



LA CRISI DELLE RELAZIONI TRANSATLANTICHE

ALESSANDRO COLOMBO

L'accentuata diversificazione delle priorità di sicurezza tra i membri dell'alleanza atlantica e la perdita della centralità geopolitica dell'Europa, con il conseguente spostamento verso l'Asia del baricentro strategico ed economico del sistema internazionale, costituiscono le principali ragioni che hanno messo in crisi le relazioni transatlantiche. Crisi a cui hanno contribuito anche la diminuzione della disponibilità egemonica degli Stati Uniti e la contestazione di legittimità del 'vecchio' ordine liberale. Tali circostanze, che da più parti si associano agli strappi dell'amministrazione Trump, riflettono mutamenti più profondi, destinati a sopravvivere al presidente americano e a pesare, anche in futuro, sulla sicurezza europea.

Dopo essere state per più di cinquant'anni al centro dell'ordine politico ed economico internazionale, le relazioni transatlantiche stanno attraversando una fase di profonda crisi, in coincidenza – non casuale – con lo sconvolgimento più comprensivo di quell'ordine. Diversi elementi compongono, almeno in superficie, il quadro: la tendenza degli Stati Uniti a rivedere entità e orientamento (anche geografico) dei propri impegni internazionali, portata all'estremo dall'attuale Amministrazione; la contemporanea crisi di efficienza del processo d'integrazione europea; il generale indebolimento del tessuto multilaterale della convivenza internazionale, del quale le relazioni transatlantiche costituivano una componente fondamentale; soprattutto, l'apparente dislocazione del baricentro politico ed economico del sistema internazionale dal vecchio 'centro' euro-americano a nuovi possibili 'centri' alternativi, in cooperazione e in competizione tra loro.

Ma un'analisi strategica non può limitarsi a registrare questi processi. Anzi, perché sia possibile sfuggire alla trappola del breve periodo, occorre domandarsi prima di tutto se essi siano il frutto di fattori congiunturali e, per questo, facilmente reversibili, oppure riflettano tendenze di lungo periodo destinate a sopravvivere alle loro cause scatenanti. La maggior parte dei politici, dei commentatori e degli stessi studiosi sembra propendere per la prima tesi: che gli strappi della presidenza Trump siano soltanto un incidente di percorso, per rimediare al quale sarà sufficiente trovare per qualche anno dei prestatori alternativi di ordine, nell'attesa di tornare trionfalmente alle radici di quello politico ed economico precedente¹. La tesi delle prossime pagine, invece, è che la crisi o, almeno, il profondo riassetto delle relazioni transatlantiche, dipenda da ragioni più complesse e, per questo, meriti di essere considerata come una delle principali sfide alle quali la politica estera italiana sarà chiamata nei prossimi anni.

LA DIVERSIFICAZIONE DEGLI INTERESSI E L'AUMENTO DEI COSTI DELLA COLLABORAZIONE

La prima ragione della crisi ha una natura in senso proprio strutturale ed era già implicita nel passaggio dal sistema internazionale bipolare a quello molto più indeterminato nel quale ci troviamo oggi. Il mondo della Guerra fredda connotava le relazioni transatlantiche di una geometria della sicurezza semplificata, di cui la Nato era la perfetta espressione istituzionale. In una situazione nella quale, sebbene i membri del Patto atlantico fossero più numerosi di quelli delle alleanze tradizionali, la domanda di sicurezza di tutti era rivolta nella stessa direzione e gli Stati Uniti non avevano bisogno di fare cose differenti per soddisfare clienti diversi. Al contrario, provvedendo alla sicurezza di ciascuno garantivano automaticamente anche quella degli altri, mentre occupandosi della sicurezza degli alleati curavano contestualmente pure la propria. La garanzia offerta dagli Stati Uniti alla Germania, per esempio, soddisfaceva insieme l'interesse: dei tedeschi, che non sarebbero stati in grado di difendersi da soli da un'aggressione sovietica; degli americani, perché difendendo la Germania prevenivano la crescita dell'Urss e della sua coalizione; degli altri alleati europei, in quanto, in questa eventualità, anche loro si sarebbero trovati molto meno sicuri.

Già all'inizio degli anni Novanta, all'indomani del collasso dell'Unione Sovietica, apparve chiaro a molti che il sistema internazionale che si stava delineando non sarebbe stato altrettanto favorevole alle relazioni e alle alleanze permanenti². Una volta venuta meno l'architettura globale della Guerra fredda, le variabili rilevanti, gli interessi sostanziali, i modelli di conflitto e gli ambiti regionali e sub-regionali dei diversi attori avrebbero ripreso prevedibilmente a divaricarsi, con il risultato di avvantaggiare alleanze più fluide e meno estese, costituite ad hoc in vista di obiettivi specifici e temporalmente definiti.

1. DAALDER – LINDSAY 2018; BROOKS – WOHLFORT 2018.

2. COLOMBO 1994; WALLANDER 2000; DE LEONARDIS 2001; GORDON 2003.

Anche per le relazioni transatlantiche questo comportava una situazione del tutto nuova. Gli alleati, che alla fine degli anni Quaranta avevano ancora il problema d'imparare a fidarsi l'uno dell'altro, godevano ormai di un livello altissimo di fiducia reciproca ma, a differenza di allora, non concordavano più necessariamente su quali fossero le loro principali preoccupazioni di sicurezza; disponevano di una macchina collaudata per decidere e operare insieme, tuttavia in un ambiente molto meno propizio alla loro cooperazione; ereditavano, insieme a questa macchina, una forma eccezionalmente istituzionalizzata di rapporti reciproci, ma in un contesto nel quale tale forma entrava sempre più clamorosamente in contraddizione con la divergenza dei loro interessi.

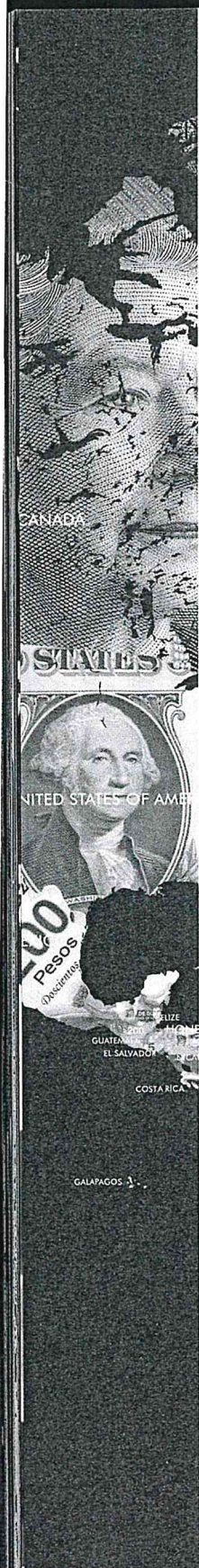
A quasi trent'anni di distanza, la variazione delle percezioni e delle priorità di sicurezza si è accentuata in modo drammatico. Nonostante e sotto la retorica 'comune' della cosiddetta guerra al terrore, l'orizzonte necessariamente 'globale' della politica estera americana si è progressivamente discostato da quello più ristretto dei paesi europei. Anche tra questi ultimi, poi, il peso delle diverse collocazioni geopolitiche non ha più smesso di crescere, con il risultato di rendere sempre più problematico, se non impossibile, concordare un'agenda comune della sicurezza. Così, per esempio, sarebbe del tutto illusorio pretendere che i paesi dell'Europa centro-orientale diano al Mediterraneo lo stesso peso riconosciuto dagli dall'Italia, così come lo sarebbe altrettanto esigere che l'Italia guardi alla Russia come fanno la Polonia o l'Estonia. Mentre, ai due estremi del complesso europeo, se la Brexit sembra rinverdire la suggestione geopolitica e culturale dell'eccezionalismo britannico, la Turchia di Erdogan pare avviata a un riorientamento ancora più radicale dall'Europa verso il Medio Oriente.

Questa diversificazione della sicurezza è sufficiente ad aumentare i costi della relazione sia per gli alleati più deboli che per quello più forte. Per i primi, delegare funzioni, poteri e sovranità al secondo non vuol dire più, come in passato, concorrere *nello stesso momento* alla propria sicurezza, ma può significare contribuire a ciò che non interessa, *nell'attesa* di ricevere in cambio ciò che assuma rilevanza, com'è stato, per esempio, con l'intervento alle missioni out of area in Iraq e in Afghanistan, alle quali i paesi europei hanno aderito meno per seguire gli americani fuori dell'Europa più che per convincerli a restare, in cambio, in Europa. Un analogo aumento dei costi lo patiscono, a maggior ragione, gli Stati Uniti che – a differenza del contesto bipolare – facendo l'interesse di ciascuno dei clienti non fanno più necessariamente quello di tutti gli altri, così come realizzando il loro interesse non conseguono automaticamente anche il proprio. Da un lato, una volta che gli alleati non hanno più le medesime preoccupazioni e gli stessi interessi, gli Usa non possono soddisfarli tutti senza assicurare (o, almeno, promettere) plurime prestazioni, a volte in competizione o persino in contraddizione tra loro. Dall'altro lato, per non deludere gli alleati, l'egemone può nuovamente essere costretto a occuparsi di questioni che non lo riguardano, trascurando o procrastinando quelle di diretto interesse, con il rischio di rinfocolare – come già avvenuto – i contrasti tipici dei periodi 'normali' della politica estera americana, oscillante tra internazionalismo e isolazionismo, tra multilateralismo e unilateralismo.

IL DEFINITIVO TRAMONTO DELLA CENTRALITÀ EUROPEA

Su questo mutamento strutturale si è innestato, aggravandolo, un ancora più radicale cambiamento geopolitico. Le relazioni transatlantiche del secondo dopoguerra avvenivano tra l'America e l'Europa, che costituivano i due centri indiscussi delle relazioni internazionali del periodo: sul piano economico, atteso che le due regioni erano i motori e i massimi beneficiari dell'economia e dei commerci; sul piano diplomatico e strategico, in quanto la Guerra fredda faceva degli Stati Uniti il giocatore più importante e dell'Europa il terreno di gioco decisivo; sul piano culturale, infine, poiché tutto l'immaginario politico e ideologico del Novecento, per non parlare dello sviluppo delle scienze (naturali e sociali), aveva ancora una chiarissima matrice euro-americana. L'evoluzione degli ultimi tre decenni, invece, ha progressivamente ma irresistibilmente eroso la posizione europea: sul piano economico, in quanto altri attori e altre regioni si sono dimostrati molto più dinamici, mentre il Vecchio continente sembra essere già stato la vittima principale dell'ultima grande crisi del 2007-2008; su quello diplomatico e strategico, dato che la fine della Guerra fredda ha spazzato anche l'ultimo residuo di centralità di cui l'Europa beneficiava quale teatro principale dello scontro tra le superpotenze; sullo stesso piano culturale, infine, poiché la pretesa europea di recitare il ruolo di 'grande potenza civile' del XXI secolo deve fare i conti con la drammatica perdita di attrattività del suo 'modello', simboleggiata dalla crisi di coesione e di legittimità dell'Unione.

Agli inizi del terzo millennio, l'Europa si trova in una posizione che, in termini storici, è nuova e unica: non domina né è dominata, non è isolata ma neppure in grado di controllare il mondo. Per la prima volta nella sua storia è una regione qualunque di un sistema internazionale globale: allorché, in precedenza, era solo una fra le tante aree del mondo (prima del periodo della propria espansione), il mondo non era ancora globale, mentre da quando lo è divenuto l'Europa è stata stabilmente al suo centro³. Questo spaesamento l'ha colta clamorosamente impreparata, ma – allo stesso tempo – ha pesato anche sulle relazioni transatlantiche, almeno perché ha aperto un secondo e più radicale conflitto di prospettive tra europei e statunitensi. Per gli uni, naturalmente, l'Europa non può che restare al centro delle percezioni e delle politiche di sicurezza, per gli altri lo spostamento del baricentro strategico ed economico verso l'Asia – che è l'unico aspetto sul quale, non casualmente, hanno convenuto le ultime tre amministrazioni americane – comporta una corrispettiva diminuzione dell'interesse strategico dell'Europa che, da centro delle preoccupazioni degli Stati Uniti, è retrocessa a regione come le altre o, peggio, a semplice hub per la proiezione di potenza al di fuori di essa.



Il ridimensionamento del rilievo del vecchio continente diventa tanto più sensibile politicamente – e siamo alla terza ragione di crisi delle relazioni transatlantiche – quanto più diminuisce la disponibilità egemonica degli Usa. Diversi elementi concorrono a questo mutamento: l'esperienza delle due guerre fallimentari (in termini di rapporto tra costi sopportati e obiettivi politici conseguiti) nei teatri iracheno e afgano, alle quali si è aggiunta l'esperienza più recente della transizione fuori controllo in Libia; lo shock della crisi economica e finanziaria del 2008, dalla quale gli Stati Uniti sono usciti brillantemente ma senza tornare ai fasti degli anni Novanta; il ritorno dello spettro ricorrente del 'declino americano', associato – come di consueto – al timore di incorrere nella malattia mortale di tutti gli imperi e le potenze egemoni del passato, l'*imperial overstretch*⁴. Non casualmente, il convincimento che il livello attuale degli impegni internazionali di Washington sia insostenibile e, per converso, che lo sia anche l'obiettivo di rimettere in equilibrio gli impegni e le risorse, costituisce uno dei più impressionanti elementi di continuità tra le amministrazioni americane di Barack Obama e di Donald Trump⁵. La tentazione del *retrenchment*, non a caso, ha già avuto un profondo impatto su diversi capitoli di politica estera trattenendo, per esempio, il presidente democratico dal sostenere più decisamente l'iniziativa di fronte alla catastrofe siriana, o ispirando la ricerca di una exit strategy onorevole dal Medio Oriente da parte dell'inquilino repubblicano della Casa bianca. Ma un impatto, tutt'altro che trascurabile, questa tentazione l'ha già avuto anche sulle relazioni transatlantiche⁶. Intanto, nella stessa misura in cui si convincono di rischiare il declino, gli Stati Uniti scoprono un incentivo a non disperdere le risorse e a concentrarle sui tavoli più importanti. Mentre, seguendo questa inclinazione, essi finiscono per riorientarsi verso quello che, a torto o a ragione, considerano il tavolo più importante del XXI secolo, l'Asia-Pacifico, sottraendo investimenti dalle altre regioni, Europa compresa. È la tentazione conclamata dell'attuale presidenza Trump. Ma, perché non ci si faccia troppe illusioni sul dopo-Trump, tale era già stata la postura geopolitica di Bush e del *Pivot to Asia* di Obama. Tutte e due le possibili alternative allo spettro del *decoupling* sono, per ragioni diverse, problematiche. La prima, la riscoperta della tradizionale 'minaccia russa', suona come una bancarotta strategica e intellettuale: dopo tutti i tentativi anche molto sofisticati di ricostruire le relazioni transatlantiche su nuove basi e attorno a nuovi obiettivi, questa soluzione le riporterebbe al punto di partenza, ma in una condizione storica incomparabile a quella del passato. L'altra alternativa, la rinegoziazione dei contenuti e delle condizioni delle relazioni transatlantiche, è più promettente ma politicamente delicatissima; essa dovrebbe cominciare, infatti, dall'abituale questione del *burden-sharing* (sollevata, anche questa, con un'asprezza non troppo diversa da tutte e tre le ultime amministrazioni americane)⁷. Ma, a differenza del passato, il cuore

4. GILPIN 1989.

5. WHITE HOUSE 2010; WHITE HOUSE 2017.

6. KAUFMAN 2017.

7. MANDELBAUM 2017; SCHWELLER 2018.

della rinegoziazione diventerebbe una sorta di grande scambio geopolitico: gli americani potrebbero confermare la propria disponibilità a impegnarsi nella sicurezza europea ma gli europei dovrebbero vincolarsi a contribuire agli interessi extraeuropei degli Stati Uniti.

IL VERSANTE ISTITUZIONALE DELLE RELAZIONI TRANSATLANTICHE. UNA CRISI GEMELLA DI EFFICIENZA E LEGITTIMITÀ

L'ultima ragione di crisi delle relazioni transatlantiche è parte di una crisi molto più ampia. Dalla fine della Seconda guerra mondiale al primo decennio del dopoguerra fredda, quelle relazioni hanno alimentato una straordinaria proliferazione di istituzioni internazionali mentre, a propria volta, queste hanno contribuito a consolidare le relazioni tra americani ed europei e quelle di questi ultimi tra di loro. È il caratteristico circolo virtuoso sul quale si è retto per quasi settant'anni l'ordine mondiale liberale: la volontà degli stati più forti consentiva alle istituzioni sovranazionali di operare efficacemente ed esse permettevano di rafforzare la stabilità e le regole della convivenza internazionale⁸. A ciò si aggiungeva una fortissima dimensione normativa, rivelatasi decisiva proprio al momento del passaggio dal sistema bipolare a quello successivo. Nei primi dieci anni del dopoguerra fredda, l'identificazione delle istituzioni euro-atlantiche con la democrazia fece della loro sopravvivenza un valore in sé, da tutelare e difendere persino al di là della capacità contingente di soluzione dei problemi. In primo luogo, esse sarebbero servite a tenere in piedi e ad alimentare il fondamento stesso del 'nuovo ordine mondiale' e della tradizione politico-giuridica di cui si nutriva: il primato della democrazia sulla politica di potenza. In secondo luogo, la sopravvivenza delle istituzioni avrebbe dovuto aggirare le difficoltà legate al passaggio dal sistema bipolare a quello post-bipolare, frapponendo uno schermo su ciò che stava cambiando nelle relazioni fra gli alleati e operando come una sorta di 'maschera di continuità', tanto più preziosa in una fase di mutamento come quella. Infine, e soprattutto, la sopravvivenza delle istituzioni avrebbe dovuto contribuire alla legittimazione stessa dei paesi membri. In una situazione nella quale l'adesione alla democrazia liberale tendeva sempre di più a diventare (almeno in Europa) la condizione di accesso alla piena soggettività internazionale, l'identificazione tra istituzioni sovranazionali e democrazia creava un disincentivo fortissimo all'uscita per la stessa ragione per la quale produce un impulso altrettanto vigoroso all'entrata. La 'corsa alle istituzioni euro-occidentali' dei paesi ex comunisti non è pienamente comprensibile al di fuori di questa forza d'attrazione. Oltre che come strumenti per risolvere problemi contingenti, per quanto rilevantissimi, come quelli della sicurezza e della ricostruzione economica, le istituzioni 'occidentali' erano rincorse in quanto insostituibili agenzie di legittimazione. In un contesto mondiale nel quale avevano conquistato il monopolio delle parole «democrazia»,

8. IKENBERRY 2007.

1988-1991, Cambridge 1991.

- K. KAMP, *A Global Role for NATO?*, «The Washington Quarterly» XXII (1999) 1, pp. 7-11.
- J.P. KAUFMAN, *The US perspective on Nato under Trump: lessons of the past and prospects for the future*, «International Affairs» XCIII (2017) 2, pp. 251-266.
- M. MANDELBAUM, *Pay up, Europe. What Trump gets right about Nato*, «Foreign Affairs» XCVI (2018) 5, pp. 108-114.
- R. SCHWELLER, *Three Cheers for Trump's foreign policy. What the establishment misses*, «Foreign Affairs» XCVII (2018) 5, pp. 133-143.
- O. WAEVER, *Modelli e scenari futuri*, «Politica Internazionale» (1993) 1, pp. 5-27.
- C.A. WALLANDER, *Institutional assets and adaptability: Nato after the Cold War*, «Internationalization» LIV (2000) 4, pp. 705-735.
- WHITE HOUSE, *The National Security Strategy*, Washington DC, May 2010.
- WHITE HOUSE, *The National Security Strategy*, Washington DC, December 2017.

RIVISTA ITALIANA DI INTELLIGENCE