

Gli Stati Uniti, il clima e la sicurezza internazionale

Angela Santese

Introduzione

La Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno del 1992 con la partecipazione di 172 Governi e numerose organizzazioni non governative, ha rappresentato un passaggio nodale nella cooperazione internazionale in materia di ambiente, portando alla firma della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (Unfccc)¹. Allo stesso tempo, la Conferenza di Rio ha segnato l'inizio di un nuovo corso per la politica ambientale internazionale degli Stati Uniti che sarebbe durato sino all'avvento sulla scena internazionale di Barack Obama. Infatti, in quell'incontro, a Rio de Janeiro, il presidente George H.W. Bush aveva firmato la Convenzione Quadro, che impegnava il mondo a prevenire «pericolose interferenze antropogeniche con il sistema climatico»², ma su insistenza della delegazione statunitense, essa non includeva un calendario o obiettivi specifici. Inoltre, su pressione degli Stati europei, durante una prima conferenza delle parti, la Cop3, tenutasi a Kyoto nel 1997, era stato raggiunto un accordo che stabiliva diversi obiettivi di riduzione delle emissioni per i diversi paesi e gli Stati Uniti, che all'epoca erano il principale emettitore mondiale di gas serra, avrebbero dovuto ridurre la loro produzione annuale

1. La *United Nations Framework Convention on Climate Change*, uno dei documenti redatti nell'ambito della Conferenza di Rio aveva l'obiettivo di stabilizzare la concentrazione di sostanze inquinanti nell'atmosfera, proponendo una serie di interventi da parte dei singoli paesi per il raggiungimento di tale obiettivo. G. Pagnotta, *Prometeo a Fukushima. Storia dell'energia dall'antichità ad oggi*, Einaudi, Torino 2020, pp. 432-433.

2. *United Nations Framework Convention On Climate Change*, 1992, p. 9: unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf (l'ultimo accesso a tutte le risorse online indicate di seguito è stato effettuato in data 15 settembre 2022).

del 7%. Nonostante la firma da parte del presidente Bill Clinton, il Protocollo di Kyoto non fu ratificato dal Senato e, durante l'amministrazione di George W. Bush, gli Stati Uniti si ritirarono definitivamente dall'accordo. Se nel 1992, dunque, «gli Stati Uniti [avevano] ceduto il loro ruolo di leadership sui cambiamenti climatici globali agli europei», mostrandosi riluttanti a sottoscrivere impegni vincolanti, con l'amministrazione Obama, Washington cominciava ad attribuire una nuova rilevanza alla lotta al cambiamento climatico agendo sia sul piano della politica interna sia della politica internazionale, ponendosi di fatto al centro dello sforzo multilaterale internazionale per la riduzione delle emissioni³.

Dal punto di vista della politica interna, Obama con «lo *stimulus* del 2009 si [era posto] l'esplicito obiettivo di combinare il sostegno alla crescita con l'investimento in fonti rinnovabili e nuove tecnologie energetiche, cui furono destinati ben 80 miliardi di dollari»⁴. Inoltre con l'intervento volto a salvare l'industria automobilistica, aveva imposto ai costruttori di automobili il rispetto di limiti sulle emissioni inquinanti delle auto⁵. Il 25 giugno 2013, il presidente annunciava infine il suo *Climate Action Plan* durante un discorso alla Georgetown University. Questo piano globale si configurava come il primo del suo genere ed era stato sviluppato dall'amministrazione per raggiungere, attraverso un'ampia varietà di azioni esecutive, tre macro-obiettivi: ridurre l'inquinamento da carbonio all'interno degli Stati Uniti, preparare il paese all'impatto del cambiamento climatico e guidare gli sforzi internazionali per affrontare il cambiamento climatico globale⁶. Il primo obiettivo, diminuire l'inquinamento da carbonio negli Stati Uniti, era in linea con l'impegno del presidente Obama di ridurre le emissioni di gas serra del 26-28% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2025. Le strategie per raggiungere tale scopo includevano la riduzione delle emissioni di gas serra dal settore energetico, la promozione dell'efficienza energetica e lo sviluppo di progetti per la produzione di energia pulita in tutto il paese. Il secondo obiettivo, la preparazione al cambiamento climatico, aveva l'intento di fornire alle agenzie federali e alle comunità locali statunitensi le risorse necessarie per migliorare la loro resilienza contro l'innalzamento del livello del mare, gli eventi meteorologici estremi, la siccità e gli altri impatti sempre più dannosi dei cambiamenti climatici. Il terzo obiettivo, guidare gli sforzi

3. J. Turner; A.C. Isenberg, *The Republican Reversal. Conservatives and the Environment from Nixon to Trump*, Harvard University Press, Cambridge 2018, p. 156.

4. M. Del Pero, *Era Obama, Dalla speranza del cambiamento all'elezione di Trump*, Feltrinelli, Milano 2017, p. 160.

5. *Ibidem*.

6. *The President's Climate Action Plan*, June 2013, p. 5: obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/image/president27sclimateactionplan.pdf.

zi internazionali per affrontare il cambiamento climatico globale, mirava a rimettere gli Stati Uniti al centro di uno sforzo cooperativo multilaterale, chiudendo definitivamente la fase di abdicazione della leadership internazionale statunitense su questo tema.

La rinnovata risolutezza degli Stati Uniti si esplicitava nel corso della Conferenza mondiale sul clima di Parigi, la Cop21, svoltasi nella capitale francese tra il 30 novembre e l'11 dicembre del 2015. In quell'occasione 195 Stati sottoscrivevano un accordo che pur non imponendo obblighi precisi sulla quantità di emissioni di gas serra da ridurre, aveva una forte valenza politica. Gli Stati firmatari si impegnavano infatti a «rafforzare la risposta globale alla minaccia del cambiamento climatico» e a mantenere «l'incremento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2 gradi rispetto ai livelli preindustriali e a proseguire gli sforzi per limitare l'aumento della temperatura a 1,5 gradi al di sopra dei livelli preindustriali, riconoscendo che ciò [avrebbe ridotto] significativamente i rischi e gli impatti del cambiamento climatico»⁷. Il trattato impegnava inoltre gli Stati a raggiungere, entro la metà del secolo, un equilibrio tra le emissioni prodotte da fonti antropiche e il loro assorbimento naturale da parte dell'atmosfera; a versare 100 miliardi di dollari all'anno ai paesi più poveri per aiutarli a sviluppare fonti non inquinanti; a comunicare i propri obiettivi nazionali in materia di mitigazione delle emissioni e a verificare i progressi compiuti ogni cinque anni⁸. Si trattava dunque della sottoscrizione di un trattato dalla forte valenza politica e simbolica, attraverso il quale la comunità internazionale riconosceva la necessità di agire in maniera incisiva e rapida per affrontare il cambiamento climatico, un processo intrinsecamente transnazionale e che poteva essere affrontato solo con uno sforzo multilaterale, nell'ambito del quale gli Stati Uniti tornavano a giocare un ruolo chiave.

Dall'azione obamiana al negazionismo climatico: l'amministrazione Trump

L'impegno di Obama sul tema del cambiamento climatico e lo sforzo di posizionare gli Stati Uniti come attore chiave nei negoziati internazionali sul clima ha segnato un netto scarto rispetto non solo alla amministrazione repubblicana che lo aveva preceduto ma anche rispetto alla successiva. Con l'elezione di Donald Trump, nel novembre del 2016, si è assistito, infatti, a

7. United Nations, *Adoption of the Paris Agreement – Proposal by the President*, p. 21: unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09.pdf.

8. Ivi, p. 21 e ss.

un radicale cambio di rotta rispetto all'approccio obamiano, tanto sul piano retorico quanto su quello pratico. L'ex *tycoon* newyorkese, sin dalla campagna elettorale, abbracciando posizioni negazioniste, aveva sostenuto di non credere all'esistenza del cambiamento climatico e del riscaldamento globale, fenomeni più volte indicati con l'espressione «*hoax*» – una bufala, un imbroglio – talvolta descritti come una «bufala inventata dai cinesi» o, con un riferimento ai limiti per l'economica statunitense, come «una bufala costosa»⁹. Rilevando il radicale cambiamento di rotta, Elisabeth Colbert, giornalista che si occupa di politiche ambientali e cambiamento climatico per il magazine «*The New Yorker*», durante la campagna elettorale del 2016, aveva dato l'allarme sull'impatto deleterio che le future scelte trumpiane avrebbero avuto in materia ambientale¹⁰. E le sue aspettative non sono state deluse perché sin dall'inizio del suo mandato, Trump ha lavorato per rivedere il *Clean Power Act* e per smantellare, ricorrendo agli ordini esecutivi, le misure in materia di protezione ambientale adottate da Obama. Il nuovo corso è emerso anche dalla scelta di circondarsi di personalità legate ai settori del petrolio e del gas o vicine a posizioni negazioniste. A tal proposito tra le prime decisioni vi è stata quella di nominare Myron Ebell, negazionista e lobbista per *Koch Companies Public Sector LLC*, come capo del team di transizione per l'Agenzia per la protezione ambientale (Epa)¹¹. La scelta appariva sensata poiché Trump aveva ripetutamente affermato di voler abolire l'Epa, alla cui guida ha nominato prima Scott Pruitt (in carica da febbraio 2017 a luglio 2018, noto per le sue convinzioni negazioniste sul contributo dei gas serra al riscaldamento globale, per la contrarietà all'accordo di Parigi del 2015 e per i legami con l'industria petrolifera americana) e poi Andrew Wheeler (un ex lobbista dell'industria del carbone, critico dei potenziali risultati derivanti dall'imposizioni di limiti alle emissioni di gas a effetto serra e contrario anche al Gruppo intergovernativo di esperti sui cambiamenti climatici)¹². Trump ha inoltre tagliato il budget (del 31%) e i posti di lavoro

9. Si veda per esempio J. Worland, *Donald Trump Called Climate Change a Hoax. Now He's Awkwardly Boasting About Fighting It*, in «*Time*», July 8, 2019: time.com/5622374/donald-trump-climate-change-hoax-event.

10. Si veda ad esempio E. Colbert, *Donald Trump and the Climate Change Countdown*, in «*The New Yorker*», September 29, 2016: www.newyorker.com/news/daily-comment/donald-trump-and-the-climate-change-countdown.

11. H. Fountain, *Trump's Climate Contrarian: Myron Ebell Takes On the E.P.A.*, in «*The New York Times*», November 11, 2016: www.nytimes.com/2016/11/12/science/myron-ebell-trump-epa.html. L'*Environmental Protection Agency* era stata istituita da Richard Nixon nel dicembre del 1970.

12. L. Lambert, *Trump nominates acting EPA head, an ex-coal lobbyist, to run agency*, Reuters, January 9, 2019: www.reuters.com/article/us-usa-trump-epa-idINKCN1P324H.

dell'Epa e delle altre agenzie che lavorano sul cambiamento climatico (ad esempio la Nasa)¹³. Ha altresì parlato di indipendenza energetica come veicolo per raggiungere la dominanza energetica attraverso lo sfruttamento delle risorse fossili e una maggiore enfasi sul libero mercato. Non a caso, con un provvedimento del marzo del 2017, un ordine esecutivo, ha rilanciato l'estrazione di carbone; nel gennaio del 2017, sempre con un ordine esecutivo, ha spianato la strada per la costruzione degli oleodotti *Dakota Access Pipeline* e *Keystone XL*, progetti che erano stati accompagnati da proteste per i forti rischi ambientali a essi connessi e il cui sviluppo aveva registrato una battuta d'arresto durante la precedente amministrazione democratica. Nel dicembre del 2018 ha infine rivelato due piani volti a promuovere l'uso di combustibili fossili. Il primo era la proposta di revocare una normativa dell'era di Obama che aveva effettivamente bloccato la nuova costruzione di centrali elettriche a carbone. Il secondo era un piano per aprire circa nove milioni di acri di terreni pubblici negli stati occidentali alla perforazione di petrolio e gas, piano etichettato dagli ambientalisti come una sorta di omaggio all'industria dei combustibili fossili¹⁴.

L'iniziativa trumpiana di più alto valore simbolico è stata però quella annunciata il 1° giugno 2017, quando è stato comunicato che gli Stati Uniti si sarebbero ritirati dall'Accordo di Parigi firmato da Obama nel dicembre 2015. Trump nel giugno del 2017 aveva spiegato le motivazioni di questa scelta, sostenendo che l'accordo fosse poco efficace e poco conveniente per gli Stati Uniti¹⁵. Nella sua ottica, l'accordo negoziato da Obama imponeva costi alti per gli americani che avrebbero avuto effetti negativi sull'economia e sull'occupazione, mentre richiedeva il rispetto di impegni marginali ad altri paesi, come la Cina. Si trattava dunque di una declinazione dell'idea di *America First* che veniva applicata alle politiche ambientali e alla lotta al cambiamento climatico. Tale approccio implicava un vero e proprio

13. G. Thrush, C. Davenport, *Donald Trump Budget Slashes Funds for E.P.A. and State Department*, in «The New York Times», march 15, 2017: www.nytimes.com/2017/03/15/us/politics/budget-epa-state-department-cuts.html.

14. M. Bryant, *Donald Trump's five most dangerous attacks on the environment*, in «The Guardian», July 8, 2019: www.theguardian.com/us-news/2019/jul/08/trump-environment-rules-roll-back-dangerous-attacks-climate-change; C. Davenport, *Trump Opens National Monument Land to Energy Exploration*, in «The New York Times», February 6, 2020: www.nytimes.com/2020/02/06/climate/trump-grand-staircase-monument.html.

15. «Anche se l'accordo climatico venisse implementato da tutte le nazioni si stimerebbe una riduzione di temperatura di solo due decimi di grado [...] entro l'anno 2100», aveva sostenuto il presidente Trump annunciando il ritiro dall'Accordo di Parigi. Per il discorso completo si veda: *Statement by President Trump on the Paris Climate Accord*, June 1, 2017: trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/.

rifiuto del multilateralismo e una interpretazione del sistema internazionale in cui si riteneva che il benessere degli Stati Uniti potesse essere raggiunto, non attraverso la cooperazione multilaterale, bensì attraverso la strenua competizione con gli altri attori del sistema internazionale, a partire dalla Cina.

L'annuncio del ritiro dall'Accordo di Parigi era in linea con lo smantellamento, tramite ordini esecutivi, direttive alle burocrazie federali e voti del Congresso, attraverso cui Trump stava demolendo la regolamentazione introdotta da Obama per ridurre le emissioni atmosferiche nocive. E in questo ambito emergeva una chiara connessione tra le scelte di politica interna e le scelte di politica internazionale: mentre Obama, con la sua promozione di un'azione incisiva nella lotta al cambiamento climatico sul piano nazionale, aveva creato le premesse politiche e culturali per rilanciare il processo negoziale a livello internazionale, l'amministrazione Trump metteva in discussione il regime di controllo globale delle emissioni nato con l'Accordo di Parigi e su cui tanto si era spesa la precedente amministrazione democratica. Le ragioni di questo ripiegamento sono molteplici e sono ascrivibili tanto alla matrice interna quanto alla matrice internazionale: gli interessi economici di alcuni potentati economici vicini al *Grand Old Party* ma anche l'illusoria convinzione che gli Stati Uniti potessero affrancarsi dai vincoli derivanti dai processi di integrazione globale, muovendosi in maniera unilaterale sullo scenario internazionale per preservare la propria indipendenza. Nel novembre del 2019 gli Stati Uniti, attraverso il segretario di Stato, Mike Pompeo, informavano ufficialmente le Nazioni Unite dell'uscita dall'Accordo sul clima di Parigi. L'annuncio giungeva nel primo giorno utile per Washington, da un punto di vista legale, per avviare il processo di ritiro che entrava in vigore il 4 novembre 2019. A tal proposito Joe Biden, candidato alla presidenza per il Partito Democratico, prometteva che, se eletto, il primo giorno della sua amministrazione gli Stati Uniti sarebbero rientrati nell'Accordo di Parigi. Non a caso, le elezioni del 2020, come ha sottolineato Justin Worland dalle pagine del «Time», sono state le prime nella storia degli Stati Uniti in cui il cambiamento climatico ha svolto un ruolo fondamentale nella campagna elettorale di un importante candidato. Sin dai primi giorni del 2019, era infatti diventato chiaro che la lotta al cambiamento climatico avrebbe avuto un posto tra le priorità democratiche per elezioni presidenziali¹⁶.

16. J. Worland, *How Climate Change in Iowa is changing U.S. Politics*, in «Time», September 12, 2019: time.com/5669023/iowa-farmers-climate-policy/.

Il nuovo corso di Joe Biden

Con l'avvento del 46° presidente degli Stati Uniti si è delineata una svolta nella politica ambientale degli Stati Uniti sia sul piano della politica interna che internazionale, con la rinnovata volontà statunitense di agire in maniera incisiva in entrambi gli ambiti, e contestualmente è emersa una securitizzazione di tali temi che hanno assunto una nuova centralità nella pianificazione della sicurezza nazionale del paese, riconoscendo al cambiamento climatico una capacità trasformativa potenzialmente pericolosa non solo dal punto di vista fisico ma anche geopolitico.

Nel corso della campagna elettorale del 2020, l'allora candidato democratico Joe Biden aveva presentato il suo *Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice*. Quest'ultimo prevedeva l'ambizioso obiettivo di rendere l'economia statunitense a emissioni nette zero entro il 2050, sottolineando altresì il ruolo internazionale degli Stati Uniti laddove si sosteneva che tale piano, fungendo da esempio, dovesse anche «guidare il mondo nel fronteggiare l'emergenza climatica»¹⁷. Che la politica ambientale e la lotta al cambiamento climatico avrebbero avuto un posto centrale all'interno dell'agenda di Joe Biden era emerso dunque sin dalla campagna elettorale quando, in veste di candidato, aveva definito più volte il cambiamento climatico come la più grave minaccia alla sicurezza nazionale. Affermazione che si poneva in netta contrapposizione con la retorica di Donald Trump che, in diverse occasioni, aveva sostenuto di non credere all'esistenza del cambiamento climatico e del riscaldamento globale. E non a caso, durante la presidenza repubblicana, le valutazioni sulla sicurezza connesse al clima erano state regolarmente soppresse perché non corrispondevano alla posizione scettica della sua amministrazione nei confronti della scienza del clima.

Durante il primo anno dell'amministrazione Biden si è delineata invece una svolta nell'approccio alla questione climatica che ha visto non solo il tentativo di smantellare i provvedimenti posti in essere dall'amministrazione Trump ma anche l'affermazione della nozione che il cambiamento climatico costituisca una minaccia alla sicurezza nazionale. Di conseguenza si è delineata un'espansione dell'attenzione da parte della comunità dell'*intelligence* rispetto ai cambiamenti climatici che ha portato allo sviluppo di una nuova fase nella politica statunitense che pone il cambiamento climatico al centro della pianificazione della sicurezza del paese. Tale nuova fase è iniziata nell'autunno del 2021 con la pubblicazione di una serie di rapporti da parte del Dipartimento della *Homeland Security*, del Dipartimento della Difesa,

17. *The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice*: joebiden.com/climate-plan/.

del *National Security Council* e dell'Ufficio del Direttore dell'Intelligence Nazionale che per la prima volta nella storia delle agenzie di sicurezza della nazione hanno sottolineato collettivamente i rischi climatici che gli Stati Uniti devono affrontare e le implicazioni politiche che ne conseguono. Il processo che ha portato il cambiamento climatico a svolgere un ruolo più importante, rispetto al passato, nella strategia di sicurezza degli Stati Uniti è stato fortemente voluto dal presidente Biden che aveva iniziato a tematizzare la questione climatica come minaccia alla sicurezza nazionale già durante la campagna elettorale. In un saggio pubblicato sul numero di marzo/aprile 2020 della rivista «Foreign Affairs» e intitolato *Why America Must Lead Again*, l'allora candidato alla presidenza, aveva scritto che «gli Stati Uniti dovevano guidare il mondo di fronte al cambiamento climatico», definito come «una minaccia esistenziale» e aveva aggiunto che se tale minaccia non fosse stata affrontata bene, «nient'altro avrebbe avuto importanza»¹⁸.

Dunque l'obiettivo dichiarato di Biden è stato, sin dall'inizio del suo mandato, non solo di rovesciare i provvedimenti in materia di politica ambientale e cambiamento climatico del suo predecessore che, a suon di ordini esecutivi, aveva demolito l'impianto legislativo costruito da Obama su questi temi, ma di proporre un radicale cambio di rotta. Tale cambio prevedeva una spesa federale di duemila miliardi di dollari in dieci anni, investimenti in tecnologie strategiche, una tassazione più aggressiva delle emissioni, una serie d'incentivi indirizzati al trasporto pubblico e alla mobilità elettrica, il ritorno degli Stati Uniti nell'Accordo di Parigi e una nuova attenzione da parte delle agenzie di *intelligence* e del Governo ai rischi politici derivanti dal cambiamento climatico. Pochi giorni dopo il suo insediamento, Biden ha ordinato la revisione di oltre 100 norme e regolamenti su aria, acqua, suolo pubblico, specie in via di estinzione che erano stati indeboliti o annullati dal suo predecessore; ha revocato il permesso di costruzione per il controverso oleodotto *Keystone XL*, i cui lavori sarebbero dovuti partire nell'estate del 2021 e che avrebbe dovuto permettere, attraverso i suoi 2.000 km di lunghezza, il trasporto di 830mila barili di petrolio al giorno dal Canada Occidentale al Nebraska; ha firmato ordini esecutivi per vietare nuovi contratti di estrazione di gas e petrolio dai terreni federali¹⁹.

18. J.R. Biden, *Why America Must Lead Again*, in «Foreign Affairs», March/April 2020: www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again.

19. *Keystone pipeline officially canceled after Biden revokes key permit*, June 9, 2021: www.cnn.com/2021/06/09/tc-energy-terminates-keystone-xl-pipeline-project.html; *Fact Sheet: President Biden's Executive Actions on Climate to Address Extreme Heat and Boost Offshore Wind*, July 20, 2022: www.whitehouse.gov/briefing-room/; K. Glueck, L. Friedman, *Biden Announces \$2 Trillion Climate Plan*, in «The New York Times», February 1, 2021: www.nytimes.com/2020/07/14/us/politics/biden-climate-plan.html.

La volontà di procedere in una nuova direzione è stata segnalata anche dalla squadra che Biden ha creato per affrontare questi temi, squadra che «Politico» ha definito «*climate all-stars*»: Gina McCarthy, ex amministratrice dell'Epa durante la presidenza Obama ed ex presidente del *Natural Resources Defence Council*, è stata nominata *National Climate Advisor* della Casa Bianca, con il compito di coordinare l'agenda interna relativa alle politiche ambientali; Micheal Regan, ex segretario del Dipartimento per la qualità ambientale della Carolina del Nord, ruolo nel quale ha guidato lo sviluppo e l'attuazione del piano di tale Stato per affrontare il cambiamento climatico e la transizione verso un'economia basata sull'energia pulita, è stato nominato alla guida dell'Agenzia per la protezione ambientale²⁰. L'incarico più rilevante è stato però quello attribuito a John Kerry: l'ex segretario di Stato è stato nominato inviato speciale del presidente per il clima, con la creazione di fatto di una nuova *cabinet-level position*. Kerry siede infatti nel *National Security Council* e questo è stato interpretato come un segno della volontà dell'amministrazione di fronteggiare la crisi climatica, come sottolineato dallo stesso Kerry, trattandola come «una minaccia alla sicurezza nazionale» ed elevandola al rango di questione da affrontare ai più alti gradi di Governo²¹. La scelta di Kerry è stata inoltre particolarmente rilevante perché in veste di segretario di Stato, durante l'amministrazione Obama, aveva avuto un ruolo considerevole nei negoziati che avevano portato alla firma dell'Accordo di Parigi. La nomina di Kerry sembrava inoltre voler rimarcare l'intenzione della nuova amministrazione di agire sul fronte internazionale e in chiave multilaterale e tale intento è stato confermato il giorno stesso del suo insediamento, quando Biden ha firmato un ordine esecutivo con cui gli Stati Uniti hanno fatto richiesta ufficiale di rientro nella Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico e il 19 febbraio sono rientrati ufficialmente nell'Accordo di Parigi, indicando dunque la volontà di rilanciare un processo multilaterale per affrontare il cambiamento climatico²².

Proprio negli stessi giorni in cui si insediava alla Casa Bianca e riportava gli Stati Uniti nell'Accordo di Parigi, Biden convocava il *Leaders Summit on Climate*, che si è celebrato nell'aprile 2021 in concomitanza con la Giornata

20. M. Grunwald, *Biden's climate all-stars: "The ambition is breathtaking" – but so are the expectations*, in «Politico», April 21, 2021: www.politico.com/news/2021/04/21/biden-climate-team-483841.

21. L. Friedman, *With John Kerry Pick, Biden Selects a "Climate Envoy" With Stature*, in «The New York Times», November 23, 2020: www.nytimes.com/2020/11/23/climate/john-kerry-climate-change.html.

22. *Press Statement of Anthony Blinken – The United States Officially Rejoin the Paris Agreement*, February 19, 2021: www.state.gov/the-united-states-officially-rejoins-the-paris-agreement/.

della Terra, con lo scopo di rilanciare lo sforzo delle principali economie in ambito climatico. Il Summit, nelle intenzioni dell'amministrazione statunitense, voleva essere un modo per rimarcare l'urgenza di un'azione più decisa da parte delle principali economie per affrontare la crisi climatica, in vista anche della Cop26 di Glasgow²³. Il vertice *online* ha visto la partecipazione di 40 diversi paesi, tra cui le 17 maggiori economie del mondo e i principali emettitori di gas serra ma ha incluso anche i leader di altri paesi particolarmente vulnerabili agli impatti climatici. Il presidente Biden ha ritenuto fondamentale ospitare questo vertice entro i suoi primi 100 giorni in carica per chiarire che era una priorità assoluta degli Stati Uniti combattere la crisi climatica in patria e all'estero e che gli Stati Uniti puntavano a essere alla guida di tale lotta non solo sul fronte interno ma anche su quello internazionale.

Anche in occasione di questo summit è emerso il nuovo approccio dell'amministrazione Biden in relazione al rapporto clima-sicurezza. Avril Haines, direttrice della *National Intelligence*, la struttura che raccoglie le diverse strutture del governo federale che si occupano di *intelligence*, ha sostenuto di fronte ai 40 paesi partecipanti che «il cambiamento climatico non è più una questione periferica» e per affrontarlo adeguatamente esso «deve essere al centro della sicurezza nazionale e della politica estera di ciascun paese»²⁴. Le affermazioni di Haines sono state il preludio della svolta in corso, emersa nell'ottobre del 2021 con la presentazione dei 4 rapporti elaborati dal Dipartimento della *Homeland Security*, dal Dipartimento della Difesa, dal *National Security Council* e dall'Ufficio del Direttore dell'Intelligence Nazionale. Tali rapporti sono rilevanti non solo perché hanno sottolineato come il cambiamento climatico potrebbe aggravare le minacce preesistenti per la sicurezza globale, ma anche perché hanno fatto emergere una crescente preoccupazione all'interno dell'apparato deputato alla sicurezza degli Stati Uniti che i mutamenti scatenati dai cambiamenti climatici possano rimodellare gli interessi strategici statunitensi, offrire nuove opportunità a rivali come la Cina e aumentare l'instabilità negli stati nucleari come la Corea del Nord e il Pakistan.

Il primo rapporto, quello del Pentagono, in particolare, segna un cambiamento nel modo in cui l'*establishment* militare statunitense incorpora le questioni climatiche nella sua strategia di sicurezza²⁵. Fino ad ora, quando il

23. *Leaders Summit on Climate*: www.state.gov/leaders-summit-on-climate/.

24. *DNI Haines Remarks at the 2021 Leaders Summit on Climate*, April 23, 2021: www.dni.gov/index.php/newsroom/speeches-interviews/speeches-interviews-2021/item/2208-dni-haines-remarks-at-the-2021-leaders-summit-on-climate.

25. Department of Defense, *Climate Risk Analysis*, October 2021: media.defense.gov/2021/Oct/21/2002877353/-1/-1/0/DOD-CLIMATE-RISK-ANALYSIS-FINAL.PDF.

Dipartimento della Difesa ha preso in considerazione il cambiamento climatico, ha avuto la tendenza a concentrarsi su questioni relativamente marginali: ad esempio l'impatto delle inondazioni e del caldo estremo sulla prontezza militare, tralasciando invece le più ampie conseguenze geopolitiche di un mondo in cui si sta assistendo all'innalzamento della temperatura. Nel rapporto viceversa emerge chiaramente una nuova preoccupazione, ossia che il cambiamento climatico possa portare al fallimento dello Stato in alcune regioni. Su questo punto, il segretario alla Difesa Lloyd Austin, nella dichiarazione che accompagna il rapporto, ha sottolineato che «il cambiamento climatico sta alterando il panorama strategico e plasmando l'ambiente di sicurezza, ponendo minacce complesse agli Stati Uniti e alle nazioni di tutto il mondo», e che «per scoraggiare la guerra e proteggere gli Stati Uniti, il Dipartimento [della Difesa] deve comprendere i modi in cui il cambiamento climatico influisce su missioni, piani e sulle capacità di reazione degli Usa»²⁶. Il Pentagono, nel rapporto, avverte che l'interruzione della pesca potrebbe innescare ad esempio conflitti sulla sicurezza alimentare mentre le precipitazioni imprevedibili potrebbero aumentare le tensioni sull'accesso ai fiumi che attraversano i confini nazionali, come il Nilo e il Mekong. Anche gli sforzi per combattere il cambiamento climatico potrebbero portare a conseguenze indesiderate, come conflitti per l'accesso ai minerali rari necessari per costruire circuiti e turbine eoliche. Il rapporto afferma inoltre che il Dipartimento della Difesa dovrebbe prepararsi a fornire assistenza umanitaria nelle crisi climatiche, incorporare le questioni legate al clima nei suoi piani di guerra e anche lavorare per «contrastare gli attori maligni che cercano di sfruttare il cambiamento climatico per ottenere influenza». Per tutte queste ragioni, si legge nel rapporto, l'esercito inizierà a spendere una parte significativa del suo budget per incorporare le minacce legate al clima nella sua pianificazione²⁷.

Due dei 4 rapporti, quello del *National Security Council* e del Dipartimento della *Homeland Security* si sono concentrati invece sulle conseguenze del cambiamento climatico sul movimento di popolazioni. In particolare, il secondo rapporto, quello della *Homeland Security*, individua un rischio concreto ossia che «in assenza di una solida strategia da parte degli Stati Uniti e dell'Europa per affrontare la migrazione legata al clima, la Repubblica popolare cinese, la Russia e altri Stati [possano] cercare di ottenere influenza for-

26. *Secretary of Defense Lloyd J. Austin III's Statement on the DoD Climate Risk Analysis*, October 21, 2021: www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2817727/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iiiis-statement-on-the-dod-climate-risk-anal/.

27. Department of Defense, *Climate Risk Analysis*, October 2021: media.defense.gov/2021/Oct/21/2002877353/-1/-1/0/DOD-CLIMATE-RISK-ANALYSIS-FINAL.PDF.

nendo supporto diretto ai paesi colpiti alle prese con disordini politici legati alla migrazione», sostenendo sostanzialmente che Cina e Russia siano pronte a trarre vantaggio da tali sconvolgimenti e affermando che gli Stati Uniti devono essere preparati a dirottare finanziamenti e risorse verso le regioni che stanno affrontando afflussi di migranti spinti a spostarsi da condizioni meteorologiche estreme, siccità e conflitti legati al clima²⁸.

Il più ampio e completo di questi rapporti è il Nie (*National Estimate on Climate Change*), elaborato dall'Ufficio del Direttore dell'*Intelligence* Nazionale. I *national estimate* hanno lo scopo di raccogliere e comunicare le opinioni delle agenzie di *intelligence* del paese su particolari e specifiche minacce e questo è il primo rapporto di siffatta tipologia ad analizzare in maniera esclusiva la questione del clima. Il documento in particolare fa tre valutazioni chiave. La prima è che le tensioni globali cresceranno inevitabilmente proprio mentre la comunità internazionale è intenta a discutere su come accelerare la riduzione delle emissioni di gas serra. La seconda è che il cambiamento climatico aggraverà la tensione nei punti critici transfrontalieri e amplificherà la concorrenza strategica nell'Artico. La terza e ultima è che gli effetti del cambiamento climatico si faranno sentire in modo più acuto nei paesi in via di sviluppo che sono meno attrezzati per adattarsi a tale cambiamento. Il Nie sottolinea inoltre che è probabile che le tensioni geopolitiche aumenteranno nei prossimi decenni mentre i paesi lottano per affrontare gli effetti fisici del cambiamento climatico così come le conseguenze politiche derivanti dagli stessi effetti fisici. Secondo il rapporto è probabile che essi siano maggiormente avvertiti in parti del mondo già in fase di ristrutturazione, come l'Artico, e in regioni e paesi particolarmente vulnerabili a causa di eventi climatici estremi, come uragani o siccità, o più indifesi perché i loro Governi non sono attrezzati per gestire le ricadute dei fenomeni climatici avversi. A tal proposito, il rapporto identifica 11 paesi particolarmente vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico e segnatamente incapaci di far fronte ai suoi effetti. Quell'elenco include Guatemala, Haiti, Colombia, Honduras, Nicaragua, Myanmar; tre paesi con armi nucleari (Corea del Nord, Pakistan e India); e due paesi, Afghanistan e Iraq, che gli Stati Uniti hanno invaso all'indomani degli attacchi dell'11 settembre²⁹.

28. *Department of Homeland Security Strategic Framework for Addressing Climate Change*, October 21, 2021: www.documentcloud.org/documents/21089921-dhs_strategic_framework_102021_final_508?responsive=1&title=1; *Report on the Impact of Climate Change on Migration*, October 21, 2021: www.documentcloud.org/documents/21089920-report-on-the-impact-of-climate-change-on-migration?responsive=1&title=1.

29. *National Intelligence Estimate – Climate Change and International Responses Increasing Challenges to US National Security Through 2040*, October 2021: www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/NIE_Climate_Change_and_National_Security.pdf.

La principale preoccupazione che emerge dal rapporto è che la corsa per rispondere ai cambiamenti climatici possa avvantaggiare paesi diversi dagli Stati Uniti, in particolare quelli che saranno in grado di diventare leader nelle tecnologie emergenti per la produzione di energie rinnovabili o nelle materie prime necessarie per produrle. E qui la preoccupazione è diretta nuovamente alla Cina che controlla gran parte della capacità di lavorazione mondiale di cobalto, litio e altri minerali necessari per le batterie dei veicoli elettrici, nonché i minerali delle terre rare utilizzati nelle turbine eoliche e nei motori dei veicoli elettrici.

L'idea che il cambiamento climatico sia una minaccia alla sicurezza nazionale non è completamente nuova: l'amministrazione Obama lo aveva affermato e aveva iniziato a spingere il Pentagono a considerare i rischi climatici. Ma presi insieme, tali rapporti segnalano una nuova fase nella politica statunitense, che pone il cambiamento climatico al centro della pianificazione della sicurezza del paese, riconoscendo come le condizioni meteorologiche estreme causate dai cambiamenti climatici, aumentano il potenziale di picchi migratori, causano instabilità politica e crisi umanitarie, e in futuro potrebbero inficiare la capacità «dei Governi di soddisfare i bisogni umani fondamentali», inclusi quelli alimentari, portando a una competizione per risorse scarse che potrebbe destabilizzare l'intero sistema internazionale. La risolutezza dell'amministrazione Biden nell'affrontare la sfida posta in essere dal cambiamento climatico sembra dunque essere dettata, almeno in parte, da una nuova tematizzazione della questione in cui la lotta al cambiamento climatico diventa una componente importante della strategia volta ad assicurare la sicurezza nazionale e invero la sopravvivenza futura del paese.

Conclusioni

Durante la Cop26, svoltasi a Glasgow nel novembre 2021, Biden ha affermato che il «successo dipende dall'impegno collettivo per accrescere [lo] slancio e rafforzare la nostra ambizione climatica», rimarcando ancora una volta come la lotta al cambiamento climatico possa essere efficace solo se affrontata in chiave multilaterale³⁰. Allo stesso tempo ha però sottolineato la leadership degli Stati Uniti in tale ambito. Facendo infatti riferimento agli obiettivi individuati nell'ambito del *Leaders Summit on Climate*, ossia ridur-

30. *Remarks by President Biden at the COP26 Event on "Action and Solidarity: The Critical Decade"*, November 01, 2021: www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/11/01/remarks-by-president-biden-at-the-cop26-event-on-action-and-solidarity-the-critical-decade.

re le emissioni statunitensi dal 50 al 52% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030, Biden ha evidenziato che Washington «dimostrerà al mondo che gli Stati Uniti non solo sono tornati al tavolo [delle trattative] ma si spera possano guidar[lo] grazie alla forza del loro esempio»³¹. E quanto all'esempio da dare al resto del mondo, uno sviluppo si è delineato nell'agosto del 2022. L'amministrazione democratica è riuscita difatti a ottenere da Camera e Senato l'approvazione dell'*Inflation Reduction Act*, un provvedimento che ha l'obiettivo di ridurre l'inflazione, combattere il deficit, abbassare i prezzi dei farmaci con prescrizioni ma anche affrontare la questione climatica e incentivare la produzione di energia pulita. Esso, sebbene meno ambizioso rispetto all'abortito *Built Back Better Plan* presentato nel 2021, prevede uno stanziamento di 370 miliardi per combattere il cambiamento climatico e rafforzare la produzione di energia degli Stati Uniti attraverso una trasformazione volta a incoraggiare l'intera economia a ridurre le emissioni di carbonio. In particolare la legge prevede sia incentivi per l'industria privata per produrre energia rinnovabile sia incentivi destinati alle famiglie per trasformare il loro uso e consumo di energia. Secondo il Partito Democratico, grazie a tale provvedimento gli Stati Uniti saranno in grado di ridurre le emissioni di carbonio di circa il 40% entro il 2030, avvicinandosi all'obiettivo della riduzione del 50-52% più volte paventato dall'amministrazione democratica. Si tratta però di un impegno di spesa molto ridotto rispetto ai duemila miliardi annunciati durante la campagna elettorale che evidenzia la difficoltà di Biden di conciliare il suo impegno di porre gli Stati Uniti al centro dello sforzo multilaterale internazionale, fungendo anche da esempio per gli altri paesi, con i problemi di sostenibilità economica interna di tali politiche ambientali.

31. *Remarks by President Biden at the COP26. Leaders Statement*, November 01, 2021: www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/11/01/remarks.