

Tra *burden sharing* e autonomia strategica europea

1. *Introduzione*

Quella fra Stati Uniti e Paesi europei si è contraddistinta sin dalla fondazione della NATO come un'alleanza asimmetrica: la disparità di potenza militare tra le due sponde dell'Atlantico ha costituito secondo alcuni una delle ragioni principali della vitalità dell'Alleanza (Locatelli - Testoni, 2009), ma al contempo è stata fonte di ripetute tensioni diplomatiche. Proprio in virtù della loro subalternità rispetto agli Stati Uniti, gli Stati europei hanno cercato di avviare delle iniziative – principalmente nell'ultimo quarto di secolo – volte a ribilanciare gli assetti interni alla partnership transatlantica. Per gli Stati Uniti un più equo *burden sharing* è sempre stato un risultato auspicabile; d'altro canto, la possibilità che alle iniziative europee corrisponda una maggiore autonomia è stata vista con qualche sospetto. Ne è discesa una risposta tendenzialmente positiva, da parte di Washington, anche se non sono mancati moniti sulle ambizioni degli alleati europei.

2. *Burden sharing e autonomia strategica: tanto rumore per nulla?*

Il concetto di autonomia strategica ha trovato la formulazione più ambiziosa e perentoria nella *Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea* (Consiglio dell'Unione Europea, 2016). L'obiettivo di fondo è di dotare i Paesi dell'Unione Europea (UE) delle capacità necessarie a gestire i propri problemi di sicurezza senza dover richiedere l'intervento americano.

In tal senso, gli Stati dell'UE hanno dato vita a una molteplicità di iniziative, a partire dal famoso Consiglio Europeo di Colonia (giugno 1999) volte a rafforzare e semplificare l'apparato istituzionale (si pensi alla costituzione dell'Agenzia Europea di Difesa), capacità proprie dell'UE (la Forza di Reazione Rapida e i Battlegroups) e la dotazione militare degli Stati membri (più recentemente la Cooperazione Strutturata Permanente e il Fondo Europeo per la Difesa).

Tale sforzo europeo ha portato a due considerazioni oltreoceano – una legata alle finalità dell'autonomia strategica, l'altra agli equilibri interni alla NATO. Quanto al primo punto, gli Stati del Vecchio Continente presentano significative differenze nel loro rapporto con gli Stati Uniti. I Paesi dell'Europa centro-orientale e la Gran Bretagna attribuiscono all'europeismo un ruolo subalterno rispetto all'atlantismo; la Francia non ha mancato di assumere posizioni critiche verso gli Stati Uniti; Paesi come la Germania e l'Italia hanno cercato di trovare un difficile compromesso tra le due alternative (Locatelli, 2012). Alla luce di queste divisioni, per gli Stati Uniti l'autonomia strategica europea potrebbe costituire tanto una risorsa quanto una sfida alla propria leadership.

Per quanto concerne gli equilibri interni alla NATO, in ottica americana il secondo interrogativo è se l'eventuale conseguimento dell'autonomia strategica contribuisca a equilibrare il *burden sharing*. Se in apparenza tra autonomia strategica e *burden sharing* si pone una situazione *win-win*, nei fatti questo esito è tutt'altro che scontato. Infatti, due condizioni devono darsi affinché le capacità europee costituiscano un contributo effettivo alla NATO: la prima, di natura puramente militare, è che gli *asset* europei non si limitino a un'operazione di maquillage, ma colmino effettive lacune negli ambiti in cui il divario rispetto agli Stati Uniti è più evidente; la seconda è che gli Stati europei rendano disponibili le proprie capacità in ambito NATO qualora richiesto da Washington. Da queste considerazioni prendiamo le mosse per comprendere com'è evoluta la posizione americana sulla questione nel corso degli ultimi trent'anni.

3. L'amministrazione Clinton

Durante le amministrazioni Clinton, il tema della condivisione dei costi si è presentato come parte dei più ampi dibattiti sull'allargamento della NATO e sull'opportunità di condurre operazioni di *peacekeeping* nella ex Jugoslavia. Nel terzo e ultimo discorso della serie *New Covenant* (12 dicembre 1991), Clinton riaffermò l'importanza della NATO, ma non mancò di richiamare gli alleati a una più equa divisione dei costi (Clinton - Smith, 1996). Alcuni dei critici repubblicani all'intervento NATO in Bosnia, inoltre, lamentarono che gli Stati Uniti avrebbero sopportato una quota troppo elevata dei costi del *peacekeeping* (Broder - Shogren, 1995).

Il tema dei costi crescenti che l'allargamento avrebbe comportato divenne anche uno degli argomenti dei critici dell'espansione della NATO a est. In un'audizione davanti al Comitato sugli affari esteri del Senato del 1997, l'allora Segretario di Stato Albright si disse sicura che

i Paesi entranti avrebbero pagato la loro quota dei costi e dichiarò che avrebbe insistito affinché «i nostri vecchi alleati condividano questo peso (*burden*) equamente» (Senato degli Stati Uniti, 1997). Nello stesso anno, il presidente stimò che i costi dell'allargamento sarebbero stati di circa 35 miliardi di dollari lungo un arco di dodici anni, e che la maggior parte di essi sarebbero stati sostenuti dai nuovi membri dell'alleanza (CNN, 1997).

Durante gli anni della presidenza Clinton è ben evidente anche la tensione menzionata nella sezione precedente: una più equa suddivisione dei costi è un obiettivo economicamente desiderabile per gli Stati Uniti, ma il corollario politico di un'accresciuta autonomia europea è poco desiderabile per Washington.

Le Combined Joint Task Forces (CJTF) vennero ideate in parte per sciogliere questa tensione: esse avrebbero dovuto «fornire strutture e procedure per un uso flessibile di specifici asset NATO da parte di specifici alleati e forse anche da parte di Paesi non-NATO» (Cesa, 1999, p. 22). Lo scopo era quello di portare a una più equa divisione dei costi fra i Paesi e, allo stesso tempo, limitare l'autonomia europea. Un uso flessibile dello strumento NATO, infatti, avrebbe rimosso la necessità di forze europee autonome. I francesi furono i più scettici circa le CJTF e richiesero che i Paesi dell'Europa occidentale potessero usare queste strutture NATO automaticamente, «senza un obbligo di consultare gli altri partner NATO, in modo da evitare ogni subordinazione alla NATO e agli Stati Uniti» (*ibidem*, pp. 22-23).

L'incapacità di intervento europea – emersa durante la guerra bosniaca prima, e ribadita durante la guerra in Kosovo – portò alla dichiarazione di Saint-Malo (dicembre 1998), con la quale il primo ministro inglese Blair e il presidente francese Chirac si impegnavano a creare la Politica Europea di Sicurezza e Difesa. A questa iniziativa, il presidente Clinton rispose ammonendo che l'autonomia militare europea non avrebbe dovuto determinare un distacco dalla NATO, né la duplicazione degli sforzi e la discriminazione dei Paesi non europei (Fiott, 2018, p. 1).

4. *L'amministrazione Bush*

Per quanto l'agenda dell'amministrazione sia stata plasmata dagli attentati dell'11 settembre 2001, già nei primi otto mesi in carica apparve chiaro che, rispetto al suo predecessore, George W. Bush avrebbe ridotto gli impegni americani nel mondo. Prima ancora dei conflitti in Afghanistan e Iraq, della controversa Strategia di Sicurezza Nazionale del 2002 e della polemica tra 'nuova Europa' e 'vecchia Europa', il pre-

sidente e ancor più il suo team di politica estera avevano l'ambizione di dare all'ordine internazionale un nuovo volto (Daalder - Lindsay, 2003).

Per quanto concerne la NATO, le questioni che furono messe al centro non riguardarono tanto il *burden sharing*, né l'autonomia strategica europea, quanto i contesti di impiego della forza militare e la necessità di dotare l'alleanza di nuove capacità. Rispetto al primo punto, la posizione di Bush, espressa già durante la campagna elettorale, era che il suo predecessore avesse male impiegato le straordinarie risorse delle Forze Armate americane, impegnandole in conflitti a bassa intensità e in teatri di dubbia importanza. Il riferimento era alle missioni di *peace-keeping* nei Balcani, da cui gli Stati Uniti si ritirarono da ultimo nel 2004, ma non senza un'adeguata concertazione con gli Stati europei, per garantire un'effettiva continuità nell'ex Jugoslavia (Smith, 2017).

Rispetto al secondo punto, l'obiettivo di incrementare le capacità militari della NATO era funzionale alla Guerra Globale al Terrore lanciata sulla scia dell'11 settembre. La formalizzazione di questa volontà si ebbe a conclusione del vertice di Praga del 2002, con il cosiddetto *Impegno sulle Capacità*. Certamente, le ambizioni americane in tal senso imponevano un maggior contributo da parte europea (contributo che, neanche a dirlo, non mai è arrivato); rispetto all'approccio delle amministrazioni democratiche di Clinton e Obama, tuttavia, lo scopo ultimo di tali sforzi non era una semplice riduzione dei costi, ma di avere alleati forti e leali nella lotta al terrorismo.

Paradossalmente, quindi, l'agenda di politica estera di Bush rispetto alla NATO rimaneva in sostanziale linea di continuità rispetto a quella di Clinton: semplificando un poco, l'alleanza rappresentava il bastione dei Paesi liberi e democratici. Le tensioni interne alla NATO dipesero da errori contingenti commessi da entrambe le sponde dell'Oceano rispetto alla decisione di attaccare l'Iraq nel 2003. La crisi diplomatica che ne emerse portò molti autori a parlare di uno strappo interno all'alleanza: il Regno Unito, la Polonia e – solo in seguito – l'Italia appoggiarono la scelta di attaccare l'Iraq; altri Stati membri – Francia e Germania *in primis* – vi si opposero strenuamente. Non è quindi un caso che una serie di iniziative per la difesa sia databile proprio al biennio 2003-2005 (Locatelli, 2008).

5. L'amministrazione Obama

La presidenza di Barack Obama ha spesso posto enfasi sull'eccezionalità statunitense. Esso si può riassumere nella nozione del carattere unico degli Stati Uniti, che in virtù della loro storia e delle loro istitu-

zioni democratiche sono portavoci, sulla scena internazionale, di valori universali che trascendono il perimetro, circoscritto, dell'interesse di Stato. Ciò permetterebbe agli Stati Uniti di esercitare il comando nell'interesse di tutti, senza generare allarme presso gli altri Paesi. Come ha notato Löfflmann (2017), Obama ha cercato di riconciliare, in maniera non del tutto coerente, l'eccezionalismo con richiami ai limiti della potenza statunitense e alla necessità di una più equa divisione dei costi della NATO.

Nel 2011, nel suo ultimo discorso come Segretario della Difesa statunitense, Robert Gates adombrò il rischio che la NATO divenisse un'organizzazione bicefala, con alcuni Paesi specializzati in operazioni civili e riluttanti a sostenere i costi militari dell'alleanza, e altri, fra cui principalmente gli Stati Uniti, costretti a sobbarcarsi tutti gli oneri delle spese militari per la difesa comune. Ciò avrebbe finito per rendere i contribuenti e il Congresso statunitensi sempre più riluttanti a giustificare nuove spese, minando la capacità operativa dell'Alleanza. Gates aveva in mente la Libia, dove il disimpegno della presidenza Obama aveva reso manifesta l'incapacità di Francia e Gran Bretagna di operare sul piano militare in assenza di una robusta presenza statunitense (Brooks, 2013).

Le rinnovate tensioni con Mosca a seguito dell'annessione russa della Crimea, nel febbraio 2014, si accompagnarono a sforzi per rinsaldare l'alleanza e a ulteriori richiami all'aumento delle spese per la difesa europea. Nel giugno del 2014, durante una conferenza stampa congiunta con il presidente polacco Komorowski, Obama aveva lamentato l'eccessiva dipendenza della NATO nei confronti degli Stati Uniti e la diminuzione delle spese per la difesa dei Paesi europei. Proprio in quel discorso, egli pronunciò il noto e poi spesso citato: «non possiamo farcela da soli» (*we can't do it alone*), accompagnato all'invito a contribuire in maniera commensurata alla *membership* NATO (Obama, 2014). Analogamente, durante un discorso tenuto a Hannover, Obama dichiarò che «ogni membro della NATO dovrebbe dare il proprio pieno contributo – il 2% del PIL – alla nostra sicurezza comune, ciò che non sempre accade» (White House, 2016) e ha lamentato l'eccessivo senso di compiacimento europeo circa la propria difesa.

La formula quasi ossimorica di un funzionario della presidenza Obama, *leading from behind*, poi frequentemente attribuita a Obama stesso, era in effetti un tegumento retorico per riconciliare i miti dell'eccezionalismo e del ruolo insostituibile degli Stati Uniti (*the indispensable nation*) con la necessità di riorientare la politica americana verso il Pacifico, riducendo gli impegni in teatri come il Vicino Oriente e il Nord Africa. I corollari della nuova direttrice verso il Pacifico furono due: da una parte, portò ad affidare ai Paesi europei espliciti compiti militari

(come in Libia); dall'altra, si tradusse nell'impegno, siglato nel vertice NATO del Galles del 2014, a raggiungere la soglia del 2% del PIL per le spese legate alla difesa.

6. *L'amministrazione Trump*

Se vent'anni fa la politica estera di George W. Bush costituì agli occhi di molti un punto di rottura rispetto all'internazionalismo liberale, l'amministrazione Trump ha segnato in tempi più recenti un vero e proprio spartiacque (Quarenghi, 2021). Come è noto, già la piattaforma elettorale del magnate di New York – il celebre *America First* – denunciava le distorsioni e i costi che le istituzioni internazionali imponevano agli Stati Uniti. Non stupisce quindi che anche la NATO fosse finita nel mirino dei suoi strali sin dalla campagna elettorale: tra il 2016 e il 2018, il quarantacinquesimo presidente è arrivato a definire (più volte) l'Alleanza come obsoleta e gli alleati 'delinquenti' per la loro propensione a scaricare sugli Stati Uniti i costi della propria difesa. Il tema del *burden sharing*, insomma, è stato al centro della politica estera di Donald Trump verso l'Europa.

Come visto nelle pagine precedenti, la questione non costituisce in sé un elemento di novità. E, alla luce dei risultati conseguiti nel quadriennio 2017-2020, si sarebbe tentati di concludere che il momento di eccezionalità si sia concluso tutto sommato senza troppi turbamenti. Tuttavia, rispetto all'approccio dei suoi predecessori, l'operato di Trump è stato caratterizzato da due tratti originali, che vale la pena considerare in questa sede: lo stile negoziale del presidente americano e le frizioni istituzionali tra la sua figura e l'*establishment*.

Per quanto concerne il primo punto, occorre partire da una premessa di metodo: per quanto la retorica infuocata dell'ex presidente abbia catalizzato l'attenzione dei commentatori, la sostanza della politica estera è stata differente. Come hanno sostenuto ad esempio James Sperling e Mark Webber (2019), l'atteggiamento ambivalente degli Stati Uniti verso la NATO sarebbe semplicemente funzionale agli obiettivi dell'amministrazione e coerente con l'approccio meramente transattivo del presidente. In quest'ottica, le accuse di obsolescenza, la minaccia di venir meno all'impegno nei confronti dell'Europa, e persino gli attacchi personali al cancelliere tedesco Angela Merkel, andrebbero visti come meri pretesti per forzare gli Stati europei ad aumentare le spese militari. Rispetto ai suoi predecessori, quindi, Donald Trump non ha esitato a minacciare azioni che avrebbero potuto ledere la cooperazione transatlantica.

Tuttavia, la strategia negoziale del presidente è stata limitata dalle resistenze – quando non dall’aperta opposizione – dell’apparato amministrativo responsabile della politica estera. Figure di spicco all’interno del gabinetto presidenziale, come il primo Segretario della Difesa Mattis (2017-2018), il Consigliere per la sicurezza nazionale Herbert McMaster (2017-2018) e il Segretario di Stato Rex Tillerson (2017-2018) hanno portato avanti una sorta di diplomazia parallela, rassicurando gli alleati, condizionando l’agenda presidenziale e, in ultima istanza, mettendo al riparo dal fuoco presidenziale le questioni più salienti per la NATO (la posizione verso la Russia, *in primis*). L’azione di contenimento realizzata dall’*establishment* si è rivelata in ultima istanza di successo, nonostante il *turnover* delle figure apicali.

Il combinato tra l’azione di rottura e il conservatorismo che ha agito da freno ha portato a risultati deludenti per l’ex presidente. Per quanto nel discorso sullo Stato dell’Unione del febbraio 2019 Trump dichiarasse trionfalmente di essere riuscito a ottenere un incremento nelle spese militari da parte degli alleati di 100 miliardi di dollari, nei fatti l’impegno europeo si è concretizzato in aumenti solo marginali. Inoltre, a fronte delle sue ambizioni conciliatorie verso il Cremlino, gli Stati Uniti hanno mantenuto saldo il proprio impegno verso gli alleati, come testimoniato da iniziative come *Enhance Forward Presence* del 2017 e *Readiness Initiative* dell’anno seguente.

7. Uno sguardo al presente (e forse al futuro): l’amministrazione Biden

La vittoria di Joe Biden alle elezioni presidenziali del 2020 è stata salutata con favore dalle capitali europee. Già durante la campagna elettorale, il candidato democratico aveva mostrato un approccio verso la NATO molto diverso da quello del suo rivale, in continuità con quello dell’amministrazione Obama. A poco più di un anno dall’insediamento, le aspettative sull’operato di Biden sono state in buona parte confermate, come dimostra la sospensione del piano di ridurre il contingente americano in Germania da 35.000 a 25.000 unità.

Come per le amministrazioni Obama e Trump, la rivalità con la Cina rimane la principale preoccupazione degli Stati Uniti. Già nel dicembre del 2019, i leader NATO avevano trovato un difficile compromesso definendo l’ascesa cinese come un’opportunità, ma anche come una sfida. L’intensificarsi della competizione fra Washington e Pechino porterà alla richiesta di un maggior impegno da parte dei Paesi europei. Analogamente, come dimostra la crisi in Ucraina ad inizio 2022, il rapporto con la Russia rimane teso. L’invio di circa 2.000 soldati a inizio febbraio

può essere letto come una conferma dell'impegno americano in Europa, ma d'altra parte denota una posizione poco incline al compromesso con il Cremlino – posizione non condivisa da alcuni Stati europei.

C'è quindi da aspettarsi che la garanzia americana alla sicurezza europea rimarrà solida, ma non a titolo gratuito. L'amministrazione Biden potrebbe presto riprendere a invocare maggiori spese militari da parte degli alleati europei, e a mettere in guardia dal rischio che una maggiore autonomia strategica porti a divergenze tra America ed Europa.

8. Conclusioni

La NATO è anche, almeno in parte, un *pactum de contrahendo* che agli Stati Uniti serve per controllare gli alleati (Cesa, 2010). Le periodiche richieste americane che i membri europei della NATO contribuiscano maggiormente alla difesa comune sono quindi bilanciate dal timore che un'eccessiva autonomia strategica europea porti a una duplicazione delle missioni, a un allentamento del legame fra Paesi europei e NATO e, da ultimo, a un declino dell'influenza statunitense sui Paesi europei.

Questa tensione era già ravvisabile negli anni Novanta, quando il presidente Clinton invocò maggiori contributi europei alla difesa comune, ma ammonì che la Politica Europea di Sicurezza e Difesa non avrebbe dovuto portare a duplicare gli sforzi e a discriminare i Paesi non membri. Come abbiamo argomentato, nonostante il mutato contesto domestico e internazionale, sul tema della NATO Bush si pose in sostanziale continuità con l'amministrazione Clinton, con una significativa differenza: mentre Clinton usò la NATO come strumento per operazioni di *peacekeeping*, Bush intese rafforzare la NATO come strumento della sua guerra al terrorismo.

Nonostante l'enfasi sull'eccezionalismo, l'ascesa cinese fece sì che l'amministrazione Obama non potesse più esercitare una funzione di guida nei contesti regionali del Vicino e Medio Oriente e del Nord Africa (si pensi alla guerra di Libia). Complice anche il deterioramento dei rapporti con la Russia dopo il 2014, Obama invocò spesso una maggior assunzione di costi da parte dei Paesi europei. Le richieste di maggiori contributi europei alla difesa proseguirono, con toni aspri, con Trump, la cui condotta fu, tuttavia, tenuta a freno dal conservatorismo di figure di spicco del gabinetto presidenziale.

Le amministrazioni Obama, Trump e Biden sono state segnate dalla preoccupazione, via via crescente, per l'ascesa cinese. La presidenza Obama nel 2014, e, più di recente, la presidenza Biden sono state anche caratterizzate da crescenti tensioni con la Russia. Non tutti i Paesi

europei sono in sintonia con gli Stati Uniti, né per ciò che riguarda la Cina, né per la gestione del problema russo-ucraino. Possiamo quindi ipotizzare che anche sotto l'amministrazione Biden si ripeterà quanto abbiamo visto in passato: richieste di maggiori spese europee per la difesa da parte degli Stati Uniti, alle quali si accompagnerà una politica volta a circoscrivere l'autonomia strategica dei Paesi europei.

Bibliografia

- BRODER J.M. - SHOGREN E. (1995), *Clinton says US values require troops for Bosnia*, consultabile su <https://lat.ms/3gO4qb1>.
- BROOKS S. (2013), *American exceptionalism in the age of Obama*, New York-London, Routledge.
- CESA M. (1999), *From hegemony to ambivalence: NATO's transformation and European stability*, NATO, Office of Information and Press, final report, 30 giugno.
- (2010), *Allies, yet rivals: International politics in 18th century Europe*, Stanford, Stanford University Press.
- CLINTON W. - SMITH S.A. (1996), *Preface to the presidency: Selected speeches of Bill Clinton 1974-1992*, Fayetteville: The University of Arkansas Press.
- CNN (1997), *President lauds NATO expansion, downplays cost*, consultabile su <https://cnn.it/3uUffRi>.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2016), *Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea*, consultabile su <https://bit.ly/3sLFhDC>.
- DAALDER I. - LINDSAY J. (2003), *America senza freni*, Milano, Vita e Pensiero.
- FIOTT D. (2018), *Strategic autonomy: Towards "European sovereignty" in defence?*, consultabile su <https://bit.ly/3HU8umd>.
- LOCATELLI A. (2008), *L'Unione Europea e l'integrazione delle politiche di difesa*, in S. GIUSTI - A. LOCATELLI (a cura di), *L'Europa sicura. Le politiche di sicurezza dell'Unione Europea*, Milano, Egea, pp. 73-88.
- (2012), *Gli accordi di sicurezza di Francia, Germania e Gran Bretagna*, in M. CLEMENTI (a cura di), *Gli accordi di sicurezza nel sistema internazionale contemporaneo (1989-2010)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 135-160.
- LOCATELLI A. - TESTONI M. (2009), *Intra-allied competition and alliance durability: The case for promoting a division of labour among NATO allies*, in «European Security», 18, 3, pp. 345-362.
- LÖFFLMANN G. (2017), *American grand strategy under Obama: Competing discourses*, Edinburgh, Edinburgh University.
- OBAMA B. (2014), *Obama warns NATO allies to share defense burden: "We can't do it alone"*, in «Atlantic Council», consultabile su <https://bit.ly/33rOFDM>.

QUARENGHI A. (a cura di) (2021), *Trump contro l'ordine internazionale. La politica estera degli Stati Uniti nella transizione contemporanea*, Milano, Egea.

SENATO DEGLI STATI UNITI (1997), *Hearings before the Committee on Foreign Relations, 7, 9, 22, 28, 30 ottobre e 5 novembre*, consultabile su <https://bit.ly/3uOiucW>.

SMITH M.A. (2017), *How NATO survived George W. Bush: An institutionalist perspective*, in «Journal of Transatlantic Studies», 15, 1, pp. 61-76.

SPERLING J. - WEBBER M. (2019), *Trump's foreign policy and NATO: Exit and voice*, in «Review of International Studies», 45, 3, pp. 511-526.

WHITE HOUSE (2016), *Remarks by President Obama in address to the people of Europe*, consultabile su <https://bit.ly/3uS31Zc>.