

di Alessandro Scassellati

*La nuova strategia per la sicurezza nazionale del presidente degli Stati Uniti è al tempo stesso ambiziosa e deludente riguardo al ruolo dell'America nel mondo. Una rinnovata attenzione alla rivalità tra le grandi potenze ratifica un mancato cambiamento nel modo di pensare degli Stati Uniti rispetto all'approccio neoconservatore e a quello trumpiano dell'America First! Il nuovo documento afferma ciò che l'amministrazione Trump aveva concluso per la prima volta nella sua Strategia del 2017: "La competizione tra le grandi potenze è tornata". Il documento di Biden usa la parola "competizione" e i suoi derivati quasi 100 volte in relazione alle relazioni internazionali, ma, a livello politico, nelle 48 pagine vengono fornite poche indicazioni su se e come il suo approccio sarà concretamente diverso da quello di Trump.*

La Strategia per la Sicurezza Nazionale 2022 (SSN) del presidente degli Stati Uniti Joe Biden, resa pubblica il 12 ottobre, è un amalgama delle dottrine dei suoi predecessori. Rivendica il ruolo degli Stati Uniti come leader globale indispensabile come Bush Sr. e abbraccia una visione manichea del mondo - democrazia contro autocrazia, bene contro male - come Ronald Reagan e George W. Bush<sup>1</sup>. Promuove il vangelo della liberal-democrazia e dei mercati aperti come Bill Clinton e suggerisce, come Barack Obama, che Biden è pronto a cooperare e negoziare con i "regimi canaglia"<sup>2</sup>. Sottolinea anche un approccio *America First*, come Donald J. Trump, che dà la priorità a spesa, investimenti interni e politiche industriali tecnologiche (per cyber, spazio, difesa missilistica, intelligenza artificiale e quantistica) e commerciali (con controlli per proteggere le tecnologie sensibili e mantenere la superiorità e il vantaggio tecnologico).

Un amalgama di tante dottrine che lascia ampi margini per ambiguità dettate da fattori strutturali: ogni strategia di sicurezza nazionale del dopo Guerra Fredda è stata più simile a un elenco di aspirazioni che a un esercizio disciplinato nell'abbinamento di azioni a obiettivi realizzabili. Questo tipo di documenti, infatti, ha soprattutto la funzione politico-ideologica di costruire consenso all'interno dell'amministrazione, allineando i dipartimenti e le varie fazioni della sicurezza nazionale ad una "grande strategia" che possano condividere, in modo da evitare conflitti e competizioni tra i diversi apparati civili e militari<sup>3</sup>.

Non è un'impresa facile, soprattutto dopo l'invasione russa dell'Ucraina, che ha complicato la bozza finale della SSN e ne ha ritardato la pubblicazione di diversi mesi. Quindi, laddove questo pomposo esercizio di esaltazione dell'ideologia dell'eccezionalismo democratico americano e della grandezza americana manca di coerenza, si compensa con facili cliché sul ruolo indispensabile della nazione nella creazione di un "mondo prospero" e "inclusivo".

Fin dall'inizio, la SSN fa una serie di supposizioni piuttosto fantasiose e persino deliranti sulla leadership mondiale degli Stati Uniti. "In tutto il mondo, il bisogno di una leadership americana è grande come non lo è mai stato", afferma il documento, perché "nessuna nazione è in una posizione migliore per guidare con forza e scopo rispetto agli Stati Uniti d'America".

Tali ipotesi avrebbero potuto essere state vere nel periodo successivo alla Guerra Fredda, ma non possono più essere giustificate. Non dopo tre decenni di fallimenti, fiaschi, reazioni eccessive e sovra-interventismo militare. Non dopo il recente (con la presidenza Trump) ritiro e ridimensionamento del Paese dalla scena mondiale. E non dopo il caotico ritiro dall'Afghanistan -

senza che gli alleati neanche venissero adeguatamente informati - che ha caratterizzato il primo anno dell'amministrazione Biden.

Tuttavia, la SSN afferma che *"dobbiamo modellare in modo proattivo l'ordine internazionale in linea con i nostri interessi e valori"*. Non c'è via di scampo dalla rettitudine americana, anche quando quei valori liberali stanno svanendo in patria e all'estero. Ogni volta che gli Stati Uniti guidano con l'esempio del loro potere, purtroppo finiscono per compromettere il potere del loro esempio.

Al centro della strategia appena svelata c'è un paradosso sotto forma di una doppia sfida chiaramente dichiarata alla sicurezza nazionale americana: una minaccia geopolitica da Cina e Russia <sup>4</sup> e diverse minacce globali - cambiamenti climatici, terrorismo, inflazione, recessione, crisi finanziarie dei Paesi emergenti e poveri, nuove pandemie e insicurezza alimentare, tra le altre. Pertanto, la SSN sostiene che gli Stati Uniti devono perseguire un *"approccio a doppio binario"* che implica il lavoro in partenariati multilaterali con alleati e partner che la pensano allo stesso modo<sup>5</sup>, nonché con rivali geopolitici, per affrontare le numerose sfide globali che rappresentano una minaccia esistenziale per tutti.

Ma, a lungo termine, l'amministrazione Biden è preoccupata principalmente di una Cina in ascesa<sup>6</sup>. *"Daremo la priorità al mantenimento di un vantaggio competitivo duraturo sulla [Cina]"*, promette il documento, affermando chiaramente che l'obiettivo primario è bloccare il tentativo della Cina di *"diventare la potenza principale del mondo"*.

I tre pilastri della strategia di Biden nei confronti della Cina restano comunque ambigui e non definiti nel concreto. Il primo è *"investire nelle basi della nostra forza in patria: la nostra competitività, la nostra innovazione, la nostra resilienza, la nostra democrazia"*. Chi potrebbe non essere d'accordo con questa posizione politica?

Il secondo pilastro è *"allineare i nostri sforzi con la nostra rete di alleati e partner"*. Questo sembra un allontanamento da Trump, che sembrava provare piacere nell'antagonizzare molti amici e partner statunitensi della NATO<sup>7</sup>.

Infine, la strategia afferma che gli Stati Uniti *"competeranno in modo responsabile con [la Cina] per difendere i nostri interessi e costruire la nostra visione per il futuro"*. Questo è come dire che la strategia è avere una strategia.

Nell'immediato la SSN si concentra anche sulla minaccia russa alla sicurezza europea. Ritiene che le autocrazie russe e cinesi stiano *"lavorando a tempo pieno per minare la democrazia ed esportare un modello di governo caratterizzato dalla repressione interna e dalla coercizione all'estero"*. Tutto ciò, ovviamente, ostacola l'indispensabile cooperazione multilaterale necessaria per affrontare i comuni pericoli transnazionali che non conoscono confini o geografia.

Per risolvere questo paradosso, la SSN propone di *"preservare e aumentare la cooperazione internazionale in un'epoca di competizione ... all'interno dell'ordine internazionale basato sulle regole e lavorando per rafforzare le istituzioni internazionali"*. Quindi, Biden afferma di non cercare *"una nuova Guerra Fredda"* con la Cina, ma piuttosto riafferma la politica americana di *Una Cina* e chiarisce che Washington non sostiene l'indipendenza di Taiwan<sup>8</sup>.

Peccato che Cina e Russia vedono il *"sistema internazionale basato sulle regole"* dell'America come l'incarnazione dell'imperialismo statunitense che preclude a loro (a ad altri Paesi) di legittimarsi ed affermarsi nelle sfere geopolitica e geoconomica mondiali. Cina e Russia prestano attenzione

principalmente a ciò che gli Stati Uniti fanno in giro per il mondo, piuttosto che a ciò che Biden dice di fare. Considerano il contenimento strategico, il riarmo militare e la formazione ed espansione delle alleanze statunitensi con allarme e ostilità, ritenendo che questo attivismo americano sia certamente destinato a minare la cooperazione e il coordinamento necessari per affrontare le grandi sfide globali del pianeta.

Un altro problema risiede nella scelta delle risorse e dei metodi da parte della SSN per raggiungere i suoi obiettivi. Parla del desiderio di costruire un *“ordine internazionale libero, aperto, prospero e sicuro”* in cui le persone possano *“godere dei loro diritti e libertà fondamentali e universali”*.

Tuttavia, per raggiungere un obiettivo così degno, persino nobile, gli Stati Uniti hanno in programma di aumentare il proprio potere politico-economico, amplificare la propria influenza attraverso le coalizioni internazionali (a cominciare da NATO, AUKUS e Quod) e modernizzare e rafforzare le proprie dotazioni militari (tema a cui vengono dedicate diverse pagine della SSN). Ciò accade anche se gli Stati Uniti spendono già di più per le loro forze armate rispetto ai successivi nove Paesi e che, ad eccezione di Cina e Russia, sono tutti suoi alleati.

In altre parole, l'amministrazione Biden parla come uno che vuole guarire e pacificare il mondo, ma che agisce come un martello, credendo che gli Stati Uniti potrebbero e dovrebbero agire come poliziotti del mondo, nonostante una lunga storia sanguinosa di interventi militari e di interferenza politica in altri Paesi.

Poi, ci sono le contraddizioni tra la modernizzazione dell'armamento nucleare degli Stati Uniti e la non proliferazione. La SSN si impegna a modernizzare l'armamento nucleare del Paese e le relative infrastrutture, parlando allo stesso tempo di un controllo verificabile degli armamenti e del regime globale di non proliferazione.

In altre parole, gli Stati Uniti, come Cina e Russia, persistono nella loro violazione del *Trattato di non proliferazione nucleare* che richiede alle potenze nucleari di perseguire il disarmo finalizzato all'eliminazione definitiva dei loro arsenali nucleari. Gli Stati Uniti insistono sul fatto che l'Iran deve rispettare i suoi obblighi verso il Trattato di non proliferazione, quando poi loro sono i primi a non farlo.

Lo stesso vale per valori e interessi che di solito non sono in linea con la politica estera americana, soprattutto in Medio Oriente, dove l'amministrazione Biden ha sostenuto le autocrazie e le ha messe insieme contro la Russia, il tutto in nome della democrazia, quando la democrazia non c'è in nessun Paese della regione<sup>9</sup>. La SSN impegna gli Stati Uniti anche a integrare in modo proattivo Israele nella regione, anche se a spese dei palestinesi e dei diritti degli arabi. Menziona la soluzione dei due Stati come l'opzione migliore, ma in pratica - e non sorprende - asseconda Israele che applica un regime militarizzato di *apartheid* contro palestinesi e arabi.

A suo merito, Biden, a differenza di Trump, non stereotipa né menziona l'Islam o i musulmani in associazione con al-Qaeda o ISIL (ISIS). E come il cosiddetto approccio del *“guidare da dietro”* (*leading from behind*) di Obama, Biden propone cooperazione e supporto a partner fidati, passando da una strategia *“guidata dagli Stati Uniti, abilitata dai partner”* a una *“guidata dai partner, abilitata dagli Stati Uniti”*. E per quel che vale, non menziona nemmeno l'adesione dell'Ucraina alla NATO, ma solo l'Unione Europea.

L'America Latina, come l'Africa, rimane sullo sfondo in un momento in cui la crisi degli oppioidi sta uccidendo 100 mila americani all'anno, in gran parte a causa della droga che arriva dal confine

meridionale, e quando l'immigrazione, la criminalità e le questioni di confine rimangono estremamente divisive nella politica interna americana.

Nel complesso, questa è una SSN eccessivamente ambiziosa con gravi difetti e fantasie. Darà conforto agli amici degli americani in cerca di protezione e sostegno dalla benevola superpotenza, ma fornirà anche munizioni ai detrattori dell'America riguardo alla sua aggressiva agenda imperialista.

Se una strategia è un'arte — l'"*arte politica di creare potere*", di ottenere da una situazione più di quanto suggerirebbe l'equilibrio di potere — questa Strategia per la Sicurezza Nazionale 2022 è un capolavoro. Ma solo in teoria. In pratica, conferma ciò che sappiamo ormai da secoli (vedi la "*trappola di Tucidide*"): quando un potere in ascesa sfida un potere dominante, è tempo di preoccuparsi dello scatenarsi di una competizione e di un conflitto a tutto campo. Di una cosa possiamo essere certi, che con l'intensificarsi della competizione tra Stati Uniti e Cina, l'Europa, insieme alla maggior parte dei Paesi emergenti e poveri e all'intero pianeta, è destinata ad essere la vittima principale.

Alessandro Scassellati

1. Fin dall'inizio, la lotta tra democrazie e autocrazie, in quanto sistemi di governo, e per il rispetto dei diritti umani, sono diventati i segni distintivi della politica estera di Biden.[←]
2. Il testo chiarisce che gli Stati Uniti lavoreranno con qualsiasi Stato e qualsiasi tipo di regime disposto a lavorare nel quadro dei trattati chiave dell'ordine internazionale, in particolare la Carta delle Nazioni Unite, inclusa la Cina quando ciò è nell'interesse degli USA. "*La sfida strategica più urgente...*" non proviene dalle autocrazie, di per sé, ma "*dai poteri che sovrappongono una governance autoritaria a una politica estera revisionista*". Ciò lascia la porta aperta a collaborazioni con le autocrazie se "*sottoscrivono l'ordine internazionale basato sulle regole*".[←]
3. Pur chiarendo che gli Stati Uniti rifiutano i tentativi della Cina di collegare la cooperazione su sfide condivise a concessioni in altre aree, il documento non offre alcuna risposta su come, quindi, Washington stimolerà attivamente i contributi costruttivi di Pechino e sbloccherà una "*corsa al vertice*", come afferma la SSN. In ogni caso, è pericoloso leggere troppo in qualsiasi SSN. La loro importanza è che danno il tono alla politica di sicurezza degli Stati Uniti e ne indicano la direzione. Pertanto, quando un'amministrazione democratica come quella di Biden offre una diagnosi che si allinea pienamente con le opinioni del suo predecessore repubblicano - ed è molto diversa da quella del democratico Obama, da cui proviene gran parte dell'attuale amministrazione - indica un decisivo allineamento nel pensiero istituzionale americano. Ma, come ha dimostrato la gestione della Guerra Fredda, la questione di come affrontare una minaccia riconosciuta da tutti può essere comunque assai divisiva.[←]
4. Ma, mentre la SSN di Trump del 2017 ha trattato la Cina e la Russia come una minaccia intercambiabile alla sicurezza e alla prosperità dell'America, la SSN di Biden distingue tra loro e chiarisce che la Russia e la Repubblica popolare cinese (RPC) "*pongono sfide diverse*" che richiedono risposte differenziate. La SSN spiega che gli Stati Uniti "*daranno la priorità al mantenimento di un vantaggio competitivo duraturo sulla RPC, contenendo al contempo una Russia ancora profondamente pericolosa*". Di certo, le relazioni degli Stati Uniti con entrambi i Paesi rimarranno conflittuali per il prossimo futuro. Il rapporto Cina-Russia è animato da un comune antagonismo nei confronti degli Stati Uniti. Non c'è praticamente alcuna possibilità che gli Stati Uniti creino un cuneo tra Cina e Russia, come è successo durante la Guerra Fredda. Allo stesso tempo, dipingere la Cina e la Russia in bianco e nero oscura che quei Paesi non hanno interessi perfettamente allineati. La Russia è più un incendiario dell'ordine internazionale esistente, mentre la Cina cerca di essere l'architetto di un ordine rivisto, la sola potenza che ha "*sia l'intenzione di rimodellare l'ordine internazionale sia le capacità economiche, militari, diplomatiche e tecnologiche per farlo*". Si riconosce che Cina e Russia hanno prospettive diverse sull'Asia centrale e sull'Artico. Dal momento che la Cina è ancora in crescita mentre la Russia no, Pechino ha più da perdere e mettere a rischio di Mosca. Riconoscere tali distinzioni è un passo fondamentale verso la creazione di approcci per agire. Questo anche se l'elevazione della Cina come la principale preoccupazione per la sicurezza nazionale sembra incongrua con la realtà che la Russia sta conducendo una guerra calda e pone una minaccia nucleare dall'altra parte del pianeta.[←]
5. La SSN, ad esempio, rileva il "*tessuto connettivo - su tecnologia, commercio e sicurezza - tra i nostri alleati e partner*

*democratici*" e la "base tecno-industriale alleata". Ciò equivale forse a un rinnovamento dei legami che si erano logorati sotto l'amministrazione Trump, a un raddoppio della proliferazione dei "minilaterali" come strategia e, in modo critico, al riconoscimento che la sicurezza nazionale richiede la cooperazione tecnologica tra gli alleati.[↔]

6. Le parole dell'amministrazione Obama nella Strategia per la Sicurezza Nazionale 2015 - "Gli Stati Uniti accolgono con favore l'ascesa di una Cina stabile, pacifica e prospera." - appartengono ormai ad un'epoca passata. Anche la Russia non è più descritta in termini rosei come un potenziale partner ma come una "minaccia immediata e persistente" alla pace e alla stabilità globali.[↔]
7. Nella SSN di Biden c'è anche il tradizionale calore dei Democratici, e non lo scetticismo dei Repubblicani, nei confronti delle Nazioni Unite e dell'intera gamma delle istituzioni multilaterali. Allo stesso modo, la strategia di Biden include 20 riferimenti al cambiamento climatico e altri 11 alla crisi climatica, mentre Trump ha menzionato più frequentemente il business o la questione degli investimenti rispetto alla politica contro la crisi climatica, che ha ricevuto solo una menzione nella sua SSN.[↔]
8. Su questo tema, lo staff di Biden lo ha per ora corretto quattro volte a seguito di impegni affermati nei discorsi pubblici di difendere Taiwan in caso di invasione cinese. Lo staff ha dovuto ribadire che questa non è la politica ufficiale degli Stati Uniti. La posizione dello staff su Taiwan prevale nella SSN, ma non c'è motivo di credere che abbia risolto la controversia.[↔]
9. La sezione dedicata al Medio Oriente appare come quella più incoerente della SSN. Si chiede "un Medio Oriente più integrato che dia potere ai nostri alleati e partner per promuovere la pace e la prosperità regionale, riducendo al contempo le richieste di risorse che la regione richiede agli Stati Uniti a lungo termine." Gli alleati e partner arabi degli americani sono tra i regimi più repressivi del mondo, quindi in che modo il loro potere potrebbe rientrare nell'intuizione di Biden sulla rilevanza del tipo di regime (democrazia vs. autocrazia)? Due dei più stretti alleati degli USA nella regione - Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti - intraprendono guerre di aggressione (Yemen), minano attivamente i processi democratici in altri paesi (Tunisia, Egitto, Sudan, etc.) e sfruttano la tecnologia o le catene di approvvigionamento per fare opera di coercizione. Tra l'altro, la nuova strategia di sicurezza nazionale di Biden deve affrontare una sfida immediata e urgente in Medio Oriente. Il più antico alleato dell'America nella regione, l'Arabia Saudita, ha scelto di sostenere la Russia nella sua invasione dell'Ucraina, tagliando drasticamente la produzione di petrolio per aumentare i prezzi a vantaggio di Mosca. Da quando Biden si è imprudentemente recato a luglio a Gedda per abbracciare il principe ereditario saudita Mohammed bin Salman (MBS), i sauditi hanno anche intensificato notevolmente la repressione dei critici interni, in particolare delle donne. Quindi l'Arabia Saudita viola in modo fragrante le disposizioni sui diritti umani della nuova strategia e si alleanza con la Russia contro la NATO. Il più stretto partner arabo di MBS, il presidente e principe ereditario degli Emirati Arabi Uniti Mohammed bin Zayd, si è appena recato a Mosca per sostenere di persona il presidente russo Vladimir Putin. La narrativa della SSN sul Medio Oriente, dunque, sembra contraddire - o, nella migliore delle ipotesi, trovarsi in diretta tensione - con la realtà dei fatti e con gran parte del resto del documento.[↔]