico sono tutt'altro che ricomposte. Alcuni paesi europei – in particolare la Germania, che ha nella Cina uno dei principali mercati d'esportazione – sono riluttanti ad appiattirsi sulla posizione di Washington per timore di vedere i propri interessi strategici ed economici compromessi. Le **motivazioni alla base del CAI**, per esempio, erano di ridurre l'asimmetria in base alla quale le aziende cinesi hanno maggiore accesso al mercato UE di quanto avvenga per le aziende UE in Cina, nonché garantire alle aziende europee più o meno le stesse condizioni di cui godono quelle USA. Pertanto è lecito aspettarsi che alcuni paesi UE considerino il congelamento della ratifica del CAI una misura temporanea e non a lunga scadenza.

L'UE punta a una strategia più flessibile che accompagni l'uso di sanzioni a un'interazione pragmatica con Pechino su alcune questioni centrali (commercio e clima), idealmente in modo coordinato con altri paesi della regione. Non a caso l'UE ha di recente pubblicato una **Strategia per l'Indo-Pacifico**, che in qualche modo è una risposta alla creazione da parte degli USA di un forum permanente di consultazione con Australia, Giappone e India, il Dialogo Quadrilaterale sulla Sicurezza o **Quad** (sull'argomento, si veda l'approfondimento di Giulio Pugliese in questo Focus). Bisogna infine sottolineare come la Cina si sia guadagnata una certa influenza con i suoi investimenti in alcuni paesi dell'UE, soprattutto nell'Ungheria sempre più autoritaria del Primo Ministro Victor Orbàn. Proprio l'**opposizione ungherese** ha impedito all'Unione di affiancarsi agli USA nell'adottare sanzioni mirate contro funzionari cinesi responsabili dell'attuazione delle **restrizioni all'autonomia di Hong Kong**.

Due delle principali questioni di sicurezza che interessano il Medio Oriente e la regione del Golfo Persico hanno fatto registrare un grado di coordinamento transatlantico del tutto divergente. Mentre USA e UE hanno ritrovato un'unità d'intenti sulla disputa sul nucleare iraniano, nessun accordo transatlantico è emerso a proposito del conflitto israelo-palestinese, che si è riaperto a maggio.

L'origine più prossima delle violenze in **Israele** e nei **Territori Palestinesi Occupati** è nelle proteste che sono seguite all'**espropriazione forzata** di abitazioni di proprietà di famiglie palestinesi in un quartiere di Gerusalemme Est. Una corte israeliana ha decretato che la proprietà delle abitazioni dovesse passare a famiglie di coloni israeliani dal momento che il terreno sul quale furono costruite negli anni 1950 apparteneva, prima del conflitto del 1948-49, a famiglie ebreiche. La sentenza ha suscitato le animate proteste della popolazione del quartiere, presto estese ad altre comunità di palestinesi dentro Israele e nei Territori Occupati, se non altro perché le famiglie espropriate sono esse stesse discendenti di sfollati della guerra del 1948-9 a cui la legge israeliana però non riconosce

*Nessun coordinamento
transatlantico e divisioni
intra-UE su Israele e
Palestina*

alcun diritto di reclamare le antiche proprietà. La polizia israeliana ha reagito duramente alle manifestazioni, arrivando anche a intervenire sulla Spianata delle Moschee, dove i palestinesi hanno diritto a praticare il loro culto sotto la protezione formale della Giordania. Hamas, il gruppo armato islamista che governa la Striscia di Gaza, è intervenuta lanciando razzi verso Israele, colpendo indiscriminatamente obiettivi civili. Com'era stato il caso nel 2009, 2012 e 2014, Israele ha risposto ai razzi con una campagna aerea che ha provocato centinaia di vittime civili, comprese decine di bambini, nonché la distruzione di centinaia di fabbricati.

L'Amministrazione Biden ha esitato a lungo prima di chiedere pubblicamente un **cessate-il-fuoco**, bloccando più di una volta una risoluzione in questo senso da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il presidente ha preferito lavorare dietro le quinte per evitare che la pressione pubblica portasse a un irrigidimento da parte del primo ministro israeliano, Benjamin Netanyahu. Dal canto loro, **gli europei si sono divisi**. Alcuni, tra cui Austria, Bulgaria, Romania e Ungheria, hanno mantenuto la linea in base alla quale il diritto alla difesa di Israele giustificerebbe in qualche modo la sproporzione tra i danni arrecati dai razzi di Hamas e le vittime provocate dalla campagna aerea israeliana. Vicine a questa linea sono state anche Francia e Germania. Altri paesi, come Belgio, Irlanda, Lussemburgo e Svezia invece avrebbero favorito una condanna risoluta della campagna aerea di Israele come contraria al diritto internazionale (che raccomanda la proporzionalità delle rappresaglie) e una critica più decisa della perdurante occupazione militare e crescente espropriazione di abitazioni e proprietà palestinesi a Gerusalemme Est e in Cisgiordania. La politica di Israele nei Territori Palestinesi Occupati e il blocco imposto sulla Striscia di Gaza sono stati di recente denunciati dalla principale organizzazione di diritti umani del mondo, **Human Rights Watch**, come una repressione sistematica di elementari diritti umani tale da configurarsi come una forma di *apartheid* semi-istituzionalizzata.

Infine l'UE ha rilasciato una dichiarazione in cui auspicava un cessate-il-fuoco con ritardo e **senza il voto dell'Ungheria** di Orbán, che nonostante indulga in una retorica dai toni velatamente antisemiti mantiene relazioni molto cordiali con Netanyahu. L'UE si è divisa anche sul voto per istituire una commissione di indagine su possibili crimini di guerra a Gaza in seno al Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite. La maggior parte dei paesi europei membri del Consiglio si è astenuta, ma diversi – Austria, Bulgaria, Germania e Repubblica Ceca – hanno votato contro.

USA e UE tornano a collaborare sul nucleare iraniano

Un rischio associato alle violenze in Israele e nei Territori Palestinesi era che potessero invelenire l'atmosfera, già tesa di per sé, nella quale a Vienna si stanno conducendo i negoziati multilaterali per la **riattivazione dell'accordo nucleare con l'Iran**, il cosiddetto *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*. Gli europei avevano inizialmente sperato in un rapido ritorno degli Stati Uniti nell'accordo, dal momento che in campagna elettorale Biden aveva più volte criticato il ritiro unilaterale deciso da Trump nel maggio 2018. Tuttavia, Biden ha preferito prendere tempo, in modo da assicurarsi che la riadesione degli USA coincida con il ritorno dell'Iran al rispetto dei limiti imposti al suo programma dall'accordo, che l'Iran ha progressivamente ecceduto a partire dal 2019 in risposta al ritiro americano. L'Iran ha reagito all'apparente rigidità di Biden alzando la posta. Non solo ha rifiutato la richiesta europea di incontrarsi con la delegazione americana, ma ha anche **ridotto l'accesso degli ispettori** dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) al programma nucleare.

Questo iniziale di momento di tensione è stato superato grazie anche alla **mediazione degli E3** (Francia, Germania e Regno Unito) e dell'UE, che insieme a Russia e Cina sono gli altri firmatari del JCPOA. L'Iran ha acconsentito a passare all'AIEA le informazioni che si sarebbero raccolte con le ispezioni per

un periodo di tre mesi, poi esteso fino a fine giugno. Ciò ha consentito ai membri restanti del JCPOA di impegnarsi in un nuovo negoziato multilaterale, con gli europei a fare da spola tra la delegazione iraniana e quella americana. Il negoziato si è concentrato sulla definizione di una *roadmap* per un **ritorno simultaneo di USA e Iran nel JCPOA**. La delegazione USA si è sforzata di chiarire quali delle numerosissime sanzioni che l'Amministrazione Trump ha adottato dopo il ritiro del 2018 siano da considerarsi incompatibili col JCPOA e quali invece rispondono ad altre logiche e resteranno pertanto in vigore. Dal canto loro europei, russi e cinesi (E3/UE+2) vogliono che l'Iran non solo torni a rispettare i limiti al programma nucleare, ma anche che acconsenta a distruggere o rendere inutilizzabili per la durata dell'accordo le tecnologie più avanzate sviluppate in violazione dei suoi obblighi dal 2019 in poi.

La ripresa del negoziato testimonia chiaramente della volontà politica, sia a Teheran sia a Washington, di riattivare l'accordo. Non a caso le trattative sono procedute anche dopo una misteriosa esplosione nel principale centro nucleare iraniano – con ogni probabilità orchestrata da Israele, che è da sempre contrario all'accordo e che preferirebbe vedere il negoziato fallire. Cinque round negoziali tra aprile e maggio non sono riusciti a ricucire tutte le differenze tra gli USA, gli E3/UE+2 e l'Iran. Tuttavia c'è una ragionevole aspettativa che infine il JCPOA verrà riattivato. Il problema è che l'Iran non sembra affatto interessato a un negoziato sull'**ulteriore accordo**, più stringente e di maggiore durata, che il Presidente Biden ha promesso in campagna elettorale. Anzi, considerata la **stretta autoritaria** operata dal regime in vista delle **elezioni presidenziali** del 18 giugno, che quasi certamente premieranno il candidato conservatore Ibrahim Raisi, i rapporti tra USA e Iran sembrano destinati a **restare tesi** nei prossimi mesi e anni.

I rapporti economici, la competizione con la Cina e i numerosi fronti mediorientali sono tutte aree centrali nell'agenda transatlantica. Sul fronte della cooperazione militare e la **sicurezza europea**, tuttavia, la **NATO** resta la principale cornice di coordinamento. Anche qui ci sono stati alcuni sviluppi positivi. Il Presidente Biden ha **revocato la decisione di ridimensionare la presenza militare USA in Germania** che Trump aveva preso nell'estate 2020. Non è escluso che il contingente militare lì schierato sia ridotto, per esempio attraverso lo schieramento di forze USA in altri paesi, ma è chiaro che EUCOM e AFRICOM, i due comandi delle forze armate USA (uno per l'Europa e l'altro per l'Africa) basati a Stoccarda, non verranno riacquartierati altrove. L'Amministrazione USA ha dichiarato che la decisione riflette la convinzione del presidente che il teatro europeo resti rilevante per gli interessi di sicurezza americani.

Un'altra decisione di grande rilievo per la NATO presa da Biden, il **ritiro dall'Afghanistan**, sembra in effetti andare nella direzione di rifocalizzare l'Alleanza sullo scacchiere europeo. Entro l'11 settembre di quest'anno si chiuderà così la lunga esperienza della NATO in Afghanistan, dove l'Alleanza subentrò a una missione ad hoc nella primavera del 2003 con un contingente che negli anni ha raggiunto le decine di migliaia di unità (escludendo le forze USA). Al momento la NATO, sempre escludendo gli Stati Uniti, schiera circa settemila uomini in Afghanistan, la maggior parte da Germania, Italia e Regno Unito. L'Alleanza ha accolto all'unanimità la decisione dell'Amministrazione Biden, anche se non sono mancate perplessità circa il rischio – invero molto concreto – che i Talebani potrebbero riprendere il controllo del governo centrale a Kabul dopo che le truppe di NATO e alleati lasceranno il paese.

*Si avvia a conclusione la
lunga missione NATO
in Afghanistan*

Rifocalizzare la NATO sull'Europa risponde anche all'esigenza di far fronte a una **Russia sempre più ostile** agli USA. L'Amministrazione Biden ha fatto esperienza diretta di quanto difficile sia interagire con la Russia di Vladimir Putin (che Biden in un'intervista ha definito un "assassino") più di una volta

nei pochi mesi in cui è stata in carica. Le tensioni sono cresciute significativamente tra marzo e aprile, quando Mosca ha cominciato ad **ammassare truppe al confine con l'Ucraina**, suscitando apprensioni in America ed Europa. A inizio aprile Biden ha espresso pubblicamente sostegno all'Ucraina. Il Segretario Generale della NATO Jens Stoltenberg ha fatto eco alle parole del presidente americano.

*Perdura e anzi cresce
l'antagonismo di
USA e UE con la
Russia*

La dichiarazione di Biden è seguita all'ammonimento da parte del Presidente Putin che la Russia avrebbe preso "tutte le misure necessarie alla sua sicurezza" qualora gli USA avessero deciso di inviare truppe in Ucraina o rafforzare i contingenti NATO nella regione. Il Ministro degli Esteri Sergej Lavrov ha detto senza mezzi termini che un nuovo conflitto nel Donbass – la regione dell'Ucraina orientale in cui Mosca sostiene forze separatiste che lottano contro il governo di Kiev – avrebbe devastato l'Ucraina. Tuttavia, l'espresso sostegno di USA e NATO all'Ucraina sembra aver avuto l'effetto di calmare le acque, dal momento che nel corso di aprile il Cremlino ha progressivamente ridotto le oltre centomila truppe schierate vicino al confine russo-ucraino (secondo alcuni il senso dell'intera operazione per Putin era quello di testare l'impegno di Biden a sostenere l'Ucraina). Approfittando della distensione seguita al ritiro delle truppe, il presidente ucraino Volodymyr Zelensky ha lanciato un appello pubblico per la ripresa dei negoziati sulla **questione del Donbass**, auspicando che gli Stati Uniti (insieme al Regno Unito e al Canada) possano unirsi agli sforzi di Francia e Germania di trovare una mediazione con la Russia nella cornice del formato Normandia, dal 2015 il principale forum negoziale sul Donbass.

La relativa distensione sul fronte ucraino non si è però di certo accompagnata a un alleggerimento delle tensioni con la Russia. A metà aprile l'Amministrazione Biden ha adottato **sanzioni** contro 38 individui, enti e compagnie russe accusate di aver contribuito ad azioni di **spionaggio e disinformazione** negli Stati Uniti. Queste misure, a cui la NATO e l'UE hanno dato sostegno, sono seguite a un'altra serie di restrizioni imposte da USA e UE sui funzionari russi considerati responsabili dell'avvelenamento e successivamente dell'imprigionamento del dissidente russo **Alexej Navalny**. Per l'UE si è trattato della prima applicazione di un nuovo strumento per sanzionare le violazioni dei diritti umani modellato sul cosiddetto *Magnitsky Act*, una legge che il Congresso ha adottato in omaggio a Sergej Magnitsky, un avvocato per i diritti umani morto misteriosamente nelle carceri russe nel 2009. La Russia ha risposto espellendo la **portavoce dell'ambasciata USA a Mosca**, nonché altri nove diplomatici. Anche alcuni funzionari europei sono stati espulsi in risposta all'allontanamento di diplomatici russi in seguito alle accuse alla Russia da parte del governo ceco di essere responsabile di un'esplosione in un deposito munizioni nella Repubblica Ceca orientale nel 2014. L'espulsione reciproca di diplomatici ha interessato anche l'Italia dopo che si è scoperto che un funzionario del Ministero della Difesa italiano passava informazioni a un funzionario dell'intelligence russa.

Pur non rifuggendo dallo scontro, l'Amministrazione Biden si è anche mossa in maniera pragmatica. Per esempio, a maggio ha comunicato che avrebbe sì adottato, ma anche immediatamente sospeso, le sanzioni contro Nord Stream 2 AG, la compagnia responsabile della costruzione del raddoppio del gasdotto sottomarino che collega la Russia alla Germania attraverso il Mar Baltico. **Nord Stream 2** è da anni una delle principali fonti di discordia intra-europea e transatlantica, dal momento che gli USA e diversi paesi dell'Europa centro-orientale ritengono che il gasdotto aumenti la dipendenza europea dalle forniture di gas russe e tagli fuori gli attuali paesi di transito, tra cui Polonia e Ucraina. Il Congresso USA non ha esitato ad adottare sanzioni extraterritoriali pur di bloccare la costruzione (senza grande effetto, però, visto che il gasdotto è quasi ultimato). La cancelliera

*Biden sospende le
sanzioni su Nord
Stream 2 ed estende
New Start*

tedesca Angela Merkel, che pure si è distinta per la volontà di adottare sanzioni contro Mosca, si è sempre rifiutata di fermare il progetto, con la motivazione che si tratta di un'iniziativa puramente commerciale. L'Amministrazione Biden ha motivato la decisione di sospendere l'applicazione delle sanzioni con la volontà di **non creare strappi con la Germania**, tanto più alla vigilia dell'elezione federale di settembre, con la quale si concluderà il lungo cancellierato di Merkel (in carica dall'autunno 2005).

*USA e UE
sanzionano la
Bielorussia per il
dirottamento
dell'aereo della
Ryanair*

Gli USA di Biden hanno dato prova di pragmatismo anche su altri dossier relativi alla Russia. Già a febbraio Biden e Putin si sono accordati per estendere di altri cinque anni il **Trattato New Start** sulla riduzione delle testate nucleari strategiche schierate (e dei relativi vettori). Concluso sotto l'Amministrazione Obama (in cui Biden era vice-presidente) nel 2010, New Start è l'unico trattato russo-americano di controllo degli armamenti ancora in vigore. Le flebili speranze che Biden potesse riattivare il Trattato di Bando delle Forze Nucleari a Medio Raggio (Trattato INF) e il Trattato *Open Skies*, che prevede voli di ricognizione nello spazio aereo dei paesi aderenti in chiave di costruzione della fiducia, non si sono materializzate. In un incontro a Reikiavik – ironicamente la sede dello storico vertice del 1986 tra il Presidente USA Ronald Reagan e il

leader sovietico Mikhail Gorbaciov che pose le basi per la fine della Guerra Fredda – il ministro Lavrov e il segretario Blinken si sono ripromessi di cooperare sulla regione dell'**Artico**. In quell'occasione è stato anche discusso, e successivamente approvato, un **vertice tra Biden e Putin** a Ginevra a metà giugno.

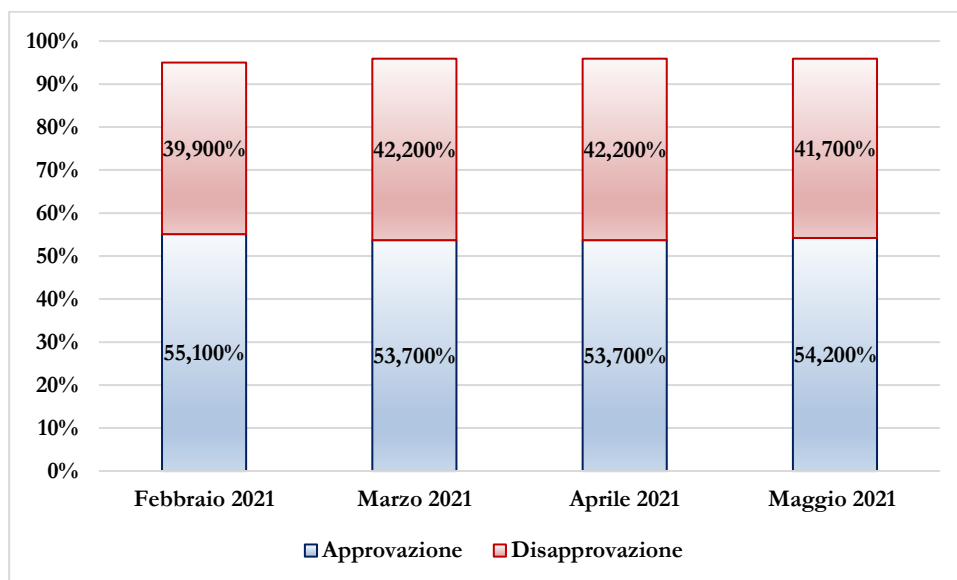
Le tensioni con la Russia hanno anche fatto da sfondo al clamoroso **dirottamento di un aereo della Ryanair** in viaggio da Atene a Vilnius da parte delle autorità della Bielorussia. Adducendo come motivazione (rivelatasi presto del tutto infondata) la presenza a bordo di un pacco bomba, le autorità bielorusse hanno spinto l'aereo della Ryanair ad atterrare a Minsk. La polizia bielorusa ha quindi proceduto a prelevare **Roman Protasevich**, un giovane dissidente coinvolto nell'organizzazione delle proteste anti-governative della scorsa estate, e della sua compagna. Protasevich, che il regime bielorusso considera un terrorista, ha successivamente fatto una confessione televisiva chiaramente estorta con l'intimidazione e la violenza. Rischia ora la **pena di morte**.

L'incidente ha provocato la **ferma e unanime condanna** dei paesi dell'UE, nonché degli Stati Uniti. L'Unione ha vietato l'attraversamento dello spazio aereo bielorusso a tutte le sue compagnie e proibito alla compagnia di bandiera di Minsk di volare nell'UE. Ha anche adottato una serie di **sanzioni mirate** contro personalità vicine al **Presidente Alexandr Lukashenko**, che governa con pugno di ferro la Bielorussia da quasi trent'anni e che dalla scorsa estate ha dovuto far fronte a grandi manifestazioni anti-governative. L'Amministrazione Biden ha seguito l'UE nell'adottare sanzioni, mentre la Russia ha offerto sostegno alla Bielorussia.

Grafici

1. L'opinione pubblica degli Stati Uniti e dei cittadini dell'Unione Europea

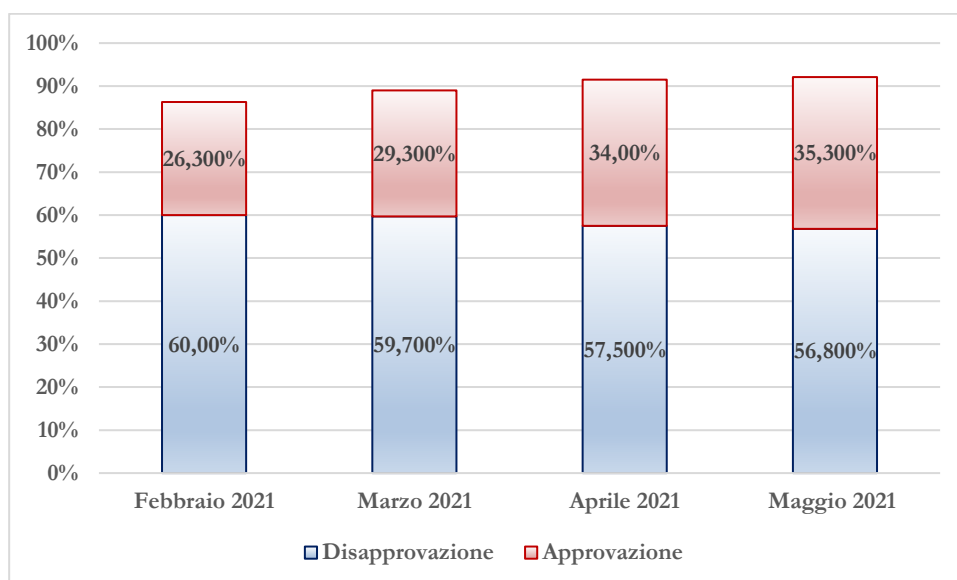
1.1 Indice di approvazione dell'operato del presidente Biden



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati a maggio 2021

<https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president-biden-job-approval-7320.html>

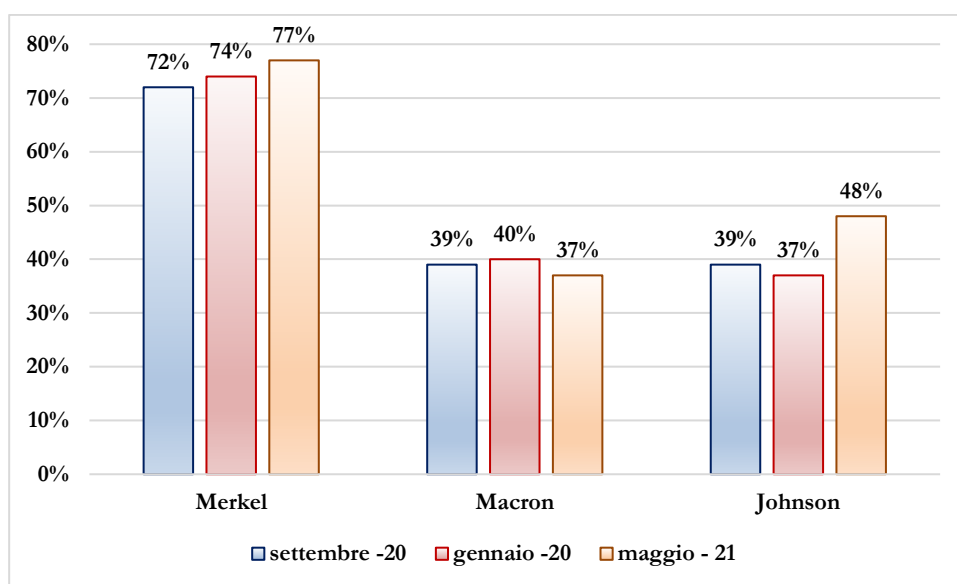
1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



Fonte: RealClear Politics, dati aggiornati a maggio 2021

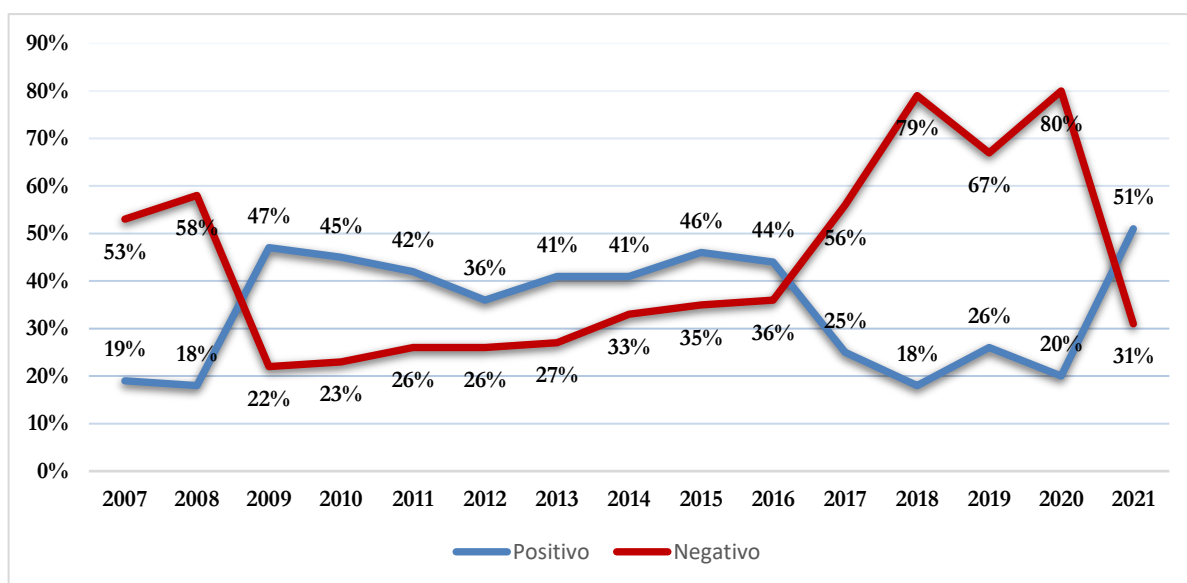
https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html

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



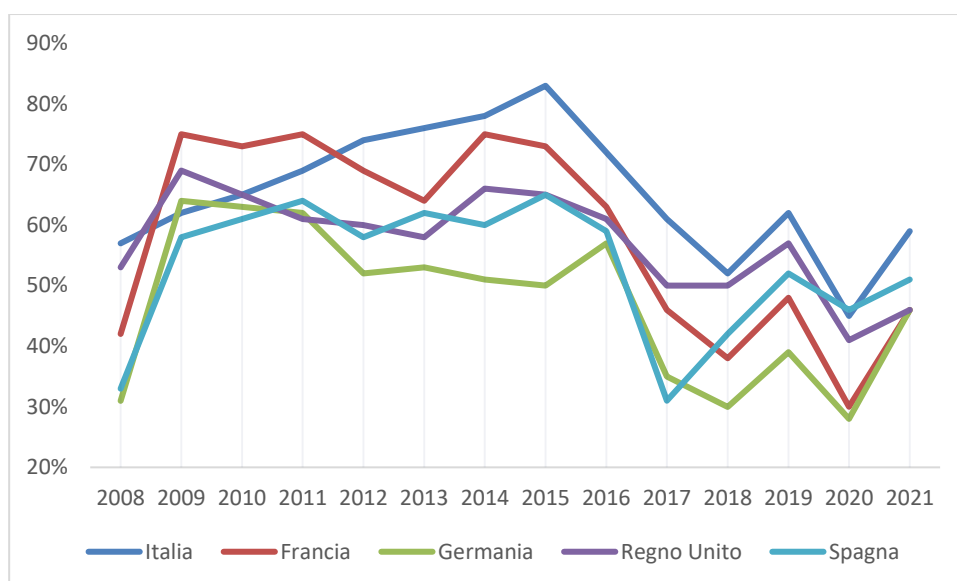
Fonti: De Statista, maggio 2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/675140/umfrage/bewertung-der-arbeit-von-angela-merkel-als-bundeskanzlerin/> Ifop, maggio 2021, <https://www.ipsos.com/fr-fr/barometre-politique> Yougov, maggio 2021, <https://yougov.co.uk/topics/politics/trackers/boris-johnson-approval-rating>

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



Fonte: Morning Consult poll, aprile 2021
<https://morningconsult.com/2021/04/27/biden-100-days-global-views-america/>

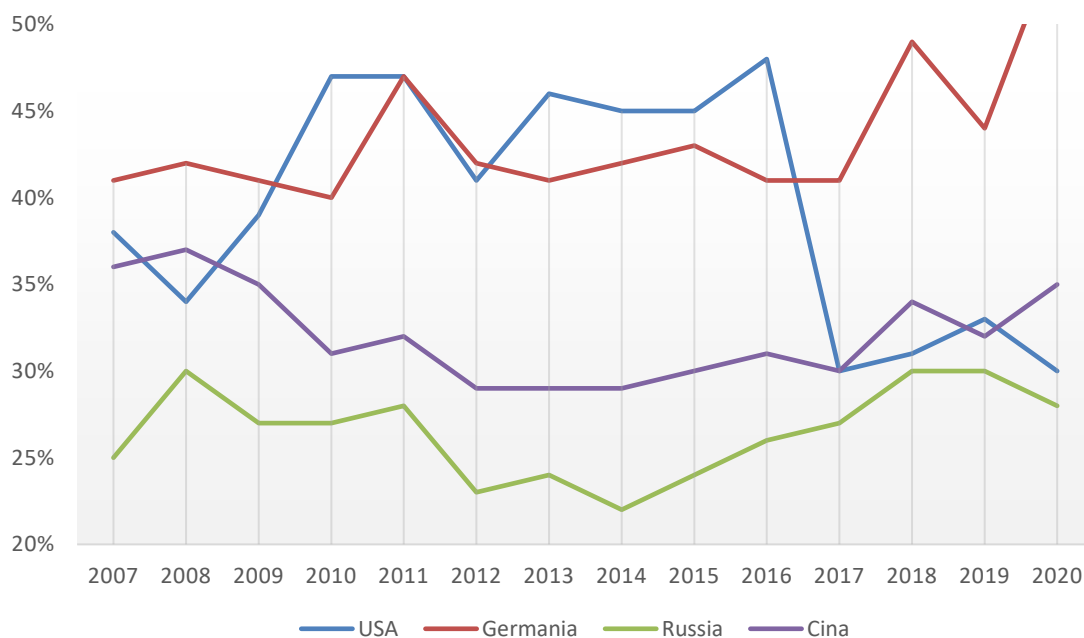
1.5 Indice di gradimento dei singoli paesi europei nei confronti degli Stati Uniti



Fonte: Morning Consult poll, aprile 2021

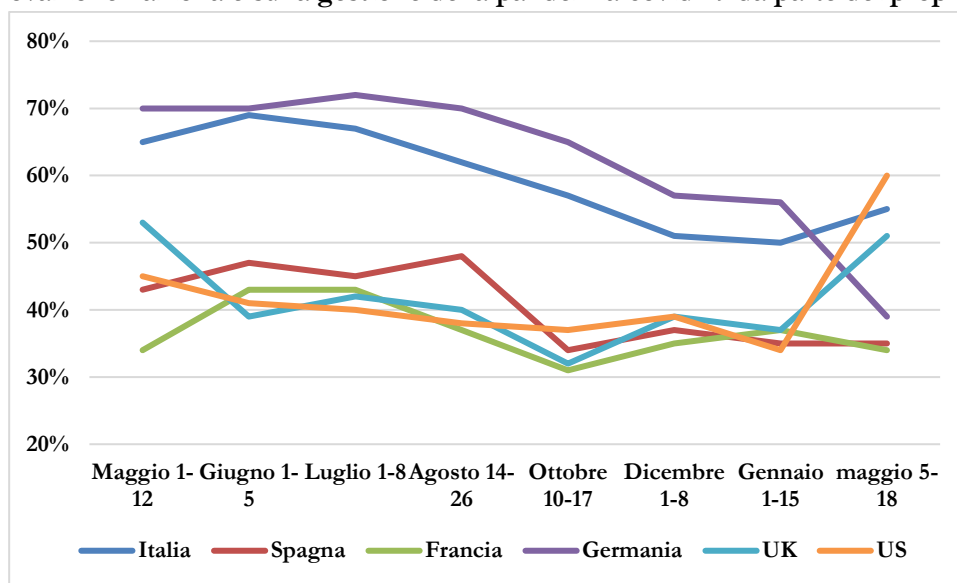
<https://morningconsult.com/2021/04/27/biden-100-days-global-views-america/>

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



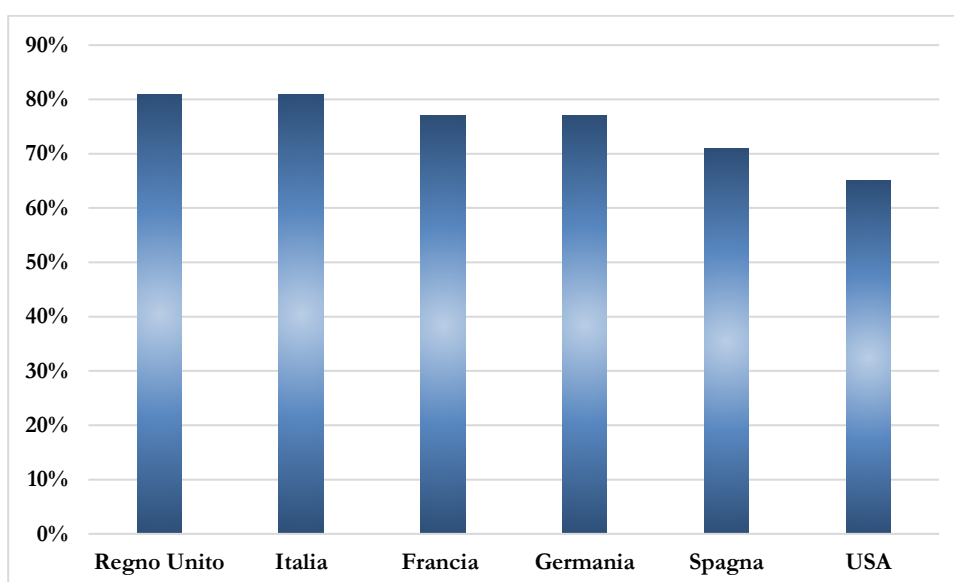
Fonte: Gallup, settembre 2020, <https://www.gallup.com/analytics/315803/rating-world-leaders-2020.aspx>, e Gallup, gennaio 2021, <https://morningconsult.com/form/global-leader-approval/>

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



Fonte: Yougov, maggio 2021, <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2020/03/17/perception-government-handling-covid-19>

1.9 Percentuale del pubblico che crede all'emergenza climatica



Fonte: YouGov, gennaio 2021, <https://www.undp.org/publications/peoples-climate-vote#modal-publication-download>

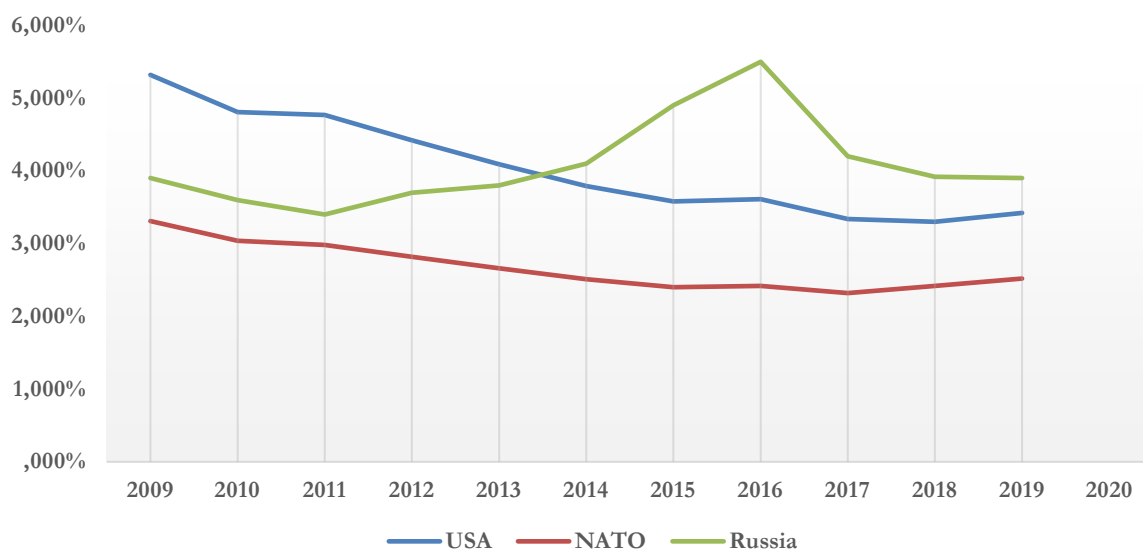
2. Spesa per la difesa

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 |
| 2020 | \$1.092.482 | \$307.530 | \$784.952 | \$61.7 |

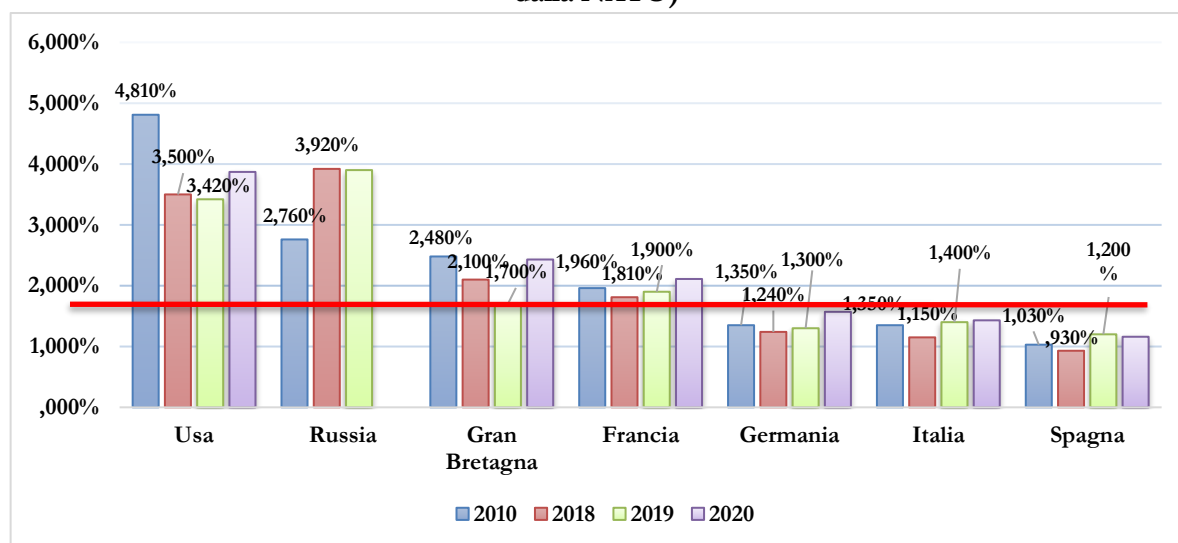
Fonte: Nato, novembre 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf; Sipri Trading economics, maggio 2021, <https://www.sipri.org/media/press-release/2021/world-military-spending-rises-almost-2-trillion-2020#:~:text=Russia's%20military%20expenditure%20increased,shortfall%20than%20in%20previous%20years.>

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



Fonte: Nato, ottobre 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_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>

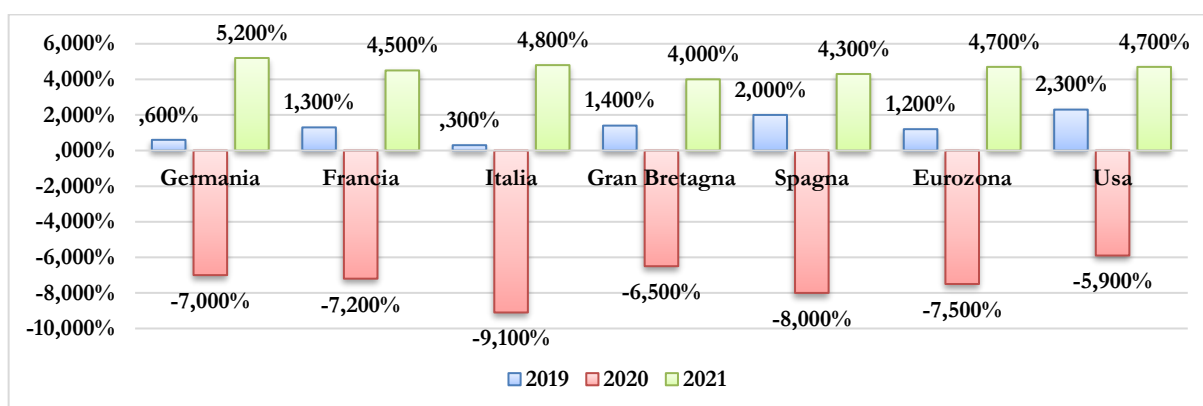
2.3 Spesa per la difesa in rapporto % al Pil (la linea rossa indica la soglia minima concordata dalla NATO)



Fonte: Nato, October 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-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

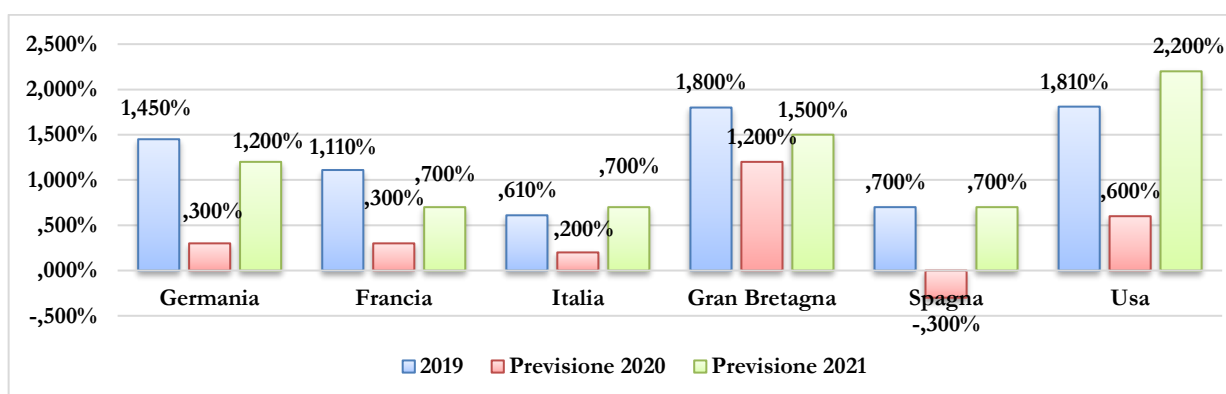
3.1. Previsioni di crescita del Pil in %



Fonte: Dati Fondo Monetario Internazionale, gennaio 2021

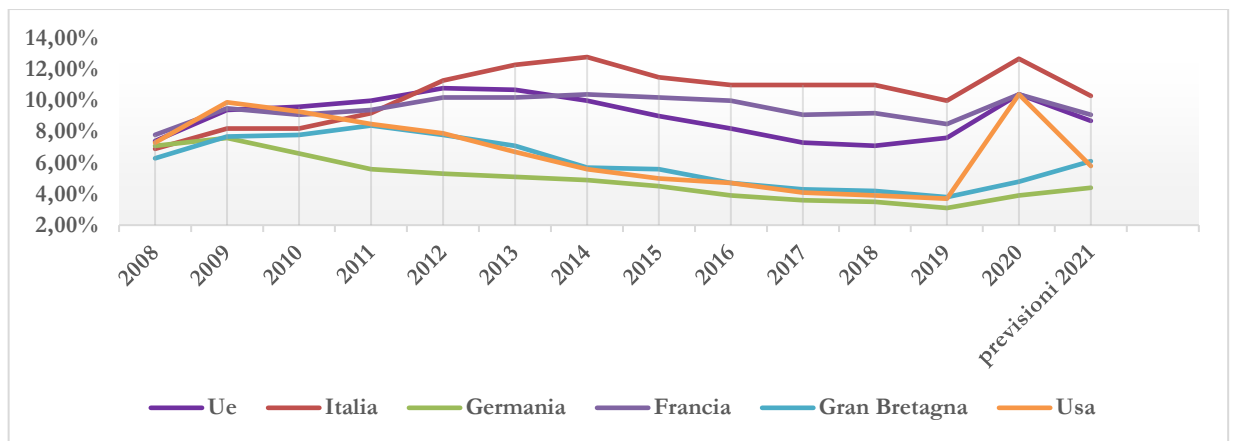
https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/ADVEC/WEOWORLD/EURO

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, maggio 2021, <https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/ADVEC/WEOWORLD/EURO>

Clima e transizione energetica tra UE e USA

Luca Franza & Margherita Bianchi*

La pandemia ha provocato la più estesa contrazione economica dai tempi della Grande Depressione, senza modificare però la traiettoria della temperatura mondiale che procede verso un aumento superiore ai 3°C entro il 2100 – ben oltre la soglia di 1,5-2°C indicata dagli Accordi di Parigi del 2015.² Il covid-19 ha ritardato il rinnovo degli obiettivi climatici di ogni paese, i cosiddetti “*nationally determined contributions*” (NDC), al 2030 e ha altresì provocato lo slittamento della COP26, la ventiseiesima conferenza dei paesi parte della Convenzione-quadro delle Nazioni Unite per i Cambiamenti Climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) in programma nell’autunno di quest’anno a Glasgow. Il contesto attuale richiede perciò un’accelerazione notevole della transizione energetica e dell’azione climatica.³ Al tempo stesso sono sempre più evidenti le opportunità che l’attuale congiuntura economica offre per avviare una ripresa globale verde.

Il ruolo e la collaborazione tra Stati Uniti e Unione Europea, rispettivamente il secondo e terzo emettitore globale in termini assoluti, sono fondamentali per sfruttare queste opportunità. USA e UE sono centrali per l’impostazione di una diplomazia climatica efficace e per la costruzione di un’architettura finanziaria conforme agli Accordi di Parigi. Bruxelles e Washington sembrano decise a definire condizioni favorevoli per una transizione globale più inclusiva e rapida, e la maggiore apertura del neo-Presidente Joe Biden a intese bilaterali e multilaterali fa ben sperare. D’altra parte, gli ostacoli, sia a livello interno USA sia nella cooperazione transatlantica, sono numerosi. Non è per esempio chiaro se (e quanto) USA e UE siano disposti a collaborare su temi particolarmente spinosi come, ad esempio, le emissioni di metano (che si stima siano particolarmente elevate nella produzione di gas di scisto degli Stati Uniti), la regolamentazione delle emissioni del trasporto aereo, l’allineamento sui prezzi del carbonio e le tensioni sul gasdotto Nord Stream 2.

*La collaborazione
UE-USA è centrale
per una diplomazia
climatica efficace*

Le politiche climatiche *in progress* di UE e USA

Il giorno del suo insediamento, Biden ha mantenuto la promessa di rientrare nell’Accordo di Parigi. Ad aprile, gli Stati Uniti hanno annunciato l’impegno a ridurre le emissioni di gas serra del 50-52 percento rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030, con l’obiettivo di raggiungere le zero emissioni nette entro il 2050.⁴ Tuttavia, l’Amministrazione Biden deve far fronte a un contesto politico interno diviso. La questione climatica è soggetta a una forte politicizzazione dal momento che il Partito Repubblicano in

* Luca Franza è il Responsabile del Programma Energia, Clima e Risorse dell’Istituto Affari Internazionali (IAI). Margherita Bianchi è Ricercatrice nei Programmi Energia, clima e risorse” e UE: Politica e Istituzioni dell’Istituto Affari Internazionali (IAI).

² UNEP, Emissions Gap Report 2020, 9 dicembre 2020, <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2020>

³ World Resources Institute, *State of Climate Action: Assessing Progress toward 2030 and 2050*, 19 novembre 2020, <https://www.wri.org/research/state-climate-action-assessing-progress-toward-2030-and-2050>

⁴ The White House, *President Biden Sets 2030 Greenhouse Gas Pollution Reduction Target*, 22 Aprile 2021 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/fact-sheet-president-biden-sets-2030-greenhouse-gas-pollution-reduction-target-aimed-at-creating-good-paying-union-jobs-and-securing-u-s-leadership-on-clean-energy-technologies/>

generale avversa una stretta sulle misure di contrasto al riscaldamento globale e anche il partito Democratico non procede unito sulle priorità. Biden sta infatti cercando di ottenere un sostegno bipartisan per il suo massiccio piano di ricostruzione delle infrastrutture americane, l'*American Jobs Plan*. Quest'ultimo contribuirebbe significativamente alla decarbonizzazione del settore elettrico entro il 2035, con un investimento di cento miliardi nella rete elettrica e nelle tecnologie pulite.⁵

Il sostegno del Congresso è, però, ancora incerto. L'amministrazione si è impegnata a costruire 30.000 megawatt di eolico offshore entro questo decennio, mossa che stimolerebbe 12 miliardi di dollari di investimenti di capitale all'anno e sosterebbe 77.000 posti di lavoro diretti e indiretti al 2030.⁶ La catena di approvvigionamento dei parchi eolici – e i posti di lavoro ad essa associati – si trova però per lo più in Europa. Tuttavia, diversi stati della costa atlantica, tra cui Connecticut, Massachusetts, New Jersey, New York, Maryland e Virginia, si sono impegnati a comprare oltre 25.000 megawatt di energia eolica offshore entro il 2035.⁷

Biden ha adottato un approccio olistico (*whole of government*) al cambiamento climatico, inserendo esperti di clima in tutte le maggiori agenzie federali. Tra questi, spiccano l'amministratore dell'Agenzia di Protezione Ambientale (*Environmental Protection Agency*, EPA) Michael Regan, la Consigliera Nazionale per il Clima Gina McCarthy e l'Inviato Speciale del Presidente per il Clima John Kerry (l'ex senatore e segretario di stato).

Questa impostazione è ancor più strutturata dall'altra parte dell'Atlantico. L'Unione Europea, pioniera nelle politiche climatiche negli ultimi quindici anni, ha posto il clima come priorità trasversale nell'organizzazione generale della Commissione e come guida nei piani di ripresa dalla pandemia sostenuti da Next Generation EU e dal Quadro Finanziario Pluriennale. Il Green Deal Europeo è in fase di avanzamento.⁸ Il recente accordo sulla *climate law* ha fissato in termini legali la visione di un'UE 'ad impatto zero' sul clima entro il 2050, portando l'obiettivo collettivo di riduzione delle emissioni nette di gas serra ad almeno il 55 per cento entro il 2030 rispetto al 1990. Si tratta di un grande passo in avanti dal precedente 40 per cento,⁹ che rende quindi l'attuale pacchetto di politiche insufficienti. La presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha perciò annunciato modifiche in molte politiche in modo che si possa rendere l'UE 'pronta per il 55'.¹⁰

⁵ The White House, *The American Jobs Plan*, 31 marzo 2021 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>

⁶ The White House, *Biden Administration Jumpstarts Offshore Wind Energy Projects to Create Jobs*, 29 marzo 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/29/fact-sheet-biden-administration-jumpstarts-offshore-wind-energy-projects-to-create-jobs/>

⁷ American Wind Energy Association, *U.S. Offshore Wind Power Economic Impact Assessment*, marzo 2020, https://d1ung6i9j8i9xc.cloudfront.net/wp-content/blogs.dir/123/files/2020/03/AWEA_Offshore-Wind-Report-1.pdf

⁸ IAI, *Green Deal Watch No.4*, 19 maggio 2021, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/green-deal-watch-no-4>

⁹ Commissione Europea, *Commission welcomes provisional agreement on the European Climate Law*, 21 aprile 2020 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1828

¹⁰ Parlamento Europeo, "Fit for 55 Package under the Green Deal", <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/package-fit-for-55>

UE-USA in tandem verso la COP di Glasgow

Già a dicembre scorso la Commissione Europea ha proposto di istituire un'agenda verde transatlantica globale¹¹ per coordinare gli sforzi globali a supporto delle zero emissioni nette al 2050.¹² La Commissione ha in mente un'agenda molto ampia, che include misure per evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio (*carbon leakage*), un'alleanza tecnologica verde, un quadro normativo globale per la finanza sostenibile, una leadership congiunta nella lotta contro la deforestazione e il rafforzamento della protezione degli oceani.

La trasparenza sui rischi ambientali è una priorità transatlantica

Nel frattempo, gli USA hanno avanzato piani che mirano a riformare l'architettura della finanza climatica, nel tentativo di mobilitare risorse finanziarie verso gli obiettivi di mitigazione e adattamento e spostare il denaro verso energia *low-carbon*. Su questo punto è evidente la sinergia con l'Europa, che da tempo lavora per rendere i flussi finanziari compatibili con gli Accordi di Parigi anche attraverso la tassonomia europea. L'Inviato Speciale per il Clima Kerry e il Ministro delle Finanze francese Bruno Le Maire hanno parlato di un potenziale allineamento transatlantico al riguardo.

Tra le priorità di UE e USA vi sono la trasparenza sui rischi climatici (*climate risk disclosure*), l'introduzione di variabili di rischio climatico nelle valutazioni di rischio finanziario e nei criteri per il credito, nonché una convergenza sulle riforme delle banche multilaterali di sviluppo che includa il clima tra le priorità del credito. Questi temi sono alla base delle discussioni attualmente in corso nel contesto del G7 e del G20 e in preparazione della COP26 di Glasgow a novembre.

Sia gli USA sia l'UE guardano con interesse alla Cina. Da una parte, i ministri degli esteri europei hanno chiesto un'eliminazione globale della produzione di elettricità da carbone (il combustibile fossile più inquinante) e la fine del finanziamento di nuove centrali a carbone nei paesi terzi¹³. Il Segretario di Stato americano Anthony Blinken e l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza dell'UE Josep Borrell hanno rivitalizzato il dialogo USA-UE sulla Cina, in vista di un impegno costruttivo con Pechino. Per il momento, nonostante le tensioni internazionali su altri fronti (e.g., la repressione cinese sulla minoranza musulmana uigura), i colloqui sul clima stanno avanzando e l'attenzione del continente asiatico sul carbone sta crescendo.

L'allineamento dei prezzi del carbonio

Il dibattito sul meccanismo di adeguamento del prezzo del carbonio alle frontiere (*Carbon Border Adjusted Mechanism*, CBAM), ovvero un dazio sui beni importati da paesi dove inquinare costa meno, ha preso piede nell'UE quando negli Stati Uniti era presidente Donald Trump. La percezione americana della proposta europea di introdurre un CBAM era all'epoca esclusivamente negativa. Questo perché la

¹¹ Commissione Europea, "UE-USA: una nuova agenda transatlantica per il cambiamento globale", 2 dicembre 2020, qui: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_2279

¹² Commissione Europea, *UE-USA: una nuova agenda transatlantica per il cambiamento globale*, 2 dicembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_2279

¹³ Consiglio dell'Unione Europea, *Council conclusions on Climate and Energy Diplomacy - Delivering on the external dimension of the European Green Deal*, 25 gennaio 2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/48057/st05263-en21.pdf>

tassazione del carbonio alle frontiere avrebbe ridotto la competitività delle esportazioni americane verso l'UE in mancanza di sforzi di mitigazione delle emissioni quali l'introduzione di un prezzo del carbonio negli USA (categoricamente esclusa da un'amministrazione scettica sul cambiamento climatico come quella guidata da Trump).

Con l'elezione di Biden l'attitudine degli USA riguardo al dazio sul carbonio è migliorata, sebbene permangano notevoli incertezze circa le possibilità di collaborazione tra Washington e Bruxelles in merito. In occasione del vertice sul clima organizzato dall'Amministrazione Biden il 22 aprile scorso, l'Inviato Speciale Kerry ha aperto alla possibilità di introdurre un prezzo del carbonio negli USA e dialogare con l'Europa sul tema. In precedenza Kerry aveva però esortato l'UE a dotarsi del CBAM solo

*Un accordo UE-USA
sul CBAM è tanto
opportuno quanto
difficile da raggiungere*

in ultima istanza, qualora la COP26 dovesse produrre risultati insoddisfacenti. In questo senso giova ricordare che il CBAM mira a evitare il fenomeno del *carbon leakage*, ovvero la delocalizzazione di attività produttive verso paesi dove inquinare costa poco. La priorità è dunque ambientale e geo-economica al contempo, e lo strumento potrebbe anche essere usato in chiave anti-cinese. Ciò potrebbe giocare a favore di una convergenza tra le due sponde dell'Atlantico.

D'altro canto è difficile immaginare la formazione di una vera e propria 'alleanza transatlantica sul carbonio', ossia di un'intesa cementata dall'introduzione di un prezzo del carbonio uniforme sulle due sponde dell'Atlantico. Questo perché USA e UE hanno interessi diversi sul prezzo del carbonio in ragione ad esempio della specifica intensità carbonica del Pil (e dunque, di fatto, del tipo prevalente di attività economica e industriale) e del prezzo relativo delle varie fonti energetiche.

In una determinata regione, il prezzo del carbonio potrebbe ad esempio abbattere le emissioni favorendo la sostituzione del carbone con il gas naturale. In un'altra, lo stesso prezzo potrebbe invece avere il solo effetto di nuocere alla competitività del gas senza favorire la sostituzione del carbone e portando alla chiusura di centrali a produzione non intermittente e dunque essenziali per l'equilibrio del sistema energetico. Questo non è soltanto un esempio teorico. Al contrario, è una rappresentazione che rispecchia una situazione reale. Mentre negli USA il gas non ha bisogno di essere sostenuto nei confronti del carbone (in quanto già competitivo sul mercato), nell'UE un innalzamento del prezzo del carbonio è stato fondamentale per evitare che il carbone diventasse la fonte energetica di *back-up* per le rinnovabili (il che avrebbe avuto l'effetto netto di accrescere le emissioni).

Se un pieno allineamento dei prezzi del carbonio è dunque di difficile realizzazione (sia per ragioni economiche sia per ragioni ambientali), UE e USA possono comunque armonizzare i rispettivi approcci alla tassazione del carbonio, coordinarsi e dialogare per evitare che le iniziative prese dall'uno siano percepite come ostili dall'altro, e disegnare un CBAM che minimizzi gli effetti negativi sul commercio transatlantico. Il CBAM è infatti uno strumento complesso e ancora oggetto di una discussione dettagliata su come strutturarlo. In base a quali settori verranno inclusi (cemento e acciaio sono tra i più quotati), una regione verrà più colpita di altre.

Un dialogo privilegiato tra UE e USA sul CBAM è dunque opportuno per risolvere alcuni problemi che potrebbero sorgere nel disegnare e nell'implementare questo strumento. Innanzitutto, esiste una differenza consistente tra le emissioni medie per settore (e per paese) e le emissioni marginali dei singoli produttori. Questo renderebbe difficile misurare l'impronta carbonica delle merci e rischierebbe di colpire indiscriminatamente anche i produttori virtuosi. Inoltre, le multinazionali potrebbero (efficacemente) contestare il CBAM in sede legale rifiutandosi di fornire informazioni importanti circa l'impatto

ambientale dei propri cicli produttivi per non rivelare segreti commerciali. La rispondenza del CBAM ai criteri di non discriminazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) potrebbe altresì essere contestata. Per aumentare le possibilità che il CBAM non venga dichiarato incompatibile con le regole dell'OMC, l'UE dovrebbe eliminare le esenzioni al sistema di quote di cui attualmente godono diversi suoi comparti industriali.

Inoltre, il CBAM potrebbe avere una serie di conseguenze indesiderate, tra cui un innalzamento dei prezzi al consumo, la creazione di un danno economico per le nazioni più piccole e povere nonché la creazione di barriere commerciali per le aziende più piccole (che troverebbero difficile e dispendioso mettere in campo sofisticati meccanismi di adeguamento) e ovviamente il rischio di ritorsioni da parte di partner commerciali (con ripercussioni macro-economiche ramificate e difficili da calcolare).

Trattandosi di uno strumento con un notevole potenziale di impatto sui flussi commerciali e che investe temi fondamentali della governance economico-finanziaria internazionale, un'intesa tra UE e USA aumenterebbe le chance di successo del CBAM. Un'intesa larga e multilaterale sarebbe preferibile ma intanto USA e UE possono fare da apripista.

Un altro rischio è che si inneschino meccanismi che vanificherebbero gli sforzi europei, tra cui il fenomeno della deviazione commerciale, per cui un paese con regole ambientali poco stringenti esporterebbe i prodotti più inquinanti a paesi sprovvisti di CBAM, generando un effetto domino. Ad esempio l'adozione di un CBAM europeo – in assenza di uno strumento simile negli USA – potrebbe dirottare l'acciaio ucraino a basso costo ed elevata impronta carbonica dall'UE agli USA. L'acciaio USA rimpiazzato da quello ucraino potrebbe poi essere esportato verso l'UE, senza un beneficio in termini di emissioni e anzi, probabilmente, un danno, dato che le rotte commerciali si allungerebbero. Anche per questo è importante che ci sia una qualche forma di coordinamento sul prezzo del carbonio.

*Difficile immaginare la
formazione di un'alleanza
USA-UE sul carbonio*

Il GNL americano in Europa

Un altro tema energetico importante nei rapporti UE-USA è quello del commercio di gas naturale. Gli Stati Uniti, grazie al boom di produzione di gas di scisto (*shale gas*) a partire dagli anni Duemila sono diventati esportatori netti. Nell'UE, nonostante una crescente opposizione politica a questa fonte energetica, i consumi di gas naturale non sono in calo strutturale. La pandemia ha depresso i consumi nel 2020 e nel 2021, ma si prevede un ritorno ai livelli pre-crisi entro il 2025.¹⁴ Prima della pandemia, il gas stava riprendendo piede nel mix energetico europeo grazie a una combinazione di prezzi competitivi, prezzi del carbonio in aumento (che favorivano il gas rispetto al carbone) e chiusure di centrali a carbone e centrali nucleari.

Anche in presenza di una domanda stabile o in leggero calo (piuttosto che in grande aumento), l'UE necessiterebbe comunque di importazioni di gas crescenti, dato che la produzione interna è in forte calo. Questo sia a causa dell'esaurimento di giacimenti storici, sia a causa della decisione del governo dei Paesi Bassi (il più grande produttore di gas dell'UE) di interrompere la produzione dal giacimento di Groenningen in seguito a una serie di eventi sismici registrati negli scorsi anni.

¹⁴ IEA, *Gas 2020 report*, giugno 2020, <https://www.iea.org/reports/gas-2020>

L'UE non ha particolari problemi di approvvigionamento, ricevendo gas da Russia, Algeria, Norvegia e Azerbaigian via gasdotti e volumi sempre crescenti di gas naturale liquefatto (GNL) da diversi paesi. Tuttavia, la dipendenza dal gas russo viene percepita a Bruxelles e in alcune capitali europee come un elemento di vulnerabilità. Il GNL americano diventa in questo senso una fonte di diversificazione di importanza strategica. L'ex Presidente Donald Trump ha cercato di promuovere il gas americano come "*freedom gas*" e di stimolare il raggiungimento di accordi commerciali bilaterali.

In realtà, la politica ha uno spazio di manovra limitato nel muovere i flussi di GNL. Il gas americano fa infatti parte del portafoglio di aziende private che decidono dove venderlo sulla base di accordi con altre aziende e, sempre più spesso, sulla base di dove vengano realizzati i margini più alti (grazie alla flessibilità del GNL rispetto al gas trasportato via condotta). Seppur con variazioni significative da un mese all'altro a causa della volatilità di mercato, in media le esportazioni di GNL americano verso l'UE sono aumentate notevolmente negli ultimi tre anni, grazie al calo dei prezzi asiatici e la maggiore attrattività esercitata dal mercato UE sugli esportatori di GNL americano.

Gli USA di Joe Biden hanno un approccio più conciliante verso l'Europa rispetto all'amministrazione precedente. Tuttavia non ci sono aspettative per misure radicali da parte del nuovo presidente in opposizione ai combustibili fossili, la cui produzione è fondamentale per la prosperità di stati chiave nella politica elettorale americana. Gli USA continueranno dunque a esportare notevoli quantità di fossili, probabilmente con un approccio meno interventista da parte del governo sul fronte della produzione interna di gas.

L'importazione di GNL americano da parte dell'UE è positiva non solo dal punto di vista della diversificazione e dunque della sicurezza degli approvvigionamenti, ma anche dal punto di vista dei prezzi. La disponibilità di diverse fonti flessibili infatti crea dinamiche competitive che tendono a ridurre i prezzi *spot* e che aumentano il potere negoziale dei compratori europei. In un contesto, come quello del GNL, dove le dinamiche di mercato contano generalmente molto di più degli accordi politici, si sono recentemente messi in moto alcuni processi che fanno pensare a un coinvolgimento maggiore della politica e che aprono dunque nuove prospettive sulla collaborazione UE-USA sui mercati gas.

Il primo di questi processi riguarda Nord Stream 2, il progetto di raddoppio del gasdotto che collega la Russia alla Germania attraverso il Mar Baltico, aggirando così l'Ucraina e altri paesi di transito. Gli USA e la Commissione Europea hanno osteggiato il progetto mentre alcuni stati membri, tra cui naturalmente la stessa Germania, hanno adottato un atteggiamento di neutralità benevola (seppur con varie evoluzioni nel corso del tempo).

*Il GNL dagli
USA è
un'opportunità in
più per l'UE*

Il gasdotto è completo al 95 per cento. Le sanzioni extraterritoriali USA introdotte con appoggio bipartisan ai tempi di Trump ai danni delle aziende europee che collaboravano con Gazprom, il principale sponsor di Nord Stream 2, hanno creato incertezza per anni. I russi assicurano di essere in grado di ultimare il gasdotto senza l'aiuto di aziende europee. L'unico modo per rendere efficaci le sanzioni è dunque quello di colpire direttamente gli stati europei che dovessero importare gas russo attraverso Nord Stream 2. L'Amministrazione Biden non è però pronta a un passo del genere, come dimostra la recente decisione di sospendere l'applicazione delle sanzioni contro Nord Stream 2 AG, l'azienda proprietaria del gasdotto, e del suo amministratore delegato. Il governo USA ha fatto intendere che preferisce evitare uno strappo con un alleato strategico come la Germania e che punterà a ridurre i costi politici del completamento di Nord Stream 2 in altro modo.

Un altro fronte caldo riguarda l'attenzione sempre crescente da parte dei *policy-makers* europei all'impronta carbonica di varie fonti di gas. Finora si è prestata poca attenzione alla diversa quantità di CO₂ emessa per produrre vari tipi di gas (di diversa provenienza). Da alcuni anni, la realizzazione sempre crescente per cui la produzione e il trasporto di gas danno adito a emissioni fuggitive di metano (di difficile misurazione) sta trasformando il dibattito. Nell'UE è in corso un dibattito sempre più acceso sulla necessità di discriminare le varie fonti di gas sulla base della loro intensità carbonica. Recentemente, la francese Engie ha rifiutato l'acquisto di un cargo di GNL americano in ragione della sua presunta maggiore intensità carbonica.¹⁵ Questa tendenza si intensificherà in ragione dell'obiettivo di ridurre le emissioni UE del 55 per cento entro il 2030. Mentre Trump aveva smantellato le regole ambientali che monitoravano le emissioni fuggitive di metano, l'UE ha ora in Biden un interlocutore attento su questi temi. Biden ha infatti reintrodotta le regole precedenti e si è impegnato a intensificare le politiche volte a ridurre l'impronta carbonica della produzione di petrolio e gas.

Un tema in parte collegato è quello dell'idrogeno. L'idrogeno pulito – che può essere prodotto sia a partire dalle rinnovabili tramite elettrolisi sia dal gas naturale con cattura e stoccaggio del carbonio – ha un ruolo fondamentale da giocare nella transizione energetica, come soluzione complementare rispetto all'elettrificazione. L'UE ha un vantaggio sull'idrogeno rispetto agli Stati Uniti, visto che ha già adottato una strategia in proposito a luglio 2020 e visto che alcuni dei suoi stati membri e aziende hanno già avviato progetti operativi.¹⁶ L'elezione di Biden gioca a favore dell'idrogeno negli Stati Uniti. UE e USA potrebbero collaborare su una serie di aspetti tra cui la condivisione tecnologica, segnatamente per la produzione di elettrolizzatori (dove è fondamentale conseguire economie di scala); la condivisione di migliori pratiche regolamentari; iniziative congiunte per lanciare un mercato internazionale per l'idrogeno e meccanismi per garantire l'apertura a investimenti transfrontalieri e rimuovere le barriere commerciali per equipaggiamenti che fanno parte della catena del valore dell'idrogeno.

Conclusioni

*L'idrogeno è un fronte
su cui l'UE è in
vantaggio sugli USA*

È evidente che negli ultimi anni il dialogo transatlantico sulle questioni energetiche e climatiche è diminuito, sebbene con eccezioni interessanti che spaziano dalla cooperazione sulle questioni normative relative all'eolico offshore alle questioni di sicurezza energetica in Europa. Da una parte, se la recente reintroduzione di regole volte a ridurre l'impronta carbonica della produzione di petrolio e gas negli Stati Uniti fanno ben sperare per ulteriori passi in avanti, dall'altra non ci si aspettano per il momento strappi sul GNL americano o irreparabili rotture transatlantiche sul dossier Nord Stream 2.

Sul piano climatico, sarà interessante vedere come e quanto potranno rafforzarsi alcune iniziative USA-UE portate avanti da attori sub-nazionali in risposta alla debole politica ambientale di Trump¹⁷. Se internamente Biden dovrà *in primis* ricostruire la credibilità degli USA, sul piano globale solo un'azione coerente con l'UE porterebbe a superare alcuni dei principali ostacoli nel percorso globale verso la neutralità climatica. Alcuni segnali cominciano ad arrivare in questo senso sui tavoli del G7 e del G20

¹⁵ Politico, *French government blocks U.S. LNG deal as too dirty*, 21 ottobre 2020,

<https://www.politico.com/news/2020/10/21/french-government-blocks-lng-deal-431028>

¹⁶ Commissione Europea, *Strategia per l'idrogeno per un'Europa climaticamente neutra*, 8 luglio 2020,

https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/hydrogen_strategy.pdf

¹⁷ IAI, *Osservatorio di Politica Internazionale. Focus Euro-Atlantico*, gennaio 2020

https://www.iai.it/sites/default/files/pi_fe_13.pdf

verso la COP26, eventi che vedono i due, insieme al Regno Unito, in un ruolo di primissimo piano nella promozione di una *green recovery* e di una credibile azione verso il 2030.

La strategia di Biden per le relazioni con la Cina

Lorenzo Mariani & Francesca Ghiretti*

Era dagli anni '70, prima della storica apertura di Richard Nixon alla Cina di Mao Zedong, che le relazioni tra Stati Uniti e Repubblica Popolare non raggiungevano un punto così basso. Quella che nel 2017 era stata presentata dall'allora presidente Donald Trump come una guerra commerciale volta a riequilibrare la bilancia commerciale tra i due paesi è progressivamente diventata un conflitto a tutto campo. Washington e Pechino si scontrano oggi su diversi fronti: lo stato dei diritti umani in Cina, lo sviluppo di nuove tecnologie, l'informazione, l'istruzione, l'esplorazione spaziale, fino alle questioni più classicamente geopolitiche come la difesa dell'autonomia di Taiwan e la libertà di navigazione nel Mar Cinese Meridionale.

Le tensioni emerse durante la presidenza Trump sono destinate a rappresentare – anche se in forma differente – un tratto determinante della politica estera della nuova amministrazione. Joe Biden ha ereditato uno scenario complesso e prestando attenzione alle scelte dei primi cento giorni di presidenza è possibile intravedere i principali binari su cui il confronto con Pechino proseguirà nei prossimi anni.

La cronicizzazione di questo scontro rappresenta una delle principali sfide per la politica estera dell'Unione Europea, la quale è incline a ritrovare la sincronia con l'alleato atlantico mentre cerca di bilanciare le relazioni con quello che nel 2020 è diventato il suo principale partner commerciale, la Cina.

L'incerta strategia USA verso la Cina

Nonostante nel corso della presidenza Trump lo scontro si sia fatto più marcato, Stati Uniti e Cina erano in realtà in rotta di collisione da diverso tempo. Nel 2009, poco dopo il suo insediamento, Barack Obama aveva definito le relazioni tra USA e Cina come le “più importanti del XXI secolo”.¹⁸ Obama si era trovato a fare i conti con la necessità di ricalibrare la politica estera americana dal Medio Oriente all'Asia e al contempo riconfigurare drasticamente le relazioni con Pechino, la cui ascesa economica e militare iniziava a essere fonte di forte preoccupazione per l'establishment USA, sia repubblicano che democratico.

Su queste considerazioni nacque la strategia detta “Pivot to Asia”, basata su una serie di pilastri: il ricollocamento di circa 10 per cento delle forze armate USA schierate all'estero nell'area del Pacifico; la promozione della *Trans-Pacific Partnership* (TPP) per la creazione di un'area di libero scambio con i principali alleati regionali; il rafforzamento delle relazioni politiche con l'ASEAN, l'organizzazione regionale del Sudest asiatico, e con l'India; un maggiore coordinamento militare con il Giappone ed il potenziamento della flotta giapponese. La strategia di Obama non trovò tuttavia l'appoggio sperato non solo in patria – venendo osteggiata principalmente nella sua dimensione economica – ma anche tra gli

* Lorenzo Mariani è Ricercatore nel Programma Attori Globali dello IAI. Francesca Ghiretti è Ricercatrice nel Programma Attori Globali dello IAI e dottoranda presso il King's College di Londra.

¹⁸ Cheng Li, “Assessing U.S.-China relations under the Obama administration”, Brookings, 30 agosto 2016, <https://www.brookings.edu/opinions/assessing-u-s-china-relations-under-the-obama-administration/>

alleati regionali, i quali si rivelarono poco propensi a dover scegliere tra privilegiare i rapporti economici con Pechino e l'alleanza strategica con Washington.

Il principale effetto del *pivot to Asia* fu invece quello di avviare una spirale di crescente sfiducia tra le due superpotenze. L'interesse degli Stati Uniti nella regione dell'Asia-Pacifico era stato interpretato da Pechino come una manovra di accerchiamento volta a impedire al paese di raggiungere le proprie aspirazioni di grande potenza. Questo fu uno degli elementi che spinse la Cina a discostarsi progressivamente dal principio del basso profilo internazionale promosso da Deng Xiaoping, il leader che aveva avviato la modernizzazione economica della Repubblica popolare a partire dai primi anni 1980, a favore di una politica di forte affermazione dei propri interessi economici e politici internazionali. Questo non fece che confermare i timori degli Stati Uniti di un'ascesa tutt'altro che pacifica da parte della Cina. Durante il secondo mandato di Obama si chiuse il periodo di dialogo e cooperazione costruttiva che aveva caratterizzato le relazioni tra i due paesi dall'ingresso della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) nel 2001 in poi. Il fallimento del pivot di Obama inoltre portò gli Stati Uniti ad abbandonare l'assunto secondo il quale una progressiva integrazione della Cina all'interno del sistema internazionale – soprattutto in ambito economico – avrebbe finito per favorire un cambiamento politico nel paese.

*Il Pivot di Obama ha
contribuito ad accelerare
la spirale di sfiducia con
Pechino*

La difficile eredità di Trump

Il vuoto strategico generato dalla fine del principio di cooptazione della Cina all'interno dell'ordine internazionale ha di fatto lasciato gli Stati Uniti privi di una strategia che ne orienti l'azione riguardo a una nuova Cina, quella dell'attuale presidente e leader del Partito Comunista Cinese Xi Jinping, proiettata verso il raggiungimento dello status di grande potenza. Inoltre, questo vuoto è andato a inserirsi in un fenomeno più ampio e profondo che ha interessato la politica interna americana nell'ultimo decennio, vale a dire l'emergere di una corrente di pensiero critica nei confronti della globalizzazione e fautrice di un ripensamento del sistema di alleanze e delle istituzioni multilaterali. Nel 2016 queste forze hanno trovato espressione nell'elezione di Trump.

*L'approccio di Trump è il
risultato della mancanza di
una strategia di lungo
periodo*

Nonostante la Cina sia stata negli ultimi quattro anni il fronte caldo nella politica estera USA, Trump e il suo staff non sono riusciti a dotare il paese di una strategia coerente nei confronti di Pechino. La causa principale di tale fallimento va ricondotta proprio alla natura critica di tale amministrazione rispetto ad alcuni assunti alla base dello status quo dell'ordine internazionale. L'ascesa cinese mette infatti in discussione non solo l'egemonia USA ma anche l'impianto valoriale su cui l'attuale sistema internazionale si fonda,

costruito ad immagine e somiglianza delle democrazie liberali. Piuttosto che ergersi in difesa di tali norme e convenzioni, gli Stati Uniti di Trump hanno concentrato la loro attenzione solamente sulle ripercussioni interne che questa sfida tra grandi potenze comporta.

Nella retorica antiglobalista e mercantilista di Trump, la complessità dell'ascesa cinese è stata ridotta ad una questione di competizione sleale tra i due paesi più che a un fenomeno con significative conseguenze globali. Non è un caso, dunque, che la strategia di Trump nei confronti della Cina si sia espressa principalmente sul fronte economico, con la guerra dei dazi iniziata nel 2017 e con l'accordo 'Fase uno' del 2019, in base al quale la Cina ha accettato di aumentare le importazioni dagli Stati Uniti per circa 200

miliardi rispetto al 2017. Anche in campo tecnologico la componente economica ha giocato un ruolo di rilievo. Le restrizioni sull'importazione e utilizzo di tecnologie cinesi così come le limitazioni ai giganti *high tech* Huawei e ZTE sono state motivate da questioni di sicurezza nazionale. Ciò nonostante, era chiara la volontà da parte degli Stati Uniti di proteggere le proprie compagnie dalla competizione cinese, che oggi offre in diversi settori prodotti tecnologici d'avanguardia e a buon mercato. Questo approccio unilaterale ha portato Trump a marginalizzare i paesi alleati, coinvolti solamente in funzione di contrasto alle mire espansionistiche cinesi, come nel caso delle pressioni esercitate sui paesi europei perché escludessero le compagnie cinesi dalla realizzazione delle infrastrutture 5G.

Nonostante i sensazionalismi che hanno accompagnato la guerra commerciale e la competizione tecnologica, l'approccio di Trump alla questione cinese si è rivelato poco incisivo. Il principale effetto è stato infatti quello di aver accelerato la spirale delle tensioni con Pechino, portando la Cina ad adottare a sua volta un atteggiamento più bellicoso. Sul finire della presidenza Trump – complice anche la pandemia – lo scontro si è inoltre esteso a macchia d'olio su altri fronti, come quello degli aiuti sanitari, della disinformazione e della cooperazione scientifica ed accademica. Il vaso di Pandora che conteneva tutte le inimicizie tra la potenza egemone e quella in ascesa è stato aperto e, come lasciano presagire le scelte di Biden nei suoi primi cento giorni alla Casa Bianca, non è ragionevole aspettarsi un radicale cambio di rotta.

La strategia di Biden: tra continuità e rottura

Nel corso della campagna elettorale per la presidenza USA, si era inizialmente ipotizzato che la vittoria di Biden avrebbe potuto riportare le relazioni con la Cina su toni più diplomatici. La possibilità di un rilassamento delle tensioni con Pechino era stata anzi utilizzata da Trump per attaccare il suo avversario, portandolo a dichiarare che la vittoria del Democratici avrebbe rappresentato una vittoria per Pechino.¹⁹

In realtà, tale cambiamento di rotta non è mai stato davvero un'opzione. Nel corso degli ultimi dieci anni la competizione con la Cina è diventata un tema bipartisan che trova consensi in entrambi i partiti Repubblicano e Democratico.²⁰ L'insediamento di Biden ha comunque comportato un cambiamento in termini di tattica, con l'abbandono dell'unilateralismo e della conduzione personalistica delle trattative con Pechino. Le scelte prese fino ad ora dal neo-presidente sembrano essere in continuità con quelle del suo predecessore, se non addirittura più radicali su alcuni fronti come quello dei diritti umani. In campo economico continua la linea intransigente. Biden ha deciso di mantenere le tariffe adottate da Trump e sembra intenzionato a proseguire nel tentativo di riconfigurare le catene di valore delle imprese USA per diminuirne la dipendenza dal mercato cinese²¹.

¹⁹ David Brunnstrom, China unlikely to find Biden a soft touch, Reuters, 7 novembre 2020 <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-china-biden-idUSKBN27N0XP>

²⁰ Benjy Sarlin, Why China may be the last bipartisan issue left in Washington, NBC News, 21 marzo 2021, <https://www.nbcnews.com/politics/congress/why-china-may-be-last-bipartisan-issue-left-washington-n1261407>

²¹ Jonathan Ponciano, "Trade War: Biden Administration Not Ready To 'Yank' China Tariffs, But Open To Talks", Forbes, 28 marzo 2021 <https://www.forbes.com/sites/jonathanponciano/2021/03/28/trade-war-biden-administration-not-ready-to-yank-china-tariffs-but-open-to-talks/?sh=2535056f5e8b>



Figura 1: Usa-Cina: timeline dei momenti salienti nei primi cento giorni dell'amministrazione Biden

Durante i suoi primi cento giorni, la nuova amministrazione ha dimostrato di avere due priorità: dotare gli Stati Uniti di una *China policy* di lungo periodo che riesca a salvaguardare non solo gli interessi nazionali ma che assicuri il mantenimento della centralità USA all'interno dell'ordine internazionale; ricucire il sistema di alleanze in modo tale da poter fornire una risposta multilaterale alla sfida sistemica cinese.

Sul primo fronte, nelle linee guida della Strategia di sicurezza nazionale ad interim – pubblicata a marzo – è possibile ravvisare il cambiamento di impostazione rispetto all'amministrazione Trump²². Nel documento Pechino viene indicata come l'unico competitore capace di combinare capacità economiche, diplomatiche e militari per insidiare la supremazia degli Stati Uniti. Biden riconosce dunque la necessità di sviluppare una strategia che possa essere coerente in tutte le varie declinazioni della competizione con la Cina: non solo economia e tecnologia, ma anche in termini di proiezione militare (con la necessità di rafforzare la presenza USA in Asia), ritorno agli investimenti infrastrutturali in paesi chiave (in contrasto alla *Belt and Road Initiative* cinese), e rinnovata centralità delle istituzioni internazionali. Su questo ultimo punto, recita la strategia ad interim, è essenziale che gli USA riescano a ristabilire la propria credibilità di leader globale in modo tale da evitare che sia la Cina ad influenzare l'agenda politica internazionale e a piegare le regole del sistema a suo vantaggio.

Allo stesso tempo la nuova amministrazione riconosce che su questioni di portata globale – come il cambiamento climatico – gli interessi americani e quelli cinesi possono convergere, aprendo dunque uno spiraglio per il dialogo. A riprova di ciò, nonostante l'intensificarsi della contrapposizione, ad aprile del

²² "Interim National Security Strategic Guidance", The White House, Washington, marzo 2021 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

2021 si è tenuto l'incontro bilaterale tra l'Inviato Speciale per il Clima John Kerry e il suo omologo cinese Xie Zhenhua²³.

Sul secondo punto, quello riguardante le alleanze, la Strategia di sicurezza nazionale ad interim descrive l'attuale situazione delle democrazie globali come uno "stato d'assedio" generato dalle crescenti minacce delle potenze autoritarie.²⁴ Biden ha intenzione di aprire una nuova stagione per il multilateralismo americano, con grande enfasi data alla Nato e al *Quadrilateral Security Dialogue* (Quad). Il presidente ha annunciato di voler lavorare con i partner più affini (*like-minded*) per "modernizzare l'architettura della cooperazione internazionale" e affrontare assieme sfide transazionali come le minacce cyber, il cambiamento climatico, e l'autoritarismo digitale.²⁵

In linea di principio, il programma di Biden di dotare il paese di una strategia organica nei confronti della Cina è in linea con quello di molti alleati, in particolar modo l'Unione Europea. Ciò nonostante questo non implica un'automatica convergenza di agende. La sfida principale per Biden è infatti quella di sanare le numerose divergenze con i propri alleati, – soprattutto quelle che si sono acuite nel corso della presidenza Trump. Inoltre, l'inasprirsi dello scontro con Pechino rischia di portare gli Stati Uniti a focalizzare il proprio sistema di alleanze in chiave apertamente anticinese. Un'opzione questa che difficilmente troverebbe d'accordo i propri partner, quelli nell'area dell'Asia-Pacifico così come in Europa²⁶.

La centralità dei diritti umani per Biden

A differenza del suo predecessore, Biden ha fatto della protezione dei diritti umani uno dei principali temi di scontro con la Cina. La questione della persecuzione della minoranza etnica musulmana degli uiguri nella regione dello Xinjiang da parte del governo centrale cinese era già entrata nel dibattito lo scorso anno, quando il Congresso USA aveva approvato lo *Uyghur Human Rights Policy Act*, che autorizza l'adozione di sanzioni contro funzionari del governo cinese potenzialmente coinvolti nelle violazioni dei diritti umani e la redazione periodica di relazioni sulla situazione in Xinjiang da presentare al Congresso. Biden ha allineato l'amministrazione a questa linea. Nel rapporto sui diritti umani del Dipartimento di Stato americano la Cina è stata accusata espressamente di genocidio e di crimini contro l'umanità contro la popolazione uigura.²⁷

Su questo frangente c'è stata una prima significativa convergenza strategica tra gli USA e i loro alleati. Lo scorso marzo l'Unione Europea ha adottato sanzioni contro quattro funzionari cinesi responsabili delle politiche repressive degli uiguri, un fatto che non avveniva dalla repressione dei manifestanti in Piazza Tiananmen del giugno 1989. All'iniziativa hanno fatto seguito le sanzioni da parte di Regno Unito,

*I diritti umani possono
essere un punto di forza
ma anche una debolezza*

²³ U.S.-China Joint Statement Addressing the Climate Crisis, U.S. Department of State, Office of the Spokesperson, 17 aprile 2021, <https://www.state.gov/u-s-china-joint-statement-addressing-the-climate-crisis/>

²⁴ Idem

²⁵ Idem.

²⁶ David Kang, *American Grand Strategy and East Asian Security in the Twenty-First Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, doi:10.1017/9781316711620

²⁷ Bureau Of Democracy, Human Rights, And Labor, "2020 Country Reports on Human Rights Practices", 30 marzo 2021 <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/>

Canada e Stati Uniti.²⁸ Come era prevedibile, le misure hanno generato una crisi diplomatica con Pechino, la cui risposta non si è fatta attendere. Accusando i paesi occidentali di “vergognosa interferenza” negli affari interni del paese, la Cina ha emesso delle contro-sanzioni che hanno colpito – tra gli altri – cinque membri del Parlamento Europeo ed alcuni ricercatori europei.²⁹

La scelta di Biden di tornare a dare centralità alla salvaguardia dei diritti umani presenta punti di forza, ma anche debolezze. Questa decisione ha soprattutto uno scopo funzionale, vale a dire quello di trovare un terreno comune sul quale ricompattare il fronte con gli alleati. Come dimostrato anche durante la presidenza Trump, scegliere di puntare su questioni economiche o di sicurezza nazionale non assicura una condivisione di intenti con i propri partner. Ogni paese, infatti, fa valutazioni differenti al riguardo – basandosi su vari elementi, compresa la distanza geografica con Pechino – e può dunque avere una diversa percezione. La protezione dei diritti umani invece è un elemento inclusivo e netto, che lascia poco spazio a interpretazioni specialmente negli alleati chiave come le democrazie liberali. Allo stesso tempo i diritti umani sono strumentali per sottolineare il marcato contrasto tra la Cina e il sistema valoriale su cui si regge l’attuale ordine internazionale di cui gli USA, secondo Biden, devono ancora essere i garanti.

Tuttavia, anche i diritti umani hanno mostrato le esistenti divergenze tra gli alleati. L’UE non è ancora stata in grado di rilasciare un comunicato di condanna dell’adozione – o per meglio dire imposizione – della nuova legge sulla sicurezza nazionale a Hong Kong (legge che introduce nuove restrizioni alle libertà personali e che di fatto pone fine al principio “un paese due sistemi” sulla base del quale il Regno Unito ha riconsegnato la sovranità di Hong Kong alla Cina nel 1997). Sebbene a bloccare il comunicato sia stata solo l’Ungheria, per quanto riguarda Hong Kong, Washington e Bruxelles non sono riuscite a muoversi all’unisono.³⁰

La questione dei diritti umani è un terreno scivoloso per il presidente americano anche e soprattutto per lo sviluppo delle relazioni con la Cina stessa. La Cina – che nel corso degli ultimi cinque anni ha affinato le proprie competenze in materia di comunicazione politica – ha già iniziato una contro-campagna informativa per screditare le accuse e soprattutto sottolineare le contraddizioni degli Stati Uniti e di alcuni dei suoi alleati sul tema. L’accusa di Pechino è quella di “utilizzare i diritti umani per scopi politici” al fine di consolidare “l’egemonia occidentale con al centro gli Stati Uniti”, portando a sostegno della sua tesi le numerose guerre condotte dagli Stati Uniti e gli scandali per crimini di guerra che hanno coinvolto le sue truppe in vari teatri, a partire dall’Iraq.³¹ Oltre alla propaganda cinese vi è un ulteriore fattore che Biden deve prendere in considerazione: puntare sulla condivisione dei valori non è un argomento funzionale al rafforzamento delle alleanze con partner guidati da regimi autoritari o semi-autoritari, alcuni dei quali si trovano proprio in Asia.

²⁸ Jeannette Muhammad, “U.S. Joins EU In Sanctions Against China Over Treatment Of Uyghur Muslims”, NPR, 22 marzo 2021 <https://www.npr.org/2021/03/22/980090541/u-s-joins-eu-in-sanctions-against-china-over-treatment-of-uyghur-muslims>

²⁹ “China sanctions EU officials in response to Uyghur row”, DW, 22 marzo 2021 <https://www.dw.com/en/china-sanctions-eu-officials-in-response-to-uyghur-row/a-56948924>

³⁰ Hungary blocks EU statement criticising China over Hong Kong, diplomats say, Reuters, 16 aprile 2021 <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/hungary-blocks-eu-statement-criticising-china-over-hong-kong-diplomats-say-2021-04-16/>

³¹ It’s not a fight about human rights, but about hegemony and anti-hegemony: Global Times editorial”, Global Times, 2 Marzo 2021 <https://www.globaltimes.cn/page/202103/1219235.shtml>

L'irredentismo cinese e la questione Taiwan

Le divergenze tra Washington e Pechino hanno trovato sfogo in reciproci scambi di accuse e nell'adozione di sanzioni o altre restrizioni economiche. Tuttavia, c'è un teatro in cui le tensioni rischiano di sfociare in uno scontro militare tra le due potenze: il Mar Cinese Meridionale e quello Orientale.

*Biden intenzionato a
rafforzare la presenza
USA nel Mar Cinese
Meridionale*

Le cause delle tensioni sono molteplici, sebbene alla fine siano tutte riconducibili all'unico fattore dell'irredentismo cinese. Sin dagli anni 1940 la Cina ha rivendicato la sovranità su una serie di atolli e isole nel Mar Cinese Meridionale che estenderebbero le sue acque territoriali ben oltre i confini geografici riconosciuti dalla comunità internazionale. L'interesse di Pechino è quello di espandere il proprio controllo a uno dei tratti commerciali più importanti al mondo (su cui transita circa il 60 per cento del commercio navale internazionale), avere accesso ad aree più pescose e ampliare il perimetro della propria capacità di proiezione militare.³² Nonostante per lungo tempo la questione sia rimasta sopita, da circa dieci anni le pretese cinesi si sono fatte più insistenti. Forte del suo status di potenza globale, Pechino ha sviluppato una politica sempre più assertiva fatta di incursioni navali (sia di vascelli militari sia civili, in particolare pescherecci), interdizione dello spazio aereo e creazione di avamposti militari artificiali in alcuni di questi atolli.³³

La crescente assertività cinese nell'area è vista con preoccupazione dagli Stati Uniti. Abbandonata la decennale politica della non interferenza nelle dispute territoriali cinesi, durante l'amministrazione Obama gli USA hanno iniziato a rispondere alle provocazioni cinesi aumentando il contingente navale nell'area e inaugurando nuove esercitazioni militari con i propri alleati regionali.³⁴ Questa linea è stata ripresa dall'Amministrazione Trump, che nel 2017 ha rilasciato la strategia del *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP).³⁵ Biden ha lasciato intendere che continuerà il processo di istituzionalizzazione delle operazioni per la libertà di navigazione da parte degli Stati Uniti nell'area. A pochi giorni dal suo insediamento il presidente ha approvato l'invio del cacciatorpediniere USS John McCain per attività di pattugliamento in prossimità delle Isole Paracelso, reclamate da Cina, Taiwan e Vietnam.³⁶

Tra i numerosi fattori di attrito tra Washington e Pechino generati dall'irredentismo cinese, il più importante e potenzialmente catastrofico riguarda Taiwan. Sin dalla normalizzazione dei rapporti con la

³² James Bosbotinis, *US Maritime Strategy and the South China Sea*, South China Sea Probing Initiative, 21 maggio 2021, <http://www.scspi.org/en/dtfx/us-maritime-strategy-and-south-china-sea-1>

³³ Dan Blumenthal, Michael Auslin, and Michael Mazza, *A South China Sea Strategy*, American Enterprise Institutem <https://www.aei.org/a-south-china-sea-strategy/>

³⁴ Felix K. Chang, *From Pivot to Defiance: American Policy Shift in the South China Sea*, Foreign Policy Research Institute, 24 agosto 2020, <https://www.fpri.org/article/2020/08/from-pivot-to-defiance-american-policy-shift-in-the-south-china-sea/>

³⁵ La Free and Open Indo-Pacific Strategy è basata su Quattro principi: rispetto della sovranità e dell'indipendenza di tutte le nazioni; risoluzione pacifica delle controversie; commercio libero, equo e reciproco basato su libertà di investimenti e trasparenza negli accordi commerciali; aderenza alle norme internazionali, incluse quelle sul diritto di navigazione e sorvolo.

³⁶ Ralph Jennings, *Why Biden Sends Warships to the South China Sea, Just as Trump Did*, VOA, 22 marzo 2021, <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/voa-news-china/why-biden-sends-warships-south-china-sea-just-trump-did>

Cina nel 1979, gli Stati Uniti hanno rispettato il principio della *One China Policy*, mantenendo con Taiwan relazioni informali.

Nel corso degli ultimi anni, tuttavia, sono aumentate le iniziative bipartisan nel Congresso americano per promuovere un rafforzamento delle relazioni con Taipei. Nel corso dell'Amministrazione Trump i contatti ufficiali tra i due paesi sono cresciuti esponenzialmente e di recente il Dipartimento di Stato ha rilasciato nuove linee guida per incoraggiare lo scambio di visite e permettere incontri ad alto livello – fino ad ora proibiti per evitare ripercussioni nelle relazioni con Pechino.³⁷ Anche su questo dossier la strategia di Biden sembra essere improntata alla continuità. Ad aprile una delegazione guidata dal Senatore Chris Dodd si è recata sull'isola per ribadire il supporto della nuova presidenza al diritto di auto-difesa di Taipei contro le crescenti minacce di aggressione da parte della Cina continentale.³⁸

Taiwan può diventare la miccia che innesca un conflitto USA-Cina

Sebbene né Pechino né Washington siano interessate a un conflitto aperto, il crescente numero di dimostrazioni di forza e di provocazioni rende più plausibile uno scenario in cui incidenti o incomprensioni possano portare a un'improvvisa, e infine incontrollabile, escalation militare.

Le ripercussioni per l'Europa

La presidenza Biden ha portato a un riavvicinamento tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti. L'azione coordinata nei confronti della Cina sulla questione degli uiguri ne è una prova. Ciò non basta però ad affermare che la diffidenza sviluppata da Bruxelles nel corso degli anni di Trump sia prossima a essere sanata. Lo strappo causato dalla presidenza Trump ha ravvivato nell'Unione la discussione circa la necessità di dotarsi di una autonomia strategica per poter navigare le acque agitate del nuovo ordine multipolare.³⁹

L'Ue vuole mantenere un proprio spazio di manovra con la Cina

Ed è proprio nei rapporti con Pechino che l'UE vuole cercare di mantenere uno spazio di manovra indipendente. L'atteggiamento cauto dell'UE non dipende solo dall'aspirazione ad affermarsi come attore globale autonomo, ma anche dalla consapevolezza che la vittoria elettorale di Biden non ha cancellato tendenze trumpiane negli USA e che, dunque, il ritorno degli Stati Uniti come alleato affidabile potrebbe essere momentaneo.

Per i motivi appena menzionati, l'Unione Europea continuerà a cercare di non alienare la Cina, suo primo partner commerciale, anche se fino a che ci sarà Biden è lecito aspettarsi una certa convergenza transatlantica. Questo non è necessariamente il risultato dell'influenza USA, quanto di un cambiamento di posizioni interne all'UE stessa. Alla storicamente protezionista Francia si è aggiunto un più elevato scetticismo nei confronti della Cina da parte di paesi liberisti come quelli dell'Europa del Nord e un

³⁷ New Guidelines for U.S. Government Interactions with Taiwan Counterparts, 9 aprile 2021 <https://www.state.gov/new-guidelines-for-u-s-government-interactions-with-taiwan-counterparts/>

³⁸ Nick Aspinwall, Biden Delegation Pledges US Support for Taiwan Self-Defense, The Diplomat, 17 aprile 2021 <https://thediplomat.com/2021/04/biden-delegation-pledges-us-support-for-taiwan-self-defense/>

³⁹ Nathalie Tocci, "European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It", Istituto Affari Internazionali, Roma, febbraio 2021 <https://www.iai.it/sites/default/files/9788893681780.pdf>

governo particolarmente europeista e liberale come quello di Mario Draghi in Italia. Inoltre, una delle voci più moderate nei confronti di Pechino, quella della cancelliera tedesca Angela Merkel, sta per lasciare la scena e il nuovo governo tedesco con ogni probabilità avrà una posizione ben meno positiva nei confronti della Cina. Inoltre, è necessario ricordare che già prima dell'avvento di Biden, Bruxelles si stava munendo di una serie di misure per proteggere il proprio mercato dagli 'abusi' cinesi e che questo era il risultato di sviluppi e decisioni maturate internamente e non imposte da Washington.

Per l'UE c'è una differenza tra proteggere i propri interessi e inseguire gli Stati Uniti in ogni declinazione della loro *China policy*. Un esempio di questo scostamento può essere ravvisato nella decisione di Bruxelles di non aderire alla strategia per l'Indo-Pacifico americana ma di adottarne una propria che tiene conto non solo degli interessi europei ma riconosce anche le limitazioni di un'unione regionale in cui non tutti i membri hanno l'interesse o la capacità di avventurarsi in un'area così lontana. Per quanto le due strategie possano quindi sembrare simili, l'UE è conscia di avere limitate capacità di proiezione militare nella regione e interessi priorità differenti rispetto a quelle dei paesi direttamente coinvolti nell'area. Tali considerazioni hanno chiare ripercussioni nei confronti di una delle priorità dell'amministrazione Biden: la difesa della democrazia a Taiwan. Ideale per gli USA sarebbe poter contare su un'azione di deterrenza unita da parte degli alleati regionali ed europei. Mentre vi sono pochi dubbi sull'eventuale disponibilità dell'UE di concordare un insieme di sanzioni con Washington, qualora si dovesse giungere alla necessità di un dispiegamento militare, anche limitato, è probabile che le potenze europee sarebbero ben poco disponibili.

Conclusioni

Le relazioni tra Stati Uniti e Cina sono andate progressivamente peggiorando a partire dalla presidenza Obama per entrare in piena collisione nell'era Trump. Con Biden, la logica mercantilista di Trump ha lasciato la scena ad una strategia incentrata sul ritorno alle alleanze in funzione di contrasto all'espansione di Pechino e sulla rinnovata centralità delle istituzioni internazionali. La decisione di Biden di dare maggiore attenzione alla difesa dei diritti umani – elevando la questione uigura, così come quelle di Hong Kong e Taiwan, a tema centrale nello scontro con la Cina – rende la riconciliazione tra le due superpotenze ancora più difficile.

L'inasprimento delle tensioni e la cronicizzazione dello scontro tra USA e Cina sembrano lasciare poco spazio per la mediazione e la collaborazione, per ora apparentemente possibile solo in ambito climatico. Lo scontro coinvolge immancabilmente altri attori globali e con Biden, gli alleati – sia europei che asiatici – saranno chiamati a fare la propria parte, tuttavia, da parte europea permane una certa diffidenza nei confronti dell'affidabilità USA e soprattutto riluttanza ad alienare un partner economico come la Cina.

Il Dialogo di Sicurezza Quadrilaterale nell'Indo-Pacifico

*Giulio Pugliese**

* L'autore è Responsabile di Ricerca dello IAI, Professore Part-Time presso l'Istituto universitario europeo e Lecturer presso la Oxford School of Global and Area Studies, Università di Oxford. Account Twitter: @PugliesAsia. I nomi giapponesi e cinesi sono presentati secondo l'uso locale sia nel testo che nelle note a piè di

A stretto giro dall'inaugurazione a fine gennaio, l'Amministrazione Biden ha voluto dimostrare con forza il ritorno degli Stati Uniti al centro dell'agone internazionale (*"America is back"*). E lo ha fatto attraverso un rinnovato dinamismo nella politica estera e di sicurezza, con il fine ultimo di riallacciare con alleati e partner strategici per meglio affrontare le sfide del XXI secolo. Se le questioni transnazionali hanno una ritrovata importanza – si pensi al mutato approccio alla lotta al riscaldamento globale o alla pandemia in corso – la competizione strategica con la Cina rimane al centro delle preoccupazioni di Washington anche sotto Joe Biden.⁴⁰

Il primo, storico incontro al vertice tra i capi di governo di Australia, Giappone, India e Stati Uniti del 12 marzo 2021, e le consultazioni in presenza tra i neo-Segretari di Stato Antony Blinken e della Difesa Lloyd J. Austin con gli omologhi giapponesi e sudcoreani tra il 16 e il 18 marzo, testimoniano delle sopracitate dinamiche.⁴¹ Su iniziativa di Kurt Campbell, coordinatore per l'Indo-Pacifico in seno al Consiglio di Sicurezza Nazionale, Washington ha concertato una serie di iniziative volte a controbilanciare l'influenza cinese, per poi ingaggiare Pechino “da una posizione di forza”.⁴² Non a caso, ai suddetti incontri sono seguiti a stretto giro i glaciali meeting in Alaska del 18 e 19 marzo tra Blinken, il Consigliere alla Sicurezza Nazionale Jake Sullivan e il suo team (incluso Campbell), con le controparti cinesi.

*Washington vuole
ingaggiare Pechino
da una posizione di
forza*

Testimonianze dirette indicano che lo stratega Campbell sia convinto che i decisori politici cinesi sottovalutino e trattino con disprezzo gli Stati Uniti, che percepiscono in declino inarrestabile.⁴³ Per meglio rispondere alla sfida cinese, la Casa Bianca ritiene che al rilancio dell'economia si accompagni il bisogno di fare fronte comune con gli alleati democratici contro le potenze autoritarie, Cina in testa.⁴⁴ A fronte delle comprensibili titubanze europee nei confronti di un bipolarismo in fieri tra ciò che Blinken ha definito come il confronto tra “tecnodemocrazie e tecnautocrazie”, la diplomazia di Washington ha assegnato priorità all'approfondimento delle principali alleanze e partnership asiatiche, con il Dialogo

pagina: al cognome segue il nome. L'autore ringrazia Alice Dell'Era e Riccardo Alcaro per commenti a bozze precedenti.

⁴⁰ In attesa che l'amministrazione si doti di una nuova strategia nazionale per la sicurezza, che è normalmente il risultato di un lungo iter decisionale, la Casa Bianca e il Dipartimento della Difesa hanno confermato il dinamismo dell'amministrazione Biden con –rispettivamente–una Interim National Security Strategic Guidance e l'inaugurazione di una China Task Force guidata da Ely Ratner, neo-Assistant Secretary of Defense for Indo-Pacific Affairs. La Interim National Security Guidance ha stabilito da subito la natura composita e permanente della sfida cinese: “l'unico competitor in grado di combinare capacità economiche, diplomatiche, militari e tecnologiche per sfidare in maniera duratura il sistema internazionale”, The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 3 March 2021.

⁴¹ Dipartimento di Stato Usa, *Secretary Blinken's Travel to Tokyo and Seoul*, 10 marzo 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-travel-to-tokyo-and-seoul/>

⁴² Dipartimento di Stato Usa, *Secretary Antony J. Blinken with Izumi Oguri of Nippon TV*, 17 marzo 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-izumi-oguri-of-nippon-tv/>

⁴³ Conversazione con accademico e advisor di politica estera giapponese, 20 marzo 2021; simili considerazioni, seppure sfumate, sono riportate in:

⁴⁴ Casa Bianca, *Interim National Security Strategic Guidance*, 3 marzo 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, p.10.

di sicurezza quadrilaterale (Quad) a “svolgere un ruolo fondamentale nell’architettura dell’Indo-Pacifico.”⁴⁵

Il Quad: origine e morte prematura

Il Quad nasce come iniziativa giapponese orientata alla creazione di un concerto di potenze marittime capaci di bilanciare la proiezione navale cinese negli oceani Pacifico e, in misura minore, Indiano. La storia ufficiale del Quad fa risalire l’origine del consesso alle operazioni congiunte di assistenza e soccorso umanitario in Indonesia e Sri Lanka tra le marine di USA, Giappone, Australia e India a seguito dello tsunami del 2004, uno dei disastri naturali più catastrofici della storia recente.⁴⁶ Le operazioni furono promosse da Washington e rientravano appieno nei perimetri strategici delineati dall’Amministrazione di George W. Bush (2001-9). Nonostante le attenzioni del governo USA fossero concentrate su Iraq, Afghanistan e la cosiddetta “guerra al terrorismo”, il Dipartimento della Difesa e la Casa Bianca non perdevano di vista l’ascesa della Cina. Il Pentagono spinse, su iniziativa dell’allora Segretario alla Difesa Donald Rumsfeld, per un ribilanciamento delle forze USA verso l’Asia-Pacifico. Parallelamente, il Consiglio Nazionale per la Sicurezza delineò una nuova strategia per l’Asia che approfondisse le alleanze e partnership – soprattutto con il Giappone, l’Australia, l’India e la Corea del Sud – in concomitanza con allineamenti “minilaterali” tra gli stessi.⁴⁷

*Tokyo e Washington
aderiscono al
bilanciamento della
Cina già nel 2005*

Il Giappone del Primo Ministro Koizumi Jun’ichirō (in carica 2001-6) accolse con entusiasmo le aperture americane, inclusi i “matrimoni combinati” da Washington con Australia e India, come li ebbe a definire il Vicesegretario di Stato Richard Armitage a chi scrive.⁴⁸ D’altro canto, la dichiarazione congiunta del Comitato consultivo di sicurezza tra Giappone e Stati Uniti del febbraio 2005 parlava apertamente di “comuni interessi strategici” nippo-americani nella regione, inclusa “la risoluzione pacifica delle dispute attorno allo

stretto di Taiwan”,⁴⁹ una dichiarazione che fa eco a quelle congiunte tra Biden e l’attuale premier giapponese Suga Yoshihide in occasione del vertice di aprile 2021. Testimonianze dirette confermano che consultazioni sistematiche tra diplomatici di rango, apparati di sicurezza e difesa di entrambi i paesi, trovassero Tokyo e Washington in sostanziale accordo sulla necessità di controbilanciare la Cina già nel

⁴⁵ Casa Bianca, *Background Press Call by a Senior Administration Official on the Official Working Visit of Japan*, 15 aprile 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/04/15/background-press-call-by-a-senior-administration-official-on-the-official-working-visit-of-japan/>

⁴⁶ Si veda la testimonianza diretta dell’allora Vicesegretario della Difesa degli Stati Uniti, Paul Wolfowitz, in conversazione con Michael Green, allora Senior Director per l’Asia al Consiglio nazionale per la sicurezza: Center for Strategic and International Studies, *Examining the Future of the Quadrilateral Security Dialogue*, 29 marzo 2019, <https://www.csis.org/events/examining-future-quadrilateral-security-dialogue>, 3:00~25:35; Ambasciata Usa a Nuova Delhi, “INDIA ACCEPTS TSUNAMI MILITARY LIAISON PROPOSAL”, 13 gennaio 2005, https://wikileaks.org/plusd/cables/05NEWDELHI362_a.html

⁴⁷ Nina Silove, “The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia.” *International Security*, vol. 40 (4), Primavera 2016: 45-88.

⁴⁸ Intervista con Richard Armitage, 1 agosto 2014, Tokyo.

⁴⁹ Ministero degli Affari Esteri del Giappone, *Joint Statement U.S.-Japan Security Consultative Committee*, 19 febbraio 2005, <https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/joint0502.html>

2005.⁵⁰ L'anno successivo il primo premierato del falco Abe Shinzō (in carica 2006-7 e poi 2012-20) impresso un'accelerazione (forse troppo decisa, come vedremo). Abe aveva già contribuito alle sopracitate dinamiche in qualità di capo di gabinetto sotto Koizumi, lavorando con il Ministro degli Esteri e suo sodale Asō Tarō e con una ristretta cerchia di fidati diplomatici e strateghi.⁵¹

L'effimera esperienza di governo di Abe nel 2006-07 si contraddistinse per un nuovo dinamismo nella politica estera e di sicurezza di Tokyo. Alle riforme mirate a rendere il Giappone un attore strategico a tutti gli effetti, quindi anche in termini militari, si accompagnava la necessità di approfondire le partnership strategiche con le democrazie marittime attorno alla Cina, per negoziare con Pechino da una posizione di forza.⁵² Cablogrammi dell'ambasciata USA a Tokyo rivelano che Abe in persona premesse perché le controparti indiane acconsentissero all'avvio di un dialogo di sicurezza quadrilaterale.⁵³ Invero, il Quad e la necessità di investire sull'India – grande potenza in ascesa – sono capisaldi della visione politica (e ideologica) di Abe.⁵⁴

Nonostante la rapida ascesa militare, la Cina del Presidente Hu Jintao (in carica 2003-13) perseguiva di contro una politica estera e di sicurezza di basso profilo. A parte Abe, Asō e la loro squadra di politica estera, il consenso nelle capitali Quad puntava a rendere la Cina un attore responsabile del sistema internazionale e, al contempo, ad approfondire i legami economici. Per tali motivi, il primo incontro Quad tra funzionari diplomatici di medio rango a latere dell'ASEAN Regional Forum del 25 maggio 2007, durò appena 45 minuti e si tenne sostanzialmente sotto traccia. Al rischio concreto che il Quad alienasse la Cina – e Pechino inviò con l'occasione una nota diplomatica alle quattro capitali chiedendo lumi sul contenuto delle conversazioni – si univano le preoccupazioni che Abe volesse arruolare le controparti in un processo informale di cooperazione in funzione anti-cinese.⁵⁵ Per ammorbidire le riserve di Pechino esponenti di spicco dei governi di Canberra e Nuova Delhi si premurarono di rassicurare la leadership cinese circa le proprie intenzioni in seno al meccanismo consultivo, rimarcando l'estraneità alle questioni di sicurezza.⁵⁶

Alle improvvise dimissioni di Abe a fine settembre 2007 succede il conservatore moderato Fukuda Yasuo (in carica 2007-8). Questi disfece gran parte dell'architettura di sicurezza congegnata da Abe e dalla sua squadra di governo. Come testimonia l'ex Primo Ministro australiano Kevin Rudd, il nuovo capo di

⁵⁰ Intervista con ufficiale di alto rango del Pentagono, 4 aprile 2020, Washington DC; Intervista con ufficiale di rango del Dipartimento di Stato, 15 settembre 2013, Tokyo; Intervista con ufficiale del Ministero della Difesa giapponese, 6 aprile 2014, Tokyo.

⁵¹ Giulio Pugliese, "Kantei diplomacy? Japan's hybrid leadership in foreign and security policy," *The Pacific Review*, Vol.30 (20), 2017: 152-68.

⁵² Giulio Pugliese, "Japan 2014: Between a China Question and a China Obsession," *Asia Major*, Vol. XXV, 2015: 43-98.

⁵³ Ambasciata Usa (Tokyo), 'Indian PM Visit: likely joint statement, economic partnership announcement details,' 11 dicembre 2006, https://search.wikileaks.org/plusd/cables/06TOKYO6926_a.html

⁵⁴ Abe Shinzō, *Utsukushii kuni e* [Verso un Bel Paese], Tokyo: Bungei Shunju, 2006: 157-61.

⁵⁵ Kevin Rudd, "The Convenient Rewriting of the History of the «Quad»", *Nikkei Asia*, 26 marzo 2019, <https://asia.nikkei.com/Opinion/The-Convenient-Rewriting-of-the-History-of-the-Quad>

⁵⁶ Rory Medcalf, *Indo-Pacific Empire: China, America and the Contest for the World's Pivotal Region*, Manchester: Manchester University Press, 2020: 98-99; Brahma Chellaney, "«Quad Initiative»: an inharmonious concert of democracies", *The Japan Times*, 19 luglio 2007, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2007/07/19/commentary/quad-initiative-an-inharmonious-concert-of-democracies/>

governo giapponese si dimostrava tiepido anche nei confronti del Quad, non da meno del Primo Ministro indiano Manmohan Singh (in carica 2004-2014) e della squadra di politica estera della seconda Amministrazione Bush.⁵⁷ Tutti i governi Quad favorivano una politica di ingaggio economico e diplomatico a beneficio dei propri interessi economici, *ma anche volta* ad evitare un'escalation di competizione geopolitica. Questi stessi governi intendevano inoltre mantenere un equilibrio di potenza attraverso quelle che potremmo definire *entente* cordiali tra India, Australia, Giappone e Stati Uniti a livello bilaterale e trilaterale. Alla luce di tali considerazioni (e con il placet del silenzio assenso di Washington), il governo australiano a guida laburista coglieva l'occasione per smarcarsi dal meccanismo di consultazione quadrilaterale, di fatto decretandone la prematura scomparsa.

Cooperazione militare in seno al Quad

Nelle aspirazioni del suo ideatore Abe, il Quad presentava un'innegabile dimensione militare. Seppure le brevi consultazioni di maggio 2007 si fossero limitate a generiche affermazioni a favore della stabilità regionale e di un ordine internazionale basato sulle regole, a stretto giro seguirono esercitazioni militari negli Oceani Pacifico e Indiano tra le forze navali di India, USA, Giappone e Australia. Pur se sottaciuta, la connessione tra Quad e potenziale *entente* militare a quattro era chiara: l'aspirazione – soprattutto da parte giapponese – era di addomesticare la Cina attraverso una diplomazia del grosso bastone (*Big Stick diplomacy*) da affiancare al dialogo e la cooperazione con Pechino.

Come menzionato, tutte le controparti di Tokyo si sarebbero però smarcate dal Quad per la troppa enfasi sulla politica di potenza. Le esercitazioni di Malabar condotte nel 2007 sono un esempio concreto di tale dinamica.

*Le controparti di
Tokyo si sono smarcate
dal Quad per l'enfasi
sulla politica di
potenza*

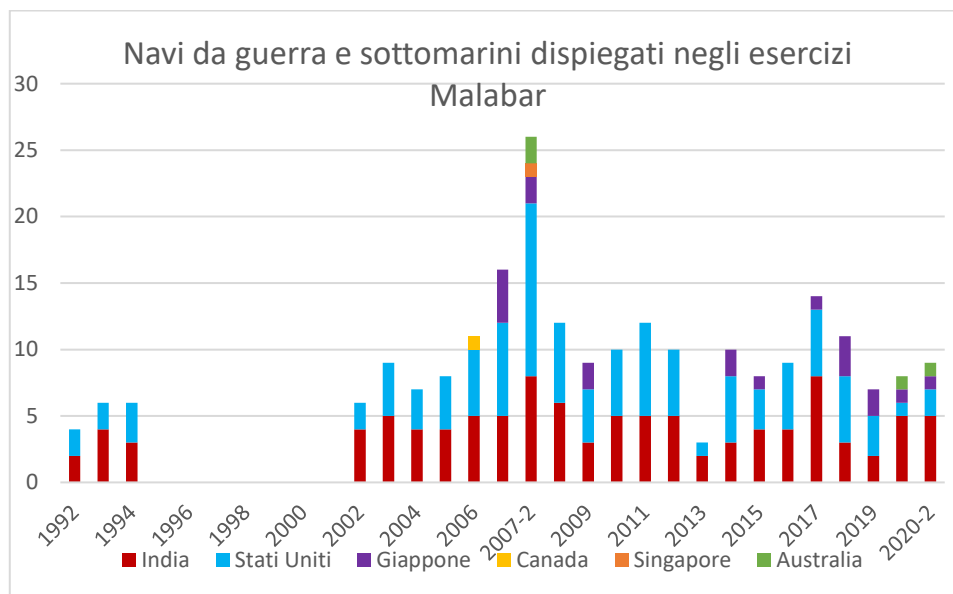
Le esercitazioni navali congiunte “Malabar” tra India e Stati Uniti furono inaugurate nel 1992 ed ebbero una rilevanza simbolica sino al 2005, anno che coincide con le sopracitate aperture USA all'India, esemplificate dall'accordo sul nucleare civile e sull'intensificazione del dialogo di difesa indo-americano.⁵⁸ In concomitanza con le pressioni giapponesi per un'entente quadrilaterale, nel 2007 Malabar evolvette in un'iniziativa assai più ambiziosa che in precedenza. Le esercitazioni Malabar 07-01, al largo di Okinawa, includevano per la prima volta un attore terzo, il Giappone; e poche settimane dopo seguivano altre esercitazioni a tre (TRILATEX-07) al largo delle coste centrali del Giappone.⁵⁹ Se si tiene conto che le esercitazioni congiunte si tennero a ridosso – poco prima e poco dopo – dalla storica visita in Giappone dell'aprile 2007 del premier cinese Wen Jiabao, si trova ulteriore conferma del perseguimento coerente da parte del Giappone di Abe di una politica di potenza volta ad ammorbidire le posizioni di Pechino.

⁵⁷ Kevin Rudd, *Op. Cit.*

⁵⁸ Siddharth Varadarajan, “U.S. cables show grand calculations underlying 2005 defence framework”, *The Hindu*, 28 marzo 2011, <https://www.thehindu.com/news/the-india-cables/U.S.-cables-show-grand-calculations-underlying-2005-defence-framework/article14965295.ece>

⁵⁹ Prakash Panneerselvam, “India-Japan Maritime Security Cooperation (1999-2009): A Report”, *JMSDF Staff College Review*, Vol. 2, 2010: 67-112; 95.

Nel settembre 2007, successivamente ad uno storico discorso del premier Abe al parlamento indiano,⁶⁰ almeno 27 navi militari, ivi incluse tre portaerei e più di duecento aerei militari, conversero nel Golfo del Bengala per il Malabar 07-02. Per la prima volta si unirono imbarcazioni dall’Australia e Singapore. Il segnale, invero molto forte, suscitò forti critiche dalla Cina.⁶¹ Una lista aggiornata delle esercitazioni Malabar – compilata da chi scrive sulla base di fonti aperte (Figure 1 & 2)–⁶² ritrova nel Malabar 07-02 uno dei punti salienti delle esercitazioni militari congiunte tra i paesi Quad, perlomeno in termini quantitativi. Il Giappone divenne partecipante permanente dal 2015 in poi, mentre l’India avrebbe nuovamente esteso l’invito alla partecipazione dell’Australia solo nel 2020. La ritrosia indiana ad allinearsi in ottica quadrilaterale, sia per le sopraccitate ragioni che per un malcelato disprezzo nei confronti della media potenza australiana, ed il relativo quietarsi delle esercitazioni Malabar tra il 2008 ed il 2015 sono a riprova dello stallo del Quad.⁶³

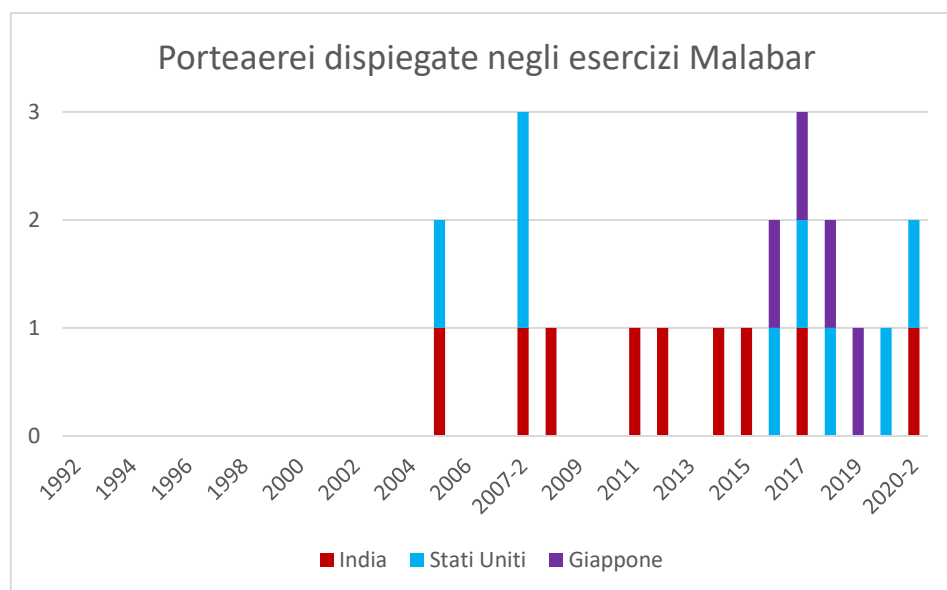


⁶⁰ Ministero degli Affari Esteri del Giappone, “*Confluence of the Two Seas*”, *Speech by H.E. Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India*, 22 agosto 2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>

⁶¹ Rory Medcalf, *Op. Cit.*

⁶² Sull’esempio di Shashank Joshi, “Malabar: Modi Government misses an opportunity as annual exercise slumps”, *The Interpreter*, 9 ottobre 2015, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/malabar-modi-government-misses-opportunity-annual-exercise-slumps>

⁶³ Per inciso, l’avversione del potente Ministro della Difesa dell’India A.K. Antony (ministro dal 2006 al 2014) alle esercitazioni multilaterali Malabar ha giocato un ruolo: Ambasciata Usa a Nuova Delhi, SCENESETTER FOR USD(P) FLOURNOY’S VISIT TO INDIA, 29 ottobre 2009, https://wikileaks.org/plusd/cables/09NEWDELHI2198_a.html



N.B. Il Giappone ha due unità in servizio con la Forza di Autodifesa Marittima classificate come cacciatorpediniere portaelicotteri (DDH). Queste sono paragonabili a delle portaerei poiché le Linee Guida del Programma di Difesa Nazionale permettono esplicitamente il dispiegamento di F-35B a bordo.

Di contro, il riapprofondirsi delle esercitazioni militari congiunte di Malabar dal 2015 in poi (con ben due esercitazioni separate nel 2020) non è che un esempio di quello che, a buon diritto, si può definire un rinascimento della politica di potenza in Asia-Pacifico. Il rafforzamento di partnership strategiche è stato spesso accompagnato da esercitazioni militari congiunte, a livello bilaterale e minilaterale. Se a inizio

Malabar esemplifica il ritorno della politica di potenza nell'Asia-Pacifico

anni 2000 queste partnership si preoccupavano di rispondere a minacce transnazionali, quali il terrorismo e la pirateria, le principali potenze marittime regionali hanno progressivamente dato priorità alla deterrenza di minacce alla sicurezza da parte di attori statali. Si noti, ad esempio, il crescente schieramento di portaerei in occasione del Malabar degli ultimi quindici anni (Figura 2) o, più recentemente, le esercitazioni congiunte tra Giappone, Francia e Stati Uniti a difesa di un'isola remota da un'invasione nemica.⁶⁴

Le esercitazioni congiunte si inseriscono appieno nelle aspirazioni a sviluppare l'interoperabilità tra le macchine da guerra di stati allineati (anche se non necessariamente alleati), lo scambio più fitto e regolare di intelligence, l'accesso alle rispettive basi navali, e il supporto logistico reciproco. Se l'accento delle esercitazioni è su questioni di principio quali la libertà dei mari e la necessità di risolvere le dispute in maniera pacifica, il segnale politico nei confronti di potenziali rivali è evidente.

Inoltre, è bene sottolineare che le esercitazioni militari bi- e minilaterali, le più importanti delle quali si tengono con cadenza regolare, si prestano ad una duttilità e modularità in funzione delle visioni, esigenze e calcoli (geo)politici del momento. Ad esempio, il ritrovato affiatamento tra i paesi Quad dal 2017 in poi – dipeso certamente dal declino degli Stati Uniti e dalla parallela crescente assertività cinese,

⁶⁴ Tutte e tre gli stati –inclusi gli Stati Uniti e la Francia—hanno possedimenti territoriali nel cosiddetto Indo-Pacifico. Yamaguchi Mari, “Japan, US, France hold 1st Joint Drills on Japanese Land”, *The Diplomat*, 12 maggio 2021, <https://thediplomat.com/2021/05/japan-us-france-hold-1st-joint-drills-on-japanese-land/>

ma anche dall'ascesa di leader conservatori nei rispettivi paesi – ha permesso un approfondimento qualitativo delle esercitazioni militari congiunte e il coinvolgimento di attori terzi.

Nell'aprile 2021 l'India ha acconsentito a esercitazioni a guida francese insieme alle altre potenze del Quad.⁶⁵ L'approfondimento delle partnership strategiche dei singoli membri Quad con attori extra-regionali – quali quelle del Giappone con Francia e Regno Unito,⁶⁶ o dell'India e dell'Australia con gli stessi – permetterebbe quindi l'allargamento a tali paesi per collaborazioni ad hoc.⁶⁷ È possibile che le forze navali di Regno Unito e Francia conducano esercitazioni in seno al Malabar in un futuro prossimo. Alla luce di tale modularità, si intuisce perché il dialogo di sicurezza quadrilaterale (con relative esercitazioni congiunte) si sia riaffacciato sulla scena politica dal 2017 in poi.

Rinascita del Quad

Come si arriva dunque alla rinascita del Quad? La crisi finanziaria globale, nonché le inutili e dispendiose guerre dell'egemone USA nel Grande Medio Oriente, hanno impresso una spinta all'ascesa della Cina e al declino degli Stati Uniti – un lento, costante e quasi impercettibile spostamento delle “placche tettoniche” del sistema internazionale. Così, a partire da circa il 2009-10, la Cina ha tradotto l'ascesa economica e militare in una politica estera più assertiva. Sul fronte domestico, la classe dirigente del Partito Comunista Cinese (PCC) si è imbalanzata per il ritrovato spazio di manovra a livello regionale. Forti di una flotta navale sempre più nutrita, frange di falchi prima minoritari hanno iniziato a rivendicare le numerose terre (e acque) “irredente” contese con i vicini asiatici, soprattutto le vicine potenze marittime.

L'inasprirsi delle dispute territoriali tra Cina e Giappone per le isolette Senkaku/Diaoyu nel 2010 e 2012 nel Mar Cinese Orientale, ad esempio, trovava Washington retoricamente preparata a rassicurare l'alleato, ma l'Amministrazione Obama (2009-17) evitò di restare invischiata in un conflitto per degli isolotti dallo scarso valore strategico.⁶⁸ Così, ad esempio, la volontà del governo Abe di includere nel diritto all'autodifesa la possibilità di ricorrere ad attacchi preventivi incontrò le obiezioni di Washington,⁶⁹

⁶⁵ Abhijnan Rej, “France-led Multination Naval Exercise Commences in Eastern Indian Ocean”, *The Diplomat*, 5 April 2021, <https://thediplomat.com/2021/04/france-led-multination-naval-exercise-commences-in-eastern-indian-ocean/>

⁶⁶ Va detto che la Francia può definirsi un attore regionale in virtù della costellazione di territori e delle connesse zone economiche esclusive, le più vaste al mondo, sparsi per gli Oceani Indiano e Pacifico. Si contano circa 1.5 milioni di cittadini francesi residenti nelle isole dei due oceani.

⁶⁷ Ministero della Difesa del Giappone, *National Defense Program Guidelines for Fiscal Year 2019 and Beyond*, 18 dicembre 2018,

https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11591426/www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218_e.pdf, p. 16.

⁶⁸ Testimonianza di un parlamentare del Partito Democratico del Giappone con ruolo di spicco durante la crisi delle Senkaku/Diaoyu del 2010, 29 maggio 2021, (online); “U.S. warned government against buying Senkaku Islands: Campbell”, *Japan Times*, 10 aprile 2013, <https://www.japantimes.co.jp/news/2013/04/10/national/politics-diplomacy/u-s-warned-government-against-buying-senkaku-islands-campbell/>; riguardo alle preoccupazioni statunitensi al ritorno di Abe al potere, si veda: Giulio Pugliese, “Japan 2014: Between a China Question and a China Obsession,” *Asia Maior*, Vol. XXV, 2015: 43-98; Giulio Pugliese, “Giappone: il ritorno di Abe”, *Asia Maior*, Vol. XXIV: 409-44.

⁶⁹ “US voices objections to Japan’s plan to ensure ‘preemptive strike capabilities’”, *Hankyoreh*, 5 ottobre 2013, http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/605876.html

che al contempo censurò (spesso velatamente) le spinte nazionaliste del Giappone di Abe per timore di un'esacerbazione delle tensioni sino-giapponesi.⁷⁰

Invero, il secondo premierato Abe (2012-20) ha immediatamente riproposto il Quad come “diamante democratico della sicurezza”. Tale diamante era volto a contrastare l'avanzata della Cina nel Mare Cinese Orientale (MCO) e nel Mar Cinese Meridionale (MCM), prevenendo che il secondo diventasse a tutti gli effetti un “Lago Pechino”, per dirla con Abe.⁷¹ Eppure, la ricerca sul campo di chi scrive conferma che India –e in misura minore– Australia e Stati Uniti fossero restii ad imbarcarsi in tale iniziativa e inizialmente molto suscettibili alle tensioni sino-giapponesi, approssimativamente sino al 2014.

*Fino al 2014, i
paesi Quad
temevano le
tensioni sino-
giapponesi*

In effetti, l'assertività cinese a livello regionale è diventata lampante sotto la nuova leadership di Xi Jinping (al potere dal 2012-13). L'avvento di Xi alla guida del Partito Comunista Cinese ha impresso alla politica estera e di sicurezza cinese una direzione meno avversa al rischio e più incline al perseguimento di interessi strategici.⁷² E se è vero che la presidenza Obama inaugurò la “dottrina” del *Pivot to Asia*, ovvero una dichiarazione di intenti per un crescente impegno USA in Asia, in chiave militare, ma soprattutto diplomatica ed economica,⁷³ essa si inseriva nel solco delle sopraccitate iniziative dell'Amministrazione Bush favorire un bilanciamento della potenza cinese.

Così, a partire dal 2013 in poi la cementificazione ad opera della Cina di diverse barriere coralline, scogli e altri elementi geografici del Mar Cinese Meridionale ha superato di gran lunga quella degli altri stati costieri reclamanti. Facendo leva su un nazionalismo diffuso alcuni decisori politici cinesi ora includono tutto il MCM nel novero degli “interessi essenziali” – alla stregua di Taiwan e del Tibet. Si veda ad esempio la dichiarazione, geograficamente e giuridicamente sgangherata, di un ammiraglio cinese: “Il Mar Cinese Meridionale, come dimostra il nome stesso, appartiene alla Cina”⁷⁴. Insomma, col tempo le rivendicazioni di Pechino si potrebbero estendere dalle isole contese alle acque internazionali.

Per questi motivi, a partire da fine 2014 si è formato un consenso in seno all'establishment americano riguardo l'opportunità di rinsaldare l'alleanza nippo-americana e rispondere con maggiore risolutezza all'assertività cinese nei Mari Cinesi Meridionale e Orientale. Se l'Amministrazione Obama e il governo indiano rimanevano restii alla riesumazione del Quad,⁷⁵ le esercitazioni militari a livello bilaterale e minilaterale andavano di pari passo con l'approfondimento delle partnership strategiche con attori asiatici (e non) ed il perseguimento di una maggiore condivisione di intelligence, cogestione, interoperabilità, accesso alle rispettive basi militari (e supporto logistico), e modernizzazione delle forze armate, con

⁷⁰ Giulio Pugliese, “No Conflict by Invitation: Japan’s China Balancing amidst US Relative Decline,” in Santino Regilme and James Parisot (edito da), *Global Cooperation or Conflict? The Rise of Emerging Powers and the Post-American World Order*, Londra & New York: Routledge, 2017, pp. 113-31.

⁷¹ Abe Shinzō, “Asia’s Democratic Security Diamond”, *Project Syndicate*, 27 dicembre 2012, <https://www.project-syndicate.org/onpoint/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=accesspaylog>

⁷² Gabriele Natalizia e Lorenzo Termine, “Tracing the modes of China’s revisionism in the Indo-Pacific. A comparison with pre-1941 Shōwa Japan”, *Italian Political Science Review*, Vol. 51 (1), 2021, pp. 83-99.

⁷³ Kurt Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, New York: Twelve, 2016.

⁷⁴ C.P. Cavas, *Uk Progress, Pacific Tensions – Key Naval Conference*, *Defense News*, 14 settembre 2015.

⁷⁵ Testimonianza di ufficiale di stanza al Segretariato per la Sicurezza Nazionale del Giappone, 2 febbraio 2021, Tokyo (online).

*Per la prima volta
nella storia, gli USA
hanno fatto propria
un'iniziativa del
Giappone*

l'alleanza nippo-americana a definire la proiezione di potenza statunitense, quindi il principale strumento di deterrenza in Asia-Pacifico.⁷⁶

Un esempio lampante della ritrovata volontà USA di spingere per una politica improntata sulla deterrenza (politica lungamente sostenuta dai premierati Abe) è stato il perseguimento – evidente dal 2015 – di Operazioni per la Libertà di Navigazione nei Mari (*Freedom of Navigation Operations*), con dispiegamento di navi da guerra statunitensi entro le 12 miglia marittime degli elementi geografici rivendicati da Pechino nel Mar Cinese Meridionale.⁷⁷ L'intento era quello di garantire sì la libertà di navigazione e di sorvolo in acque internazionali, nonché il rispetto del diritto internazionale e di sicurezza marittima, ma con un accento sulla deterrenza anti-cinese.

L'elezione di Donald Trump alla presidenza USA nel novembre 2016 coincise quindi con l'emergere di un consenso bipartisan a favore di una competizione strategica con Pechino. All'abbandono della politica di ingaggio della Cina e al declassamento della lotta al terrorismo come priorità della politica estera e di sicurezza è coinciso un ritorno alla "competizione tra grandi potenze", come evidenziato dalla Strategia di Sicurezza Nazionale del 2017.⁷⁸

La presidenza Trump (2017-21) ha visto con favore il Quad. Del resto, la squadra di politica estera dell'Amministrazione Trump si componeva di un nutrito numero di ex ufficiali in posizione di preminenza alla Casa Bianca, nonché in qualità di ambasciatori e funzionari di rango in seno al servizio diplomatico, in particolare nel teatro asiatico.⁷⁹ Unitamente al dilettantismo di molti di questi funzionari – spesso alle prime armi in settori non di loro competenza – e alla farraginosità dei processi decisionali sotto Trump,⁸⁰ il Giappone di Abe è riuscito, in concerto con l'Australia a guida conservatrice, a spingere gli Stati Uniti verso una politica di contenimento della Cina.⁸¹

Non è un caso, quindi, che la rinascita del Quad con un incontro tra funzionari diplomatici senior a latere del Vertice dell'Asia Orientale nel novembre 2017 coincida con l'acquisizione USA della cornice

⁷⁶ Matteo Dian, "Japan, South Korea and the rise of a networked security architecture in East Asia", *International Politics*, 57 (2020), pp. 185–207.

⁷⁷ Giulio Pugliese, "Japan 2015: Confronting East Asia's Geopolitical Game of Go," *Asia Major*, Vol. XXVI, 2016, pp. 93-132.

⁷⁸ White House, *National Security Strategy of the United States of America*, dicembre 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

⁷⁹ James Mann, "The Adults in the Room", *New York Review of Books*, 26 ottobre 2017, <https://www.nybooks.com/articles/2017/10/26/trump-adult-supervision/>; un ex-alto funzionario alla Casa Bianca ha scherzosamente equiparato, a chi scrive, il dispiegamento di personale militare in posizioni di preminenza nell'amministrazione alla giunta militare di Myanmar: intervista con funzionario di alto rango dell'amministrazione Bush jr. responsabile per l'Asia, 7 febbraio 2020.

⁸⁰ "In Leak, U.K. Ambassador to U.S. Calls Trump Administration «Inept» and «Clumsy»", *New York Times*, 7 luglio 2019, <https://www.nytimes.com/2019/07/07/world/europe/uk-ambassador-kim-darroch.html>; intervista con funzionario di alto rango dell'amministrazione Bush jr. responsabile per l'Asia, 7 febbraio 2020, Washington DC; colloqui con diplomatici europei di stanza a Washington, 2019-20.

⁸¹ Y.A. (pseudonimo), "The Virtues of a Confrontational China Strategy", *The American Interest*, 10 aprile 2020, <https://www.the-american-interest.com/2020/04/10/the-virtues-of-a-confrontational-china-strategy/>.

strategica per un Indo-Pacifico Libero e Aperto (*Free and Open Indo-Pacific*).⁸² Tale concetto originava nuovamente in Giappone e non era altro che l'evoluzione di precedenti iniziative escogitate dagli stessi strateghi giapponesi vicini ad Abe nel 2006-07.⁸³ L'Ambasciatore Kanehara Nobukatsu – già vice-consigliere alla sicurezza nazionale giapponese e uno degli strateghi chiave delle amministrazioni Abe – considera il Quad il “centro dell’Indo-Pacifico Libero e Aperto”.⁸⁴ Per la prima volta nella storia, Washington ha fatto propria un’iniziativa di politica estera e di sicurezza nell’area del Pacifico di un paese alleato. L’importazione del concetto è soprattutto merito della diplomazia giapponese che si è premurata di ingaggiare l’Amministrazione Trump a tutti i livelli – incluso il presidente.⁸⁵

Il Quad 3.0: minilateralismo e politica di potenza

Il Quad 2.0, ovvero il Quad post-2017, poggia su basi più solide rispetto all’effimera esperienza del 2007-08. Funzionari diplomatici e militari si incontrano con regolarità e a partire dal 2019 il Quad è stato elevato a livello ministeriale.⁸⁶ In virtù delle accresciute tensioni territoriali e marittime tra la Cina e i vicini, delle pressioni economiche nei confronti dell’Australia e del marcato peggioramento delle relazioni sino-americane,⁸⁷ a ottobre 2020 i ministri degli esteri dei paesi Quad riunitisi a Tokyo si sono ripromessi di rafforzare ulteriormente il consesso.⁸⁸

La cooperazione militare aveva già subito un’accelerazione, con il Giappone a fare da collante.⁸⁹ A settembre, Giappone e India hanno firmato un accordo per il supporto logistico bilaterale che consentirebbe alle forze armate indiane di accedere all’avamposto navale giapponese in Gibuti e, di

⁸² The White House, *US Strategic Framework for the Indo-Pacific*, 15 febbraio 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>; The White House, *US Strategic Framework for the Indo-Pacific* (nota esplicativa), 15 gennaio 2021, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/OBrien-Expanded-Statement.pdf>

⁸³ Testimonianza di ufficiale di stanza al Segretariato per la Sicurezza Nazionale del Giappone, 2 febbraio 2021, Tokyo (online).

⁸⁴ Kanehara Nobukatsu, “Japan’s Grand Strategy in the 21st Century”, Nissan Institute of Japanese Studies Seminar Series, 30 ottobre 2020, Università di Oxford (online).

⁸⁵ “トランプ氏は「平均的な米国人」, 安倍晋三前首相インタビュー” (Trump è “un tipico americano”: Intervista all’ex Primo Ministro Abe Shinzō), 47 *News*, 25 novembre 2020, <https://this.kiji.is/702865717033043041>; Yakushiji Katsuyuki, “トランプはインド太平洋戦略を曲解している” (Trump fraintende la Strategia per l’Indo-Pacifico), *Tōyō Keizai*, 14 novembre 2017, <https://toyokeizai.net/articles/-/197307>; Michael Crowley, “«Absolutely Unprecedented»: Why Japan’s Leader Tries So Hard to Court Trump”, *POLITICO*, 24 maggio 2019, <https://www.politico.com/magazine/story/2019/05/24/shinzo-abe-trump-japan-226985>

⁸⁶ “‘Quad’ Gets an Upgrade as Foreign Ministers of India, Japan, Australia, US Meet”, *The Wire India*, 27 settembre 2019, <https://thewire.in/diplomacy/quad-gets-an-upgrade-as-foreign-ministers-of-india-japan-australia-us-meet>

⁸⁷ Giulio Pugliese, “COVID-19 and the Reification of the US-China ‘Cold War’”, in Jeff Kingston-edited special issue “COVID-19 in Asia”, *Asia-Pacific Journal*. Volume 18, Issue 15, Number 3, Article ID 5436.

⁸⁸ “日米豪印、枠組み定例化へ 4カ国外相会談、中国牽制狙う” (Giappone, Usa, Australia ed India premono per rendere routinario il framework a quattro: l’incontro dei quattro ministri degli esteri aspira a contenere la Cina), *Asahi Shinbun*, 7 ottobre 2020, <https://www.asahi.com/articles/DA3S14649333.html>

⁸⁹ Per i successivi due paragrafi, faccio riferimento alle analisi di Corey Wallace, contenute in: Corey Wallace and Giulio Pugliese, “Japan 2020: Abe’s Well-Laid Plans Go Awry” *Asia Major*, Vol. XXXI (in corso di pubblicazione).

contro, favorirebbe l'uso giapponese delle basi indiane delle isole Andamane e Nicobare nel Golfo del Bengala. Inoltre, come ricordato sopra, nel 2020 l'India ha invitato l'Australia a partecipare alla seconda fase delle esercitazioni navali di Malabar, che hanno riguardato la lotta antisommergibili, interoperabilità tra le portaerei e manovre simultanee tra le flotte e i velivoli aerei dei quattro.⁹⁰ Sempre nel 2020 anche Giappone e Australia hanno rinsaldato la loro “partnership strategica speciale”.⁹¹ Per la prima volta nella storia, Tokyo ha firmato un Accordo di Accesso Reciproco, cioè un'intesa in base alla quale le forze militari di un paese hanno uno speciale status legale nel territorio dell'altro, con un paese diverso dagli Stati Uniti. Inoltre, a seguito di molteplici esercitazioni congiunte con gli Stati Uniti e l'Australia, anche nel Mar Cinese Meridionale, il Giappone ha dichiarato di aver esteso la protezione delle forze armate nipponiche ai mezzi militari australiani dispiegati in Asia-Pacifico.⁹² Il Giappone ha anche condotto esercitazioni militari con Canada e Nuova Zelanda volte alla lotta antisommergibile, stretto nuovi accordi sulle attrezzature per la difesa e vendite di materiale bellico ai paesi ASEAN, e rafforzato la cooperazione sulla sicurezza marittima con Regno Unito, Francia e finanche Germania.⁹³ Da tutto ciò si intuisce che il Giappone svolge un ruolo di preminenza in seno al Quad e, potenzialmente, da collante per iniziative Quad-plus.

Se la componente di sicurezza marittima è rimasta predominante nelle conversazioni riservate del Dialogo di Sicurezza Quadrilaterale, il Giappone in primis, quindi gli Stati Uniti e l'Australia hanno sempre più anche considerato la necessità di controbilanciare l'influenza economica cinese e negare a Pechino una sfera di influenza nell'Indo-Pacifico.⁹⁴ L'intensificazione della cooperazione economica, tecnologica e di governance – nonché la possibilità di ottenere la cooperazione *ad hoc* di partner extra-Quad su tali dossier – sono indice dell'evoluzione del Quad, ciò che potremmo chiamare un Quad 3.0. La creazione di un *Economic Prosperity Network* tra USA, Giappone, India, Australia, Vietnam, Nuova Zelanda, e Corea del Sud (un Quad Plus con tanto di incontri settimanali con funzionari di rango elevato) si è aggiunta a partnership quali la *Supply Chain Resilience*

*Il Quad 3.0 include la
cooperazione
economica, tecnologica e
di governance*

⁹⁰ “Quad navies ready for high intensity Malabar phase 2, China watches”, *Hindustan Times*, 16 novembre 2020, <https://www.hindustantimes.com/india-news/quad-navies-ready-for-high-intensity-malabar-phase-2-china-watches/story-1qGNjygMTtQqMqlKTof3eP.html>

⁹¹ Governo Australiano, Dipartimento degli Affari Esteri e del Commercio, *Australia-Japan bilateral relationship*, <https://www.dfat.gov.au/geo/japan/Pages/australia-japan-bilateral-relationship>

⁹² “Japan and Australia to coordinate on protection of military assets”, *Nikkei Asian*, 19 ottobre 2020, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Japan-and-Australia-to-coordinate-on-protection-of-military-assets>

Euan Graham & Yuka Koshino, ‘Australia and Japan Inch Closer towards Landmark Defense Agreement’, *IJSS Analysis*, 17 December 2020.

⁹³ Giulio Pugliese, “Europe’s Naval Engagement in the South China Sea”, *China-US Focus*, 8 maggio 2021, <https://www.chinausfocus.com/peace-security/europes-naval-engagement-in-the-south-china-sea>; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ), *Enhancing Security Cooperation in and with Asia*, gennaio 2020, <https://www.giz.de/en/worldwide/87412.html>

⁹⁴ Intervista con ufficiale dell'amministrazione Trump responsabile per la Cina, 7 febbraio 2020, Washington DC; Aurelio Insisa and Giulio Pugliese, “The Free and Open Indo-Pacific versus the Belt and Road: Spheres of Influence and Sino-Japanese Relations”, *The Pacific Review*, 2020: <https://doi.org/10.1080/09512748.2020.1862899>.

Initiative tra Giappone, Australia ed India per coordinare incentivi ed iniziative volte alla “resilienza” delle catene di valore globale in un mondo post-pandemico.⁹⁵

L'Amministrazione Biden ha impresso una svolta decisa nella stessa direzione. Washington ha sorpreso gli alleati asiatici con un ritrovato dinamismo volto a risultati concreti. In occasione del vertice del 12 marzo 2021 – il primo incontro tra i capi di governo Quad – sono state prese decisioni che indicano chiaramente come il forum stia evolvendo verso forme di cooperazione più strutturata. L'impegno congiunto a fornire un miliardo di dosi ai paesi del Sudest asiatico, per esempio, si inserisce nella ‘gara’ che al momento vede la Cina in testa alle esportazioni e elargizioni di vaccini, se non altro in termini quantitativi.⁹⁶ Altri ambiti di cooperazione indicati dai leader del Quad sono la lotta al riscaldamento globale e la gestione delle tecnologie critiche ed emergenti.⁹⁷ In questo senso, si può già parlare di un Quad 3.0.

Quale futuro per il Quad?

Quali sono dunque le prospettive future del Quad? Il Giappone è il paese centrale per capire al meglio la genealogia del Quad e l'impianto generale. Gli USA di Biden si sono però impadroniti del consesso, infondendovi nuova linfa, sorpendendo e trovando sostanzialmente d'accordo il Giappone di Suga Yoshihide, sodale di Abe, sul merito delle collaborazioni *ad hoc*.⁹⁸ Il ripromesso incontro al vertice da tenere nell'autunno 2021 (probabilmente a latere del G20 a guida italiana) promette una più stretta collaborazione sul fronte delle infrastrutture e degli aiuti allo sviluppo.⁹⁹ Eppure la strada perché Washington riesca a creare un fronte comune in seno al Quad, e in altri forum *ad hoc*, è in salita.

*Gli USA di Biden
hanno infuso nuova
linfa nel Quad*

Gli USA di Biden stanno puntando sul Quad 3.0 poiché riconoscono che le istituzioni multilaterali preesistenti siano inadatte al perseguimento dei propri obiettivi strategici. Ciò dipende, in larga misura, dall'accresciuta influenza della Cina nell'agone internazionale e dalla ritrosia di diversi attori, inclusi molti alleati europei, ad unirsi ad una politica di contenimento dai toni ideologici. Del resto, il minilateralismo *ad hoc* auspicato da Campbell –evidenziato dai recenti coordinamenti in seno ai *Five Eyes* su Hong Kong e sullo Xinjiang, in seno al G7, e potenzialmente al cosiddetto D10 che includerebbe Australia, India e Corea del Sud, e così via¹⁰⁰ – è sostanzialmente a servizio della

⁹⁵ Corey Wallace, 'Australia and Aotearoa New Zealand's Layering of Strategic Communications (2016-2020)', *Asian Perspective*, Vol. 45 (3), 2021; Amitendu Palit, 'Resilient Supply Chain Initiative: A Political Driver to Revive Asian Regional Growth', *Georgetown Journal of International Affairs Online*, 30 January 2020.

⁹⁶ Suisheng Zhao, "Why China's vaccine diplomacy is winning", *East Asian Forum*, 29 aprile 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/04/29/why-chinas-vaccine-diplomacy-is-winning/>

⁹⁷ Casa Bianca, *Quad Leaders' Joint Statement: 'The Spirit of the Quad'*, 12 marzo 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>

⁹⁸ Suga Yoshihide, Q&A CSIS, *My Vision for the Japan-U.S. Alliance*, 17 aprile 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=07ouHRW-tdo> Minuto 16:42

⁹⁹ "U.S. says looking at Quad meeting in fall focused on infrastructure", *Reuters*, 27 maggio 2021, <https://www.reuters.com/world/us-says-looking-quad-meeting-fall-focused-infrastructure-2021-05-26/>

¹⁰⁰ "Boris Johnson considers joining 'Asian Nato' to resist China", *The Times*, 29 gennaio 2021, <https://www.thetimes.co.uk/article/boris-johnson-considers-joining-asian-nato-to-resist-china-78s90gr53> ; "Britain could join 'Asian NATO': UK would join US, Japan, Australia and India in alliance against China amid

competizione strategica, commerciale, tecnologica e di standard, nei confronti della Cina.¹⁰¹ Il paese che è sostanzialmente in sintonia con Washington DC rimane il Giappone, come testimoniato dal primo vertice in presenza dell'amministrazione Biden e dalle numerose iniziative annunciate in occasione della visita del Premier Suga.¹⁰² Il governo giapponese è, del resto, il silenzioso protagonista della storia Quad.

Di contro, un paese chiave negli equilibri geopolitici e geoeconomici dell'Asia orientale nonché un alleato stretto come la Corea del Sud ha declinato l'invito USA a unirsi al Quad, limitandosi ad una vaga menzione nella dichiarazione congiunta.¹⁰³ Seoul ha assicurato cooperazione nei sopraccitati dossier (vaccini, riscaldamento globale, tecnologie emergenti) a livello bilaterale, ma si è smarcata dal Quad per paura di urtare le suscettibilità cinesi.¹⁰⁴

Anche i paesi ASEAN non sono inclini a rapportarsi al Quad in quanto tale, che contrasta con l'impianto multilaterale della governance regionale favorita dai paesi del Sudest e, soprattutto, rischia di esporli verso la Cina. L'eccezione in seno all'ASEAN potrebbe essere rappresentata dalle collaborazioni saltuarie di Singapore – già partecipante al Malabar 07-02 – e Vietnam; entrambi sono tra i paesi più propensi a controbilanciare l'influenza cinese nel sud-est asiatico.¹⁰⁵ Se questi stati (e potenzialmente, in futuro, l'Indonesia o le Filippine del dopo Duterte) si unissero al consesso potrebbero permettere alle marine di USA, Giappone, Australia ed India l'uso regolare delle proprie basi navali dirimpetto al Mar Cinese Meridionale.

Da ultimo, ancor prima di espandere il consesso, si dovrebbe considerare le effettive capacità e volontà dell'India del Primo Ministro Narendra Modi, una grande potenza in divenire. L'India è invero tanto soggetto attivo quanto oggetto delle iniziative di paesi Quad, poiché ha beneficiato enormemente degli

fears over Beijing's ambitions", *The Telegraph*, 28 gennaio 2021,

<https://www.telegraph.co.uk/politics/2021/01/27/britain-could-join-asian-nato-proposal-expand-membership-counter/>

¹⁰¹ Kurt Campbell and Rush Doshi, 'How America Can Shore Up Asian Order', *Foreign Affairs*, 12 January 2021.

<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order>

¹⁰² Casa Bianca, U.S.-Japan Joint Leaders' Statement: "U.S.-Japan Global Partnership for a New Era", 16 aprile 2021,

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>

¹⁰³ Casa Bianca, U.S.-ROK Leaders' Joint Statement, 21 maggio 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>

¹⁰⁴ Seoul ha aderito a rimarcare la necessità di preservare un ordine internazionale basato sulle regole e, a sorpresa, Taiwan in dichiarazione congiunta. Eppure, le iniziative di cooperazione su dossier Quad sono a livello bilaterale: sviluppo vaccini con licenze Usa e produzione ROK per l'approvvigionamento di paesi nell'Indo-Pacifico, nonché investimenti coreani per ca. 35 miliardi di USD in USA, cooperazione su tecnologie emergenti con Usa e riscaldamento globale.

"S. Korean companies' investment in US is opportunity to lead new global supply chain", *The Dong-A Ilbo*, 22 maggio 2021, <https://www.donga.com/en/east/article/all/20210522/2665642/1/S-Korean-companies-investment-in-US-is-opportunity-to-lead-new-global-supply-chain>

“米、「対中」に韓国引き戻す -- 共同声明「台湾」記す 首脳会談、経済も連携強化” (Gli Usa cercano di spingere Seoul verso una politica che adocchi la Cina – lo statement congiunto), *Nihon Keizai Shinbun*, 23 maggio 2021, <https://www.nikkei.com/article/DGKKZO72174280S1A520C2EA2000/>

¹⁰⁵ Hugo Meijer, Luis Simón, "Covert balancing: Great Powers, secondary states and US balancing strategies against China," *International Affairs*, Vol. 97 (2), March 2021, pp. 463–481.

aiuti allo sviluppo di paesi quali il Giappone, che hanno scommesso su una sua crescita anche in funzione di bilanciamento di potenza anti-cinese. Con la nuova ondata della pandemia nella primavera del 2021, l'India si ritrova nella più grave crisi del dopo-guerra fredda, emergenza ben più grave del maremoto del 2004 che ha dato il via al Quad. Unitamente alla deludente performance economica (già prima della pandemia) e alla tradizionale politica del non-allineamento del subcontinente,¹⁰⁶ l'India pare ancora, a chi scrive, sì una grande potenza in fieri, ma anche una grande scommessa dagli esiti incerti.

Agenda dei prossimi eventi internazionali

Giugno

| | | |
|------|-------------|---|
| 1-4 | New York | Executive Board, UNICEF, sessione annuale |
| 2 | Ginevra | Executive Board, WHO, 149esima sessione |
| 2 | Bruxelles | Coreper I |
| 2 | Bruxelles | Coreper II |
| 3-4 | Lussemburgo | UE, Consiglio Trasporti, telecomunicazioni ed energia |
| 3-19 | Ginevra | International Labour Conference, ILO, 109esima sessione, 1° parte |

¹⁰⁶ “インド外相、日米豪傾斜に慎重” (Ministro degli Esteri indiano: prudenza sul tilt Quad), *Nihon Keizai Shinbun*, 21 maggio 2021, <https://www.nikkei.com/article/DGKKZO72107150Q1A520C2FF8000/>

| | | |
|-----------------|-------------|---|
| 7-8 | Lussemburgo | UE, Consiglio Giustizia e affari interni |
| 7-10 | Strasburgo | Sessione plenaria Parlamento europeo |
| 7-11 | Vienna | Direttivo, AIEA |
| 7-11 annuale | New York | Consiglio esecutivo, UNDP/UNFPA/UNOPS, sessione annuale |
| 9 | Bruxelles | Coreper I |
| 9 | Bruxelles | Coreper II |
| 11 | Bruxelles | Coreper I |
| 14-18 | Roma | Conferenza, FAO, 42esima sessione |
| 14-25 | Online | Consiglio esecutivo, WMO, 73esima sessione |
| 15 | Roma | G20, U20 Summit |
| 16 | Bruxelles | Coreper I |
| 16 | Bruxelles | Coreper II |
| 17 | Lussemburgo | Eurogruppo |
| 18 | Bruxelles | Coreper I |
| 18 | Lussemburgo | UE, Consiglio Economia e finanza |
| 20 | Bruxelles | UE, Consiglio Affari esteri |
| 21 | Lussemburgo | UE, Consiglio Ambiente |
| 21 | Lussemburgo | UE, Consiglio Affari esteri |
| 21-23 | New York | Consiglio esecutivo, UN-Women, sessione annuale |
| 21-25 | Roma | Consiglio esecutivo, WFP, sessione annuale |
| 21-2 lug | Ginevra | Trade and Development Board, UNCTAD, 68esima edizione |
| 21-15 lug | Ginevra | Consiglio per i diritti umani, 47esima sessione |
| 22 | Lussemburgo | Consiglio Affari generali |
| 22 | Lussemburgo | UE, Consiglio Trasporti, telecomunicazioni ed energia |
| 23 | Bruxelles | Coreper I |

| | | |
|-------|-------------|--|
| 23–24 | Bruxelles | Sessione plenaria del Parlamento Europeo |
| 24 | Francoforte | Consiglio generale, BCE |
| 24–25 | Bruxelles | Consiglio Europeo |
| 28–29 | Bruxelles | UE, Consiglio Agricoltura e pesca |
| 30 | Bruxelles | Coreper I |
| 30 | Bruxelles | Coreper II |

Luglio

| | | |
|-----------|----------------|--|
| 5–8 | Strasburgo | Sessione plenaria del Parlamento Europeo |
| 6 | Roma | Sessione plenaria, G20 |
| 13–15 | Roma | G20, W20 Summit |
| 19–23 | Milano/Bergamo | G20, Y20 Summit |
| 26–10 set | Ginevra | Conferenza sul disarmo, 3° parte |
| 29 | Roma | Consiglio, FAO, 167esima sessione |

Agosto

| | | |
|----------|----------|--|
| 9–27 | Abidjan | Congresso, UPU, 27esima sessione |
| 30–3 set | New York | Consiglio esecutivo, UNDP/UNFPA/UNOPS, seconda sessione regolare |

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.