

## **UE e USA alla prova del Covid-19. Verso una nuova era delle relazioni transatlantiche?**

di Eva Palo

### **ABSTRACT**

Da più di settant'anni, Stati Uniti e Unione europea sono legati da un vincolo importante che, malgrado alcune difficoltà, non è mai entrato davvero in crisi. La presidenza di Donald Trump, tuttavia, ha messo in discussione tale legame creando una frattura tra le parti che, in seguito alla crisi sanitaria, economica e politica causata dal Covid-19, è divenuta sempre più profonda. Inoltre, la propensione statunitense a gestire la pandemia in maniera unilaterale sembra avere risvegliato, negli europei, il desiderio e l'esigenza di sviluppare un'autonomia strategica con la quale affrontare le diverse crisi che caratterizzano il Sistema Internazionale. Se un simile scenario potrebbe indurre a credere che la partnership transatlantica sia sul viale del tramonto, in realtà l'arrivo alla Casa Bianca di Joe Biden sembra ridare nuova linfa al vincolo transatlantico. In relazione a quest'ultimo punto, questo lavoro esplora il tema delle relazioni tra USA ed UE prima, durante e dopo la crisi pandemica.

Questo articolo si propone di riflettere sull'evoluzione delle relazioni tra Stati Uniti (USA) e Unione europea (UE) alla luce della crisi pandemica causata dal Covid-19 e dell'elezione del nuovo presidente degli Stati Uniti, Joe Biden. In generale, USA e UE condividono un legame speciale, basato su valori e ideali comuni, e di unità nella difesa dell'ordine multilaterale liberale che hanno contribuito a fondare dopo la fine della guerra fredda. Tale legame, forgiato all'indomani del secondo conflitto mondiale, malgrado nel corso degli anni sia andato incontro a momenti di crisi e di difficoltà di natura economica e politica, non si è mai allentato del tutto né è stato mai messo in discussione – almeno fino all'arrivo alla Casa Bianca di un “outsider”, il presidente Donald Trump. Trump, infatti, ha rovesciato il paradigma del rapporto transatlantico: gli stati europei sono divenuti “avversari” in campo commerciale, e la cooperazione nel settore politico-strategico che aveva caratterizzato, da sempre, il rapporto tra le due parti è stata fortemente ridimensionata.

In questo quadro, la crisi pandemica, più che ricucire il legame tra i due partner, ha reso ancor più profonda la frattura, e risvegliato negli Stati Membri dell'Unione Europea un senso di rivalsa e forse e di maggiore autoconsapevolezza dell'importanza dell'integrazione. Ciò ha permesso di ridiscutere, con più vigore e forza, sulle modalità mediante le quali sviluppare un'autonomia strategica europea, quale mezzo essenziale per emanciparsi dagli USA e assumere un ruolo non più secondario nel Sistema Internazionale.

La questione, alla luce del quadro tracciato sopra, è la seguente: in che modo la presidenza di Joe Biden e la nuova sensibilità degli Stati Membri, imprimeranno una nuova – possibile – svolta alle relazioni transatlantiche, anche alla luce delle dinamiche innescate dalla pandemia? L'articolo intende dunque provare a rispondere a tale interrogativo seguendo dapprima l'evoluzione storica del partenariato transatlantico dalla fine della Seconda guerra mondiale all'era Trump, per poi approfondire il concetto di autonomia strategica e, infine, interrogarsi su quale sia lo sviluppo possibile del legame USA-UE, conseguente all'arrivo alla Casa Bianca del nuovo presidente Biden.

### **Le relazioni transatlantiche dalla fine della Seconda guerra mondiale all'era Trump**

Fin dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, gli USA e i paesi europei hanno intrattenuto relazioni fiorenti e proficue in ambito economico, politico e strategico – alternando tuttavia fasi in cui era possibile pervenire a posizioni e interessi comuni, e fasi in cui diventava più difficile, se non impossibile, assumere posizioni condivise su determinate questioni di politica internazionale. Nonostante questi momenti altalenanti, gli USA sono stati grandi sostenitori del processo d'integrazione europea, sebbene, almeno inizialmente, tale sostegno era per certi versi motivato da ragioni perlopiù altruistiche. Infatti, obiettivo principale era quello di creare dall'altra parte dell'Atlantico un proprio bastione – con una autonomia molto limitata – in funzione di contrasto all'Unione Sovietica, senza perciò temere di poter perdere l'influenza nell'area. Non a caso, nella prima fase dei rapporti transatlantici, più che di parlare di partnership si potrebbe parlare di una vera e propria dipendenza europea nei confronti della controparte statunitense che, all'indomani della fine del conflitto mondiale, era emersa proprio come una super-potenza economica, politica e militare, demandata a definire posizioni e azioni che gli stati europei avrebbero dovuto seguire in maniera pressoché insindacabile.

Tale rapporto iniziò lentamente a modificarsi in seguito ai sempre maggiori sviluppi che gli stati europei compivano in direzione dell'integrazione economica e politica che avevano iniziato nel 1951 con l'istituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Infatti, attraverso l'istituzione della Comunità economica europea (CEE) con i trattati di Roma nel 1957 e della Cooperazione politica europea (CPE)<sup>1</sup>, istituita negli anni Settanta e istituzionalizzata con l'Atto unico europeo del 1986, la Comunità iniziò gradualmente ad affermare una prima minima autonomia nel settore economico e in quello

<sup>1</sup> La CPE è da considerarsi il primo esperimento volto a favorire la consultazione tra gli Stati aderenti riguardo le questioni di politica estera e l'adozione di posizioni comuni rispetto a tali questioni, per quanto il nodo di una politica estera comune resterà, negli anni, un aspetto molto problematico per il sommarsi delle iniziative bilaterali e le diverse politiche estere nazionali.

delle relazioni internazionali, distanziandosi e talvolta mettendo in questione gli interessi dell'alleato statunitense.

Per quanto riguarda l'aspetto economico, la definizione di un mercato comune e di una tariffa doganale esterna comune determinò la crescita notevole del commercio tra gli stessi paesi europei, riducendo quello esterno e danneggiando in particolare quello con gli USA, la cui bilancia dei pagamenti iniziò a registrare un deficit rispetto all'Europa dagli inizi degli anni Sessanta in poi. Col tempo, da un lato l'aggravarsi delle dispute di natura economica (in particolare negli anni Settanta), dall'altro il pivot in direzione del Vietnam e della Cina sviluppato dal presidente Richard Nixon, spinsero il segretario di stato Henry Kissinger a tentare di ridefinire il legame transatlantico indicendo lo "Year of Europe", le cui premesse, sfortunatamente, tendevano ancora una volta a subordinare la CEE alle decisioni e agli interessi americani<sup>2</sup>.

Per ciò che riguarda, invece, la politica internazionale, l'istituzione della CPE diede la possibilità, per la prima volta, ai paesi della CEE di affacciarsi alle questioni internazionali agendo come un fronte compatto, perseguendo i propri interessi e affermando i propri principi – cercando, cioè, di non farsi influenzare dai grandi attori protagonisti della guerra fredda. Diverse furono, infatti, le crisi in occasione delle quali USA e CEE parvero a tratti perdere quella condivisione di principi e d'interessi che da sempre era alla base del loro legame. In più occasioni, infatti, quali la crisi afgana e dal sequestro degli ostaggi all'ambasciata americana a Teheran, in seguito alla rivoluzione Khomeinista (1979), fino alla crisi polacca del 1981<sup>3</sup>, la CPE dimostrò di non sposare acriticamente le strategie adottate dagli USA, impegnandosi, laddove possibile, a mantenere una posizione moderata e non di totale rottura come quella assunta dall'alleato, con l'intento di rispettare il principio di distensione di cui si era fatta promotrice.

Ciononostante, il filo conduttore in questi momenti di tensione che USA ed Europa hanno vissuto negli ultimi settant'anni è stata la consapevolezza che ciò che univa i due partner fosse più forte di ciò che li divideva. Inoltre, agli occhi degli europei, indipendentemente da qualsiasi spaccatura, l'Europa avrebbe potuto contare sempre sull'aiuto e sulla protezione degli USA (Corradi *et al.*, 2020). A mettere in discussione tale certezza, prima ancora del presidente Tru-

<sup>2</sup> Infatti, malgrado le intenzioni di Kissinger fossero quelle di ripensare l'Alleanza atlantica alla luce della mutata realtà politica globale e, quindi, di firmare una nuova Carta atlantica che prevedesse una relazione politica ed economica nuova e meno sbilanciata, di fatto sembrò permanere una sorta di gerarchia tra le responsabilità e gli interessi degli USA e quelli europei, con i primi a prevalere sui secondi.

<sup>3</sup> Sebbene avesse origini più profonde, la crisi polacca scoppiò in seguito all'introduzione della legge marziale il 13 dicembre 1981 da parte di una giunta militare con a capo il generale Jaruzelski, formalmente per scongiurare un'invasione militare sovietica simile a quelle avvenute in Ungheria nel 1956 e in Cecoslovacchia nel 1968, in realtà per porre fine alle proteste che stavano dilagando nel paese e reprimere l'opposizione politica guidata dal sindacato *Solidarnosc*.

mp, è stato il suo predecessore, Barack Obama, il quale in più circostanze ha dimostrato di considerare l'Europa una regione stabile e matura, non più bisognosa dell'assistenza americana. Infatti, nonostante abbia lavorato in stretta sintonia con gli alleati europei per raggiungere obiettivi storici come l'accordo di Parigi sul clima e il Piano d'Azione Congiunto Globale, Obama ha anche mantenuto un atteggiamento abbastanza severo nei confronti degli Stati Membri, accusandoli di spingere gli USA ad intervenire in determinate aree di crisi per poi evitare un proprio *engagement*, facendo spesso capire che la partnership transatlantica dovesse rispecchiare un rapporto paritario e razionale in cui gli europei avrebbero dovuto impegnarsi di più.

Se con l'arrivo di Obama inizia ad essere messo in discussione l'eterno *engagement* americano nei confronti dell'Europa, è solo con il presidente Trump che viene posto in dubbio il valore stesso della relazione UE-USA. Trump, per certi versi, ha scardinato i tre pilastri su cui si è sempre fondata la relazione transatlantica, ossia quello economico, strategico e politico-culturale. Sul piano economico, fin dall'inizio Trump non ha condiviso l'idea che i processi d'integrazione commerciale e finanziaria siano stati un fattore di vantaggio per gli USA tanto quanto l'UE. Seguendo la logica a somma zero che Trump ha applicato all'ordine atlantico, nella quale la bilancia dei pagamenti è l'elemento cardine per identificare chi sia l'attore più forte e reattivo nei momenti di tensione, il fatto che gli USA abbiano registrato, negli ultimi vent'anni, un deficit sempre maggiore con l'UE sta ad indicare che tale sistema non sia particolarmente favorevole agli USA, andando a vantaggio degli europei e della Germania in particolare. Non a caso, nel 2018, l'ex Presidente ha definito l'UE «a foe» (un nemico) nel settore economico e commerciale, al pari di Cina e Russia, e dal 2019 ha adottato tutta una serie di dazi che hanno penalizzato i commerci con l'Europa, colpendo una vasta gamma di prodotti per un totale di 7.5 miliardi di dollari di importazioni (Di Donfrancesco, 2019).

Oltre all'aspetto commerciale, altro elemento di scontro con gli europei ha riguardato le spese della difesa e, quindi, il pilastro strategico-militare, elemento fondante della stessa alleanza atlantica. Infatti, nel 2006 i membri della Nato hanno definito un budget pari al 2% del PIL di ogni membro da destinare alla difesa, ma ad oggi solo alcuni tra gli Stati Membri sono riusciti ad adempiere a tale obbligo; tale incapacità europea di assumersi maggiori oneri nel settore della sicurezza ha rafforzato col tempo l'idea secondo la quale l'Europa sfrutti parassitariamente l'alleato statunitense, preferendo rimanere ai margini del sistema. Non a caso, probabilmente, è per questo motivo che Trump, nel luglio 2020, ha ridotto drasticamente la presenza militare statunitense in Germania predisponendo il rimpatrio di circa 12000 truppe<sup>4</sup>, giustificando tale decisione

<sup>4</sup> La Germania è il paese europeo che ospita il maggior numero di truppe statunitensi per via della sua rilevanza strategica dovuta alla presenza del quartier generale dello "US European command (EUCOM)", situato nella città di Stoccarda.

con l'accusa al paese di trarre vantaggio dagli USA: «spendiamo molto per la Germania, loro approfittano di noi mediante le questioni commerciali e militari, per questo ridurremo le forze schierate» (riportato in Gordon e Youssef, 2020).

Infine, ultimo elemento problematico durante l'era Trump è stato sicuramente quello puramente politico-culturale. Il forte nazionalismo e il realismo che hanno caratterizzato la retorica del presidente statunitense hanno testimoniato un progressivo distacco dal mito dell'eccezionalismo americano che, dal 1949 in poi, si è trasformato in "eccezionalismo atlantico". Nella logica a somma zero adottata da Trump, infatti, non erano contemplati né un destino comune a USA ed Europa né l'universalismo che ne caratterizzava i valori: in altre parole, gli USA avrebbero dovuto perseguire i propri interessi abbandonando le logiche del multilateralismo che da fattore di forza veniva presentato come elemento di debolezza.

### ***"I did it my way": l'impatto del Covid-19 sulle relazioni transatlantiche***

Come in ogni *storia d'amore* che si rispetti, una crisi può essere o il momento giusto per provare a *salvare il salvabile* e impegnarsi a costruire un futuro migliore, o, al contrario, può fungere da detonatore e far esplodere le fondamenta dell'intero progetto che era stato costruito insieme fino a quel momento. Al pari di una qualsiasi crisi, la crisi sanitaria, economica e sociale causata dallo scoppio della pandemia da Covid-19 ha ulteriormente complicato le relazioni transatlantiche, già rovinata dai quattro anni della presidenza Trump.

In effetti, diversamente dalla crisi economica del 2008, in occasione della quale USA e UE avevano lavorato fianco a fianco, la pandemia non è stata testimone di un analogo scenario. In generale, il Coronavirus ha dimostrato quanto il Sistema Internazionale, lungi dall'essere fondato sulla cooperazione internazionale tra le grandi potenze, si stia trasformando in un sistema fortemente competitivo in cui nessuna potenza è realmente intenzionata a cooperare con le altre. Basti pensare, a tal proposito, allo scontro tra le diverse narrative avanzate dai paesi riguardo le origini del virus e l'efficacia delle misure adottate per affrontarlo. In particolare, gli USA non solo hanno dimostrato un maggiore *disengagement* ai danni dell'Europa, ma anche una vera e propria mancanza d'interesse nella tenuta del Sistema Internazionale nel suo complesso e nella lotta multilaterale al virus, esemplificata dall'abbandono dell'OMS nel bel mezzo della pandemia.

In riferimento al maggior distacco perpetrato ai danni dell'Europa, occorre, inoltre, sottolineare che il presidente Trump, in occasione di un discorso pronunciato alla nazione l'11 marzo 2020, non solo ha accusato l'UE di non aver adottato misure adeguate per impedire il contagio o quanto meno rallentarlo – negligenza che, a parere del presidente, avrebbe causato un aumento dei focolai negli USA, nati in seguito all'ingresso di viaggiatori europei nel paese

–, ma dal 12 marzo ha definito una lista di paesi europei appartenenti all'area Schengen dai quali l'ingresso negli USA sarebbe stato vietato, adottando tale misura senza neanche consultare le maggiori istituzioni europee. Di contro, in un comunicato congiunto, il presidente del Consiglio europeo Charles Michel e il presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen hanno duramente condannato la decisione statunitense, sottolineando che «il Coronavirus è una crisi globale, non limitata ad un singolo continente, e necessita di una risposta congiunta più che di un'azione unilaterale». E al contempo, hanno esplicitato il proprio impegno ad adottare azioni dure e decisive per limitare i contagi, dimostrando la voragine esistente tra i due diversi approcci alla pandemia: una sorta di deresponsabilizzazione nel caso americano e una propensione al multilateralismo in quello europeo.

“Abbandonati” dall’alleato di sempre e dovendo reagire ad una crisi senza eguali, non sorprende quindi che i governi europei abbiano iniziato a promuovere con maggior determinazione lo sviluppo di una vera e propria autonomia strategica, la quale, se fino a quel momento era stata considerata come una possibilità, con l’inasprirsi della pandemia e delle relazioni transatlantiche, è diventata un’esigenza concreta e urgente. In questa sede per autonomia strategica s’intende la definizione di aree di competenza in cui la cooperazione tra gli Stati Membri debba essere decisamente più forte e orientata, prioritariamente, ad affermare i principi e perseguire gli interessi europei, senza subire l’influenza dei grandi attori internazionali, predisponendo al contempo strumenti e meccanismi adeguati a fare ciò. Non a caso, il concetto stesso di autonomia strategica venne introdotto per la prima volta nel dicembre del 2013 dal Consiglio Affari Esteri in riferimento ai settori della sicurezza e della difesa, per poi essere ripreso nel 2017 dal presidente francese Emmanuel Macron, e ancora nel 2018 dal presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker con riferimento ad alcune aree in cui l’UE avrebbe dovuto esercitare la propria sovranità – come ad esempio la difesa, la sicurezza, la protezione dell’ambiente, l’economia, l’energia e il clima. In tutto ciò, la presidenza Trump ha sicuramente esercitato un’influenza da non sottovalutare, poiché, infatti, nel 2018, dopo il ritiro degli USA dall’accordo sul nucleare iraniano, la Cancelliera tedesca Angela Merkel dichiarò che per l’Europa fosse ormai giunto il momento di prendere in mano il proprio destino, non potendo più contare sul perenne *commitment* statunitense. In effetti, da quel momento in avanti gli Stati Membri si sono impegnati ad approfondire la cooperazione nei settori della sicurezza e della difesa, istituendo la Cooperazione Rafforzata Permanente (PESCO) e il fondo europeo per la difesa.

A fronte di un dibattito sull’autonomia strategica in atto da quasi un decennio, la crisi pandemica ha quindi accelerato la necessità di convogliare gli sforzi in questa direzione in maniera più precisa per diverse ragioni.

Sicuramente il primo fattore da prendere in considerazione è, ancora una volta, l’atteggiamento americano. La risposta di Trump alla pandemia ha reso

ancora più evidente quanto oramai i due alleati siano lontani da una visione o un approccio comune rispetto alla risoluzione delle crisi internazionali e quanto sia necessario per l'Unione essere in grado di agire autonomamente in ogni sfera della politica internazionale. A tal proposito, la dottrina Sinatra<sup>5</sup> elaborata dall'Alto rappresentante per la politica estera dell'UE, Joseph Borrell, rispecchia appieno l'aspirazione europea ad agire autonomamente, facendo le cose semplicemente «its own way». L'UE dovrebbe, nel dettaglio, impegnarsi a trovare un giusto compromesso tra la sua naturale propensione a favore del multilateralismo e l'obiettivo di affermare la propria leadership. Dovrebbe, da un lato, assumere un atteggiamento assertivo così da proteggere i propri interessi e prendere parte al *game of power* al quale sono chiamate tutte le maggiori potenze e, dall'altro, impegnarsi a proteggere il sistema multilaterale, poiché è solo con la cooperazione su ampia scala che è possibile affrontare sfide importanti come il cambiamento climatico o la stessa pandemia.

Un secondo aspetto necessario per comprendere le motivazioni alla base della rinnovata spinta a favore dello sviluppo dell'autonomia strategica è dato dalla forte dipendenza dell'Unione dalle filiere di produzione mondiali che, con la pandemia, hanno dimostrato di non essere pienamente efficienti. Questo ha spinto gli Stati Membri a sviluppare una maggiore resilienza e a riscoprire l'importanza di porre rimedio a tali inefficienze, riportando la produzione di alcuni beni in Europa. Alla luce di ciò, il potenziamento della macchina produttiva europea al fine di ridurre le vulnerabilità causate dall'eccessiva dipendenza esterna e il tentativo di mantenere una posizione di avanguardia nei settori dell'innovazione e dello sviluppo tecnologico diventerebbero i punti focali dell'azione europea (Martin, 2020).

Malgrado le premesse, sembra, però, che ci siano delle remore attorno alla realizzazione dell'autonomia strategica: da un lato, c'è chi teme che l'Unione non possa ambire ad essere pienamente autonoma, o almeno non in un futuro prossimo, e in tal senso sono emblematiche le parole del ministro della difesa tedesco Kramp-Karrenbauer che ha più volte sottolineato che le illusioni di un'autonomia strategica europea debbano cessare, considerando ancora essenziale la dipendenza europea nei confronti degli USA almeno per ciò che riguarda il settore difensivo. Dall'altro lato, si teme, invece, che perseguire l'autonomia strategica possa facilitare forme di protezionismo e indebolire l'interdipendenza e il dialogo continuo con l'economia globale, aspetti che confliggono, però, con l'idea stessa di autonomia strategica. Ciononostante, le intenzioni

<sup>5</sup> Malgrado, storicamente, l'espressione "dottrina Sinatra" faccia riferimento alla politica di non ingerenza negli affari interni degli stati membri del Patto di Varsavia adottata da Michail Gorbačëv, dal 2021 essa indica anche la politica adottata dall'UE rispetto alle dispute tra USA e Cina. Infatti, l'intenzione europea, come esplicitata da Borrell, è di mantenersi estranea a qualsiasi rivalità tra i due paesi continuando, da un lato, a coltivare i rapporti con Pechino per rispondere alle sfide globali e, dall'altro, rafforzando la sovranità strategica europea, proteggendo i settori strategici dell'economia e promuovendo i valori e gli interessi europei.

dell'Unione sono ben chiare e rimangono ben determinate anche in alcuni dossier pubblicati dalle istituzioni europee poco dopo l'insediamento del nuovo presidente degli USA a riprova che, anche in caso di una riconciliazione con gli USA, la strada europea è già ben spianata.

### ***Make multilateralism great again. L'elezione di Biden e i futuri possibili delle relazioni USA-UE***

«Questa nuova alba negli Stati Uniti è il momento che stavamo aspettando da tempo»: con queste parole cariche di ottimismo, speranza e grandi aspettative, la presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen, il 20 gennaio 2021, accoglieva di buon grado l'insediamento di Joe Biden alla Casa Bianca in qualità di nuovo presidente degli USA, considerandolo come la prova che, ancora una volta, l'Europa potesse contare su un "amico" oltre oceano.

In effetti, mai come stavolta le elezioni statunitensi sono state seguite in Europa con speranza mista ad ansia per il timore che potesse essere inaugurata una nuova era Trump. Non è un segreto, infatti, che gli ultimi quattro anni abbiano segnato gli Stati Membri dell'Unione, e che per questo essi abbiano considerato l'elezione di Biden come la fine di quell'incubo a cui ormai erano abituati. Questa sarebbe, dunque, un'opportunità per ridare nuova linfa alle relazioni transatlantiche, non solo riparando le fratture createsi in questi anni, ma rifondandole su basi nuove, anche alla luce delle sfide che caratterizzano e caratterizzeranno il Sistema Internazionale negli anni a venire. Sarà inevitabile, quindi, adattare i legami economici, securitari e politici già esistenti alle nuove minacce transnazionali, alle rivalità geopolitiche emergenti e alle realtà domestiche che caratterizzano i due partner.

Alla luce di ciò, in nome di un rinnovato senso di appartenenza transatlantica, nel dicembre del 2020, la presidente della Commissione europea von der Leyen, di concerto con l'Alto rappresentante Borrell, ha proposto una nuova agenda transatlantica per la cooperazione globale, con l'obiettivo di definire degli ambiti di una leadership congiunta fondata su un'azione e istituzioni multilaterali più forti, il perseguimento di interessi comuni, la valorizzazione dell'azione collettiva e, di conseguenza, la riscoperta del multilateralismo, approccio duramente criticato dal presidente emerito, e la ricerca di soluzioni che rispettino i valori comuni ai due alleati. Agli occhi degli europei, tali principi dovrebbero ispirare l'azione transatlantica nei settori indicati: la lotta al Covid-19 e al cambiamento climatico, la difesa della biodiversità, la creazione di un mondo prospero e più pacifico, e il rilancio dell'economia mediante la trasformazione digitale. È, quindi, chiaro il cambio direzionale che, già ad un primo impatto, sembra aver avuto il dibattito transatlantico: se, infatti, con Trump si era rafforzata la spinta europea a favore dello sviluppo dell'autonomia strategica, con la presidenza Biden sembra si parli, invece, di un vero e proprio allineamento

strategico dei due partner, attorno a problematiche globali che necessitano di un'azione comune.

Nonostante i presupposti siano più rosei di quanto si potesse immaginare, per ora la realtà sembra essere ancora lontana dalle aspettative. Se è vero che il presidente Biden, così come il suo segretario di stato Antony J. Blinken, abbia dimostrato in più circostanze una forte simpatia verso l'Europa, è anche vero che restaurare una partnership forte come quella di un tempo non è né scontato né semplice come si potrebbe pensare.

In primo luogo, infatti, occorre tener bene a mente che Biden arriva alla Casa Bianca in un momento in cui il paese sta vivendo una fase di profonda divisione interna: almeno all'inizio del suo mandato, i suoi sforzi si concentreranno sulla risoluzione di problematiche domestiche come il rilancio dell'economia, la risoluzione delle divisioni sociali ed etniche, e delle disuguaglianze economiche che causano malcontento nel paese e la stessa lotta al Covid-19. Sebbene formalmente il presidente si sia già dimostrato bendisposto al rilancio della cooperazione transatlantica e multilaterale in senso ampio, rientrando negli accordi di Parigi e nell'OMS, di fatto per fare ciò ci vorranno tempo, risorse e impegno che per il momento saranno destinati ad altro. In tal senso, gli europei dovranno rispondere alle aspettative della nuova presidenza USA e dimostrarsi all'altezza di esercitare una propria leadership nella risoluzione dei problemi globali, soprattutto se la loro ambizione è quella di ridefinire il partenariato su basi nuove ossia su una più equa distribuzione di potere e responsabilità e sul rispetto reciproco (Karnitschnig, 2020). Essi dovranno dimostrare, dunque, di essere pronti a fare di più e in questo senso ritorna centrale il dibattito sull'autonomia strategica europea, considerata come un prerequisito per una partnership transatlantica più forte e duratura. Infatti, solo un'Europa più capace e più autonoma sarà in grado di rifondare il legame con gli USA in un'ottica nuova e di lavorare insieme per rendere il multilateralismo *great again*.

Ulteriore ostacolo al ripristino del legame transatlantico potrebbe essere la questione cinese. La rivalità tra USA e Cina è uno degli elementi più importanti della politica internazionale, indipendentemente da chi si trovi alla Casa Bianca e, anzi, probabilmente con il presidente Biden la frattura tra le due potenze tenderà ad approfondirsi. Ciò soprattutto in considerazione della scarsa propensione di Biden a stringere accordi con leader autoritari e la crescente preoccupazione per il mancato rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto che caratterizza la situazione cinese ad Hong Kong e Taiwan, nonché per l'accresciuta assertività del paese nel Mare Cinese Meridionale. La minaccia che un tale attore causa al Sistema Internazionale necessiterebbe di un'azione comune e un fronte compatto, ma sembra che l'Europa ancora non sappia se allinearsi alle posizioni statunitensi o allontanarsene. A tal proposito, se è vero che la Commissione europea ha più volte definito la Cina un «rivale sistemico che promuove modelli alternativi di governo», concordando quindi con la posizione di Washington, è pur vero anche che non tutti gli Stati Membri

sono concordi nel condividere tale prospettiva; l'ostacolo principale è rappresentato proprio dalla Germania, con cui la Cina intrattiene la maggior parte degli interscambi commerciali. Per certi versi, soprattutto mediante il riferimento alla dottrina Sinatra e la firma del *Comprehensive Agreement on Investment* con la Cina qualche giorno prima dell'insediamento di Biden, sembra che l'UE voglia distaccarsi completamente dall'approccio statunitense, considerato dal presidente francese Macron addirittura controproducente.

L'Europa dovrebbe, però, capire di non poter rimanere in questo stato di limbo perenne e soprattutto realizzare che la Cina non sembra essere un vero alleato (Schuman, 2021). Fintanto che questo tema non sarà apertamente dibattuto in ambito europeo, la posizione dell'UE potrebbe indebolirsi sempre di più sullo scenario internazionale. Diventa sempre più importante quindi, per l'UE, riavvicinarsi agli USA in funzione di contenimento della Cina, che potrebbe rappresentare una minaccia non solo per il Sistema Internazionale liberale<sup>6</sup> nel suo complesso, ma anche per l'Europa da un punto di vista strategico, economico e ideologico, nonché in riferimento al rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto di cui l'UE si è sempre considerata come garante<sup>7</sup>. A tal proposito, sembra che si sia registrato un cambio di rotta da parte dell'UE nel marzo del 2021 quando sono state adottate una serie di sanzioni contro alcuni funzionari cinesi implicati in abusi sulla minoranza Uigura dello Xinjiang. Così facendo, l'UE si è allineata alle posizioni USA e ha dimostrato di essere intransigente nella difesa dei diritti umani. Ciononostante, la scelta che è chiamata a fare l'UE dipende dal ruolo che intende assumere nel Sistema Internazionale: deciderà di difendere l'ordine liberale che ha aiutato a fondare e continuerà ad essere parte del blocco transatlantico esercitando una leadership globale congiunta, o rimarrà in disparte a guardare la Cina ridefinire i pilastri del Sistema Internazionale così come voluto – in primis – dagli USA?

Malgrado tali limiti, le premesse per rinvigorire e ridefinire la partnership transatlantica nell'era post Covid-19 ci sono tutte: le aspettative, così come le speranze di costruire qualcosa di nuovo e di duraturo sono alte da ambo le parti, dunque non resta che aspettare e vedere effettivamente in che direzione si muoveranno USA e UE.

<sup>6</sup>Sebbene sia parte del SI, la Cina è considerata a più riprese come un attore altamente pericoloso per l'ordine multilaterale liberale sostenuto dall'Alleanza atlantica: la sua ambizione sarebbe quella di trasformarlo in un sistema multilaterale selettivo con caratteristiche propriamente cinesi, in cui i diritti economici e sociali prevarrebbero e avrebbero la precedenza su quelli politici e civili. Per fare ciò, da un lato, cerca di danneggiare il sistema dall'interno, rafforzando la partecipazione alle istituzioni internazionali e, dall'altro, non solo adotta comportamenti in contrasto con i valori del SI (quali riconosciuti dall'Alleanza), ma sviluppa istituzioni alternative a quelle esistenti, che risultano maggiormente in linea con le aspirazioni regionali e globali e con gli interessi del paese.

<sup>7</sup> Non bisogna dimenticare che, malgrado l'UE si ponga come garante dei diritti umani, la sua risposta a questioni quali l'esternalizzazione delle frontiere, la questione ungherese o i respingimenti in mare rimane decisamente ambigua e contraddittoria.

## Conclusioni

Il legame USA-UE è da sempre uno degli elementi portanti del Sistema Internazionale. La presidenza Trump ha, però, indebolito (se non proprio interrotto) tale *liaison*, mentre la pandemia ha inasprito ulteriormente le divergenze e messo in evidenza i diversi approcci avanzati dai due alleati nell'affrontare l'emergenza, spingendo inevitabilmente gli Stati Membri a riconoscere l'esigenza di sviluppare quell'autonomia strategica identificata ormai da tempo. L'arrivo di Biden riporta in auge la solennità del multilateralismo e dell'alleanza transatlantica così come l'impegno e la dedizione per riconfermare quella credibilità che gli USA avevano pressoché perso nell'era Trump. Ciò che emerge, quindi, è che quell'antica ambizione di tornare a cooperare e rendere le differenze un punto di forza – più che di debolezza – sembra essere tornata in auge, così come l'intenzione di rinsaldare i rapporti su basi nuove e più egualitarie. Viste le premesse, non resta che attendere il naturale corso degli eventi, con la consapevolezza che quando la relazione transatlantica è forte, l'UE e gli USA sono entrambi più forti.

## Bibliografia

- Alcaro R., Tocci N., *The European Union in a COVID World*, IAI Papers, novembre 2020.
- Arvanitopoulos C., *Transatlantic relations after the COVID-19 pandemic*, «European Review», vol. 19, 2020.
- Besh S., Scazzieri L., *European strategic autonomy and a new transatlantic bargain*, Centre for European Reform, dicembre 2020.
- Bindi F., *European Union Foreign Policy: A Historical Overview*, Angelescu I., Bindi F. (a cura di), *"The foreign policy of European Union. Assessing Europe's Role in the World"*, The Brookings Institution, 2012.
- Borrell J., *The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US-China Competition*, IAI Papers, settembre 2020.
- Brzozowski A., *EU calls on Biden to form 'new transatlantic pact'*, Euractiv, 20 gennaio 2021.
- Colson T., *Trump says the European Union was 'formed in order to take advantage of the United States'*, «Business Insider France», 15 luglio 2020.
- Commissione europea, *Joint Statement by President von der Leyen and President Michel on the U.S. travel ban*, Bruxelles, 12 marzo 2020.
- Commissione europea, *EU-US: A new transatlantic agenda for global change*, Bruxelles, 2 dicembre 2020.
- Commissione europea, *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the inauguration of the new President of the United States and the current political situation*, Bruxelles, 20 gennaio 2021.

- Consiglio europeo, *Conclusions of the President of the European Council following the video conference of the members of the European Council*, 23 aprile 2020.
- Corradi E., De Luca A., Magri P., Pastori G., Parola F., *Gli USA e il mondo: come cambia il rapporto con l'Europa*, ISPI, 22 settembre 2020.
- Di Donfrancesco G., *Aiuti a Airbus, sì WTO a dazi Usa per 7,5 miliardi sulle merci Ue. Europa pronta a rispondere*, «Il Sole 24 ore», 2 ottobre 2019.
- Erlanger S., *Europe Welcomes Biden, but Won't Wait for Him*, «New York Times», 19 gennaio 2021.
- Guasconi M.E., *La CPE e la svolta del 1979*, in Guasconi M. E. (a cura di), *Prove di politica estera. La cooperazione politica europea, l'Atto Unico europeo e la fine della guerra fredda*, Mondadori Università, Milano, 2020.
- Gordon M.R., Youssef N.A., *Pentagon to Move Nearly 12,000 U.S. Troops From Germany*, «Wall Street Journal», 29 luglio 2020.
- Karnitschnig M., *What Biden means for Europe*, «Politico», 23 febbraio 2021.
- Knight B., *US military in Germany: what you need to know*, «Deutsche Welle», 16 giugno 2020.
- Martin E. A., *COVID-19 Reveals Europe's Strategic Loneliness*, IAI Papers, novembre 2020.
- McTague M., *Joe Biden Has a Europe Problem*, «The Atlantic», 21 gennaio 2021.
- Merkel, A., *Speech at the ceremony awarding the International Charlemagne Prize to French President Emmanuel Macron*, Aachen, 10 maggio 2018.
- Parlamento europeo, *New US President: MEPs hope for a new dawn in transatlantic ties*, Press release, 20 gennaio 2021.
- Patrick S.M., *What Are Biden's Actual Prospects for Reviving Trans-Atlantic Relations?*, «World Politics Review», 11 gennaio 2021.
- Policy Department for external relations (Parlamento europeo), *Geopolitical implications of the Covid 19 pandemic*, settembre 2020.
- Schuman M., *Europe can't stay neutral in US-China standoff*, «Politico», 16 febbraio 2021.
- Tocci N., *Europe and Biden's America: Making European Autonomy and a Revamped Transatlantic Bond Two Sides of the Same Coin*, IAI Commentaries, novembre 2020.
- Trump D., *Read President Trump's speech on Coronavirus pandemic: Full Transcript*, «New York Times», 11 marzo 2020.