

Ian O. Lesser

L'America riscopre l'Atlantico, a Sud

Malgrado il gran parlare del “pivot to Asia” della politica estera americana, all’Atlantico si guarda con rinnovato interesse: e questa volta soprattutto all’emisfero sud, sponda latinoamericana e africana. È qui che si concentrano molti dei paesi emergenti e delle risorse energetiche vitali per il futuro; è qui che l’espansione dei commerci e gli interessi comuni possono riempire di nuovi contenuti la nozione tradizionale di alleanza atlantica.

La maggior parte dei cittadini europei è soddisfatta per la rielezione del presidente Obama dopo una campagna che ben pochi, nel vecchio continente, immaginavano si sarebbe

Ian O. Lesser è direttore esecutivo del Transatlantic Center presso l’ufficio di Bruxelles del German Marshall Fund of the United States.

trasformata in una gara così serrata. Eppure, in Europa persistono preoccupazioni sul grado di attenzione che la seconda somministrazione Obama vorrà riservare ai rapporti fra le due sponde dell’Atlantico: un tema poco trattato durante la corsa alla Casa Bianca.

I sondaggi di opinione e alcuni commenti ufficiali americani suscitano il timore che il cosiddetto “pivot to Asia”, la nuova priorità strategica attribuita all’Asia da Washington, metta in ombra l’Atlantico; ed è vero che gli americani, soprattutto i più giovani, percepiscono l’Asia come una regione sempre più importante per i loro interessi.

Ma ciò non significa che l’Atlantico sia scomparso dall’agenda degli Stati Uniti: potrebbe anzi assumere una nuova rilevanza strategica e un nuovo significato di grande importanza se inteso in un’accezione più ampia che includa il suo intero bacino, sia meridionale che settentrionale. Le dimensioni Nord-Sud e Sud-Sud delle relazioni interatlantiche sono destinate ad assumere un ruolo centrale.

L'ATLANTICO GLOBALE E LA DIMENSIONE SUD. È un fatto ormai scontato che le relazioni transatlantiche abbiano assunto un carattere globale. Dal punto di vista americano, la qualità della cooperazione su questioni esterne all'area atlantica è diventata un indice decisivo della solidità della partnership con gli alleati europei. L'epoca delle relazioni transatlantiche intese in senso stretto è ormai tramontata. In termini di sicurezza, la cooperazione in occasione della prima guerra del Golfo del 1991 ha segnato un chiaro spartiacque, poi formalizzato negli anni successivi al settembre 2001. La gestione delle crisi in Afghanistan, nel Corno d'Africa e in Iran, ha contribuito alla globalizzazione della strategia transatlantica.

In termini economici la trasformazione è stata ancora più marcata. Ben poche questioni importanti nella sfera del commercio e della finanza possono essere affrontate efficacemente senza tenere conto del ruolo dell'Asia e, in misura crescente, dei nuovi attori che stanno emergendo nel "Sud globale". L'idea di una cooperazione transatlantica circoscritta all'asse Washington-Londra-Parigi-Bruxelles-Berlino, e totalmente distinta rispetto ai rapporti con altri partner globali, sta rapidamente diventando un anacronismo, persino per le più tradizionali istituzioni euro-atlantiche.

La globalizzazione dell'agenda transatlantica, però, ha stranamente tralasciato un settore ampio e sempre più importante dello spazio atlantico. Si tratta dell'area situata a sud del tradizionale asse nordatlantico e da questo molto spesso trascurata, tanto che si può dire che i rapporti transatlantici abbiano sempre funzionato come un motore che gira, ma senza sfruttare tutti i suoi cilindri. Ancora dieci anni fa – prima della crisi economica negli Stati Uniti e in Europa e dell'ascesa del Brasile e di altri paesi emergenti sulle opposte sponde atlantiche dell'Africa e dell'America Latina – l'idea di un atlantismo meridionale o comunque "più ampio" sarebbe apparsa eccentrica. Oggi, invece, la nozione di un'identità e di una cooperazione atlantica più ampie sembra naturale, se non inevitabile. E di questo, l'amministrazione Obama dovrà tenere conto nel suo secondo mandato.

Da un punto di vista storico, in effetti nessuna di queste idee appare nuova. Tra il XV secolo e gli inizi del XX, la geopolitica atlantica è stata molto più orientata verso il Sud. Il lungo declino della presenza coloniale in quella parte del mondo, associato a sviluppi come la rapida industrializzazione dei paesi del Nord Atlantico e l'apertura del Canale di Panama nel 1914, ha finito per spostare decisamente l'attenzione dell'Europa e dell'America verso la dimensione settentrionale. A ciò ha contribuito anche il relativo declino delle economie un tempo floride dell'America Latina, a cominciare dall'Argentina. Con i due grandi conflitti mondiali e la guerra fredda, poi, il centro di gravità

strategico dell'Atlantico si è fermamente ancorato a nord del Tropico del Cancro, un concetto geostrategico che è stato formalizzato nel trattato istitutivo della NATO.

Oggi vi sono diversi fattori che concorrono a sottolineare l'importanza di una visione più ampia delle relazioni transatlantiche, improntata a un maggiore equilibrio fra Nord e Sud. Tra quei fattori vi è la preoccupazione dell'Europa e dell'America di perdere in futuro la loro influenza di fronte alle potenze che stanno emergendo in altre regioni. C'è poi il peso oggettivo assunto dai paesi a sud del Tropico del Cancro, affacciati sulle sponde atlantiche dell'America Latina e dell'Africa: paesi al di fuori dell'asse tradizionale della NATO. Altri fattori sono il prodotto dei nuovi sviluppi dell'economia globale delle risorse, della mobilità delle popolazioni e della sicurezza transregionale. Nel loro insieme, tutti questi elementi prefigurano l'emergere di un'area atlantica di tipo molto diverso e con un diverso ruolo sulla scena globale.

GUARDARE CONTEMPORANEAMENTE A EST E A SUD. È probabile che la seconda amministrazione Obama – e a maggior ragione il congresso controllato dai repubblicani – tenderanno a fare un uso più accorto della potenza americana e a praticare una politica estera più funzionale alla sicurezza economica del paese. Si è parlato molto, negli anni scorsi, del *pivot* verso l'Asia, ma in realtà si tratta di uno spostamento in atto ormai da decenni, quantomeno nel campo della pianificazione della difesa. Il motivo è semplice: l'Eurasia non presenta rischi strategici su scala tale da ostacolare o impedire un certo ripensamento delle priorità di sicurezza degli Stati Uniti.

166 Questo dibattito è stato fonte di considerevole disagio in Europa, dove viene spesso interpretato come il preannuncio di un disimpegno americano e di una minore vicinanza agli alleati europei. In realtà, il *pivot* strategico, se mai ve n'è uno, è più orientato sui nuovi rischi che non sul progressivo sganciamento americano dalla partnership transatlantica. In molte delle congiunture difficili prevedibili, dall'Iran al Mali, l'Europa è probabilmente l'alleato ideale nella gestione delle crisi per gli Stati Uniti. In termini di flussi finanziari, poi, l'asse del Nord Atlantico resta quello dominante per entrambi i partner. E la prospettiva della creazione di una zona di libero scambio transatlantica non fa che rafforzare questo dato di fatto.

Tuttavia, è irragionevole pensare che le relazioni transatlantiche non saranno toccate, nel lungo periodo, dai cambiamenti generazionali nelle percezioni degli americani sull'importanza relativa dell'Europa e dell'Asia alla luce degli interessi nazionali del paese. Del resto, lo indicano chiaramente i sondaggi d'opinione, tra cui i *Transatlantic Trends* del 2011 e del 2012: gli americani più giovani guardano a Est. Col tempo, potranno volgere

lo sguardo anche a Sud, sollecitati dal rapido sviluppo dei rapporti a livello di società con l'America Latina (e in particolare con il Brasile), e dalla crescente importanza delle comunità transnazionali a cavallo tra gli Stati Uniti e le società a sud dei loro confini.

Queste reti di rapporti, sommate ai cambiamenti demografici in atto nella società americana, stanno anche creando legami e politiche specificamente regionali – quasi una politica estera parallela – a partire da città come Miami e New Orleans. Molti di questi rapporti e collegamenti coinvolgono paesi del Sud Atlantico. Oggi da Miami



167

partono ogni giorno una decina di voli verso il Brasile: un paese che si appresta ad affacciarsi con ancora maggiore visibilità sulla scena internazionale con i mondiali di calcio del 2014 e le Olimpiadi del 2016. L'interesse degli americani per il Brasile è dunque destinato ad aumentare.

I già solidi legami fra il Nord e il Sud America e i Caraibi si rafforzeranno poi ulteriormente con l'estensione delle possibilità di studio in altri paesi. Il Brasile prevede di inviare all'estero nei prossimi anni 100.000 giovani per studi universitari in materie scientifiche e tecnologiche, e circa la metà di essi frequenterà università americane. E l'amministrazione Obama progetta di attirare negli Stati Uniti un numero analogo di studenti provenienti da altri paesi dell'America Latina e dei Caraibi.

PREOCCUPAZIONI COMUNI E IL FATTORE ENERGIA. I responsabili della politica estera di Washington si preoccupano per il futuro della potenza americana di fronte alla sfida dei paesi asiatici emergenti; proprio per questo, potrebbero cogliere i vantaggi di un approccio più ampio alle relazioni transatlantiche che si rivolga anche a partner cruciali nel Sud. Se gli americani temono la concorrenza economica della

Cina, molti brasiliani – e sicuramente non pochi messicani – ne sono forse ancora più preoccupati. E i timori non riguardano soltanto l'economia. In America Latina e nell'Africa affacciata sull'Atlantico, molti già s'interrogano sulle implicazioni di un futuro in cui Cina e India avranno un peso determinante anche in ambito atlantico, facendo valere i loro specifici interessi strategici.

La dimensione economica diventerà ancora più determinante se i paesi del Nord Atlantico riusciranno a raggiungere un accordo globale sul libero scambio nel corso dei prossimi anni. Ma in quel contesto quale ruolo avrà il Messico, che fa parte del NAFTA? E quale ruolo avranno il Brasile e gli altri partner del Sud Atlantico?

Visto l'enorme peso delle questioni commerciali sulla politica internazionale dei principali paesi di quest'area – in Brasile sembra spesso essere l'equivalente della strategia nucleare per gli americani negli anni della guerra fredda – questi sono interrogativi cruciali che attendono una risposta.

Il commercio delle risorse energetiche e la sicurezza degli approvvigionamenti sono un altro fattore decisivo. La produzione di gas e petrolio nell'area atlantica rappresenta già il 30% di quella globale¹. La sua importanza nel commercio internazionale è

168 cresciuta costantemente nel tempo, grazie all'aumento delle esportazioni energetiche dall'Africa occidentale, all'emergere del Brasile come uno dei principali produttori (con un peso destinato a crescere ulteriormente man mano che verranno sfruttate le sue immense riserve “*pre-sale*”) e allo stesso contributo del Nord America, con la sua produzione di *shale gas* (gas di scisto) e lo sfruttamento delle riserve *offshore*.

L'importanza di questa rivoluzione energetica atlantica sta appena cominciando a essere percepita nel dibattito sulla sicurezza degli approvvigionamenti. Nel prossimo futuro, però, potrebbe avere effetti di vasta portata, alimentando i dubbi già oggi avanzati nel dibattito in America sulla validità di alcuni interessi regionali considerati a lungo immutabili, fra cui il ruolo del Medio Oriente, con le sue risorse energetiche, come perno della strategia americana. Ciò non significa che questa regione scomparirà presto dagli schermi radar degli Stati Uniti, ma semplicemente che l'attrattiva di un'area atlantica più estesa, come garanzia della sicurezza energetica, è destinata ad aumentare, anche sulla spinta delle preoccupazioni per gli alti costi degli impegni di difesa nel Golfo.

IL SUD ATLANTICO EMERGENTE: OPPORTUNITÀ, RISCHI, E UN NUOVO MODELLO. Le economie emergenti su entrambe le sponde del Sud Atlantico – dal Brasile alla Colombia fino ai paesi più dinamici dell'Africa occidentale, che saranno i probabili leader della cosiddetta “svolta” in atto in questo continente – hanno già

catturato l'attenzione di politici e investitori. Per quanto riguarda l'Africa, in particolare, non tutti i principali partner per il suo sviluppo economico appartengono all'Occidente o al Nord Atlantico: il Brasile, per esempio, sta diventando un partner di primo piano per l'Africa in termini di commercio, investimenti e assistenza allo sviluppo, mettendo in campo le sue speciali competenze nel campo delle agrotecnologie e delle politiche di sicurezza alimentare.

Anche la geopolitica marittima sta evolvendo in direzioni che rafforzeranno il ruolo del Sud Atlantico nella navigazione internazionale. Molto si è parlato degli effetti dei cambiamenti climatici sulle rotte marittime: il parziale scioglimento dei ghiacci alle alte latitudini sta aprendo vie prima inaccessibili quali il passaggio a nordovest e, cosa ancor più importante, la cosiddetta rotta settentrionale attraverso l'Artico. Ma anche le vie di navigazione nell'emisfero sud stanno acquisendo nuova importanza grazie alle più moderne infrastrutture marittime. L'ampliamento del Canale di Panama, che sarà completato entro il 2014, permetterà il passaggio delle navi cosiddette post-panamax (portacontainer di quarta generazione, molto più grandi) e lo sviluppo di nuovi porti merci per il trasbordo di container provenienti dall'Asia e diretti verso i mercati nordamericani ed europei.

169

Tutto questo sposterà le rotte commerciali verso sud. Paesi molto diversi tra loro, come le Bahamas e il Marocco, stanno anticipando questa tendenza e costruendo nuove infrastrutture portuali. E la crescita economica dell'Africa occidentale favorirà un ulteriore sviluppo in tal senso nel prossimo decennio.

Questi aspetti positivi dell'espansione del commercio marittimo verso sud sono, purtroppo, accompagnati da una drammatica crescita di traffici illegali nell'Atlantico a sud del Tropico del Cancro. Sempre più spesso le sostanze stupefacenti provenienti dall'America Latina e destinate al mercato europeo raggiungono la meta finale passando dall'Africa occidentale e dal Sahel. Il narcotraffico incoraggia a sua volta un traffico parallelo di armi leggere, alimentando la criminalità, la violenza politica e il terrorismo nell'area dal Golfo di Guinea alla Mauritania. Forse vi è anche un collegamento fra questi fenomeni e la crisi nel Mali, con tutte le sue ramificazioni regionali. Se gli Stati Uniti, l'Europa e altri paesi della comunità internazionale decideranno di intervenire militarmente nel Mali, anche questo rafforzerà l'importanza del Sud Atlantico nel dibattito sulla sicurezza globale.

Man mano che si amplierà lo spettro delle opportunità e dei problemi offerti da un'area atlantica più ampia, è probabile che emergeranno nuovi modelli di cooperazione. A parte alcune dispute politiche e territoriali ancora irrisolte (come quelle sulle Falk-

lands o le tensioni tra Stati Uniti e Cuba e Venezuela), il Sud Atlantico registra l'assenza di conflitti di grande portata. Le principali rivalità geopolitiche in America Latina sono ormai sopite e i problemi di sicurezza nel Sud Atlantico riguardano essenzialmente la sfera economica e la sicurezza umana, nonché la tutela dell'ambiente. Solo nel campo della sicurezza marittima persistono problemi più "convenzionali" che richiedono apparati navali e di guardia costiera tradizionali, nonché forme di cooperazione. Questo spazio geopolitico non si presta alla semplice estensione delle istituzioni collettive di sicurezza. Per la NATO, ad esempio, sarebbe sicuramente molto difficile coinvolgere i grandi partner del Sud Atlantico, primo fra tutti il Brasile: troppo pesante è il fardello del ricordo della guerra fredda, malgrado Brasilia ambisca a svolgere un più incisivo ruolo internazionale. Inoltre, le grandi questioni strategiche nel Sud Atlantico riguardano più il futuro del commercio e della competitività globali, il trasferimento di tecnologie e la mobilità delle persone.

Questo suggerisce che i nuovi modelli di cooperazione nel bacino atlantico inteso in senso complessivo potrebbero essere gestiti in larga misura da attori non governativi, sia del settore privato che della società civile. Le comunità transnazionali esistenti
170 offrono un solido punto di partenza. Nel campo della sicurezza – e specialmente di quella marittima – saranno necessarie nuove forme di cooperazione che travalichino le tradizionali linee di divisione regionali. In questo senso, il contributo americano ed europeo potrebbe essere particolarmente importante, specialmente nel campo delle funzioni di sorveglianza che rendano lo spazio marittimo più trasparente.

Infine, nel guardare verso sud in una prospettiva atlantica i leader politici americani e di altri paesi potranno cogliere nuove opportunità di sviluppare partnership più efficaci con paesi di evidente importanza, con i quali però è stato finora difficile trovare un approccio comune più ampio: è il caso del Brasile, ma anche del Messico. Se l'amministrazione americana vorrà introdurre una riforma complessiva dell'immigrazione dovrà elaborare anche una strategia altrettanto complessiva per i rapporti con questo suo fondamentale vicino: il Messico e gli Stati Uniti condividono comuni interessi atlantici, e questa potrebbe essere una buona base su cui costruire un utile dialogo transfrontaliero. Dal punto di vista politico, almeno, possiamo ben dire che l'Atlantico è una "festa mobile".

¹ Paul Isbell, *Energy and the Atlantic: The Shifting Energy Landscape of the Atlantic Basin*, German Marshall Fund, 2012.