

# EFFETTO TRUMP? GLI STATI UNITI NEL SISTEMA INTERNAZIONALE FRA CONTINUITÀ E MUTAMENTO

A CURA DI  
MASSIMO DE LEONARDIS



# EFFETTO TRUMP? GLI STATI UNITI NEL SISTEMA INTERNAZIONALE FRA CONTINUITÀ E MUTAMENTO

a cura di  
MASSIMO DE LEONARDIS



---

Milano 2017

Questo volume costituisce il numero 12 dei *Quaderni di Scienze Politiche*, nuova denominazione dei precedenti *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*

## Quaderni

di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno VII - 12/2017

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

*Direttore responsabile:* Massimo de Leonardis

*Comitato editoriale:* Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis, Ugo Draetta, Vittorio Emanuele Parsi, Damiano Palano, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

*Comitato di redazione:* Mireno Berrettini, Cristina Bon, Luca G. Castellin, Andrea Locatelli

*Segretario di redazione:* Davide Borsani

---

I *Quaderni* possono essere ordinati in versione cartacea all'indirizzo [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri); tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo [librario.dsu@educatt.it](mailto:librario.dsu@educatt.it) (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2017 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: [editoriale.dsu@educatt.it](mailto:editoriale.dsu@educatt.it) (*produzione*); [librario.dsu@educatt.it](mailto:librario.dsu@educatt.it) (*distribuzione*)

web: [www.quaderniscienze politiche.it](http://www.quaderniscienze politiche.it)

Associato all'AIE - Associazione Italiana Editori

ISBN: 978-88-9335-187-4

ISBN EDIZIONE DIGITALE: 978-88-9335-190-4

ISSN: 2239-7302

ISSN EDIZIONE ONLINE: 2532-4462

Copertina: progetto grafico Studio Editoriale EDUCatt; fotografia: l'immagine di copertina è tratta da un servizio fotografico di Martin Shoeller per TIME, pubblicato nell'agosto 2015 contestualmente all'articolo di Michael Scherer dal titolo *The Donald has landed. Deal with it.*

L'editore è disponibile ad assolvere agli obblighi di copyright per i materiali eventualmente utilizzati all'interno della pubblicazione per i quali non sia stato possibile rintracciare i beneficiari.

# Sommario

Introduzione.....	5
di MASSIMO DE LEONARDIS	
La fine dell'ordine occidentale? Liberalismo e multilateralismo alla prova del "terremoto" Trump .....	13
di ENRICO FASSI	
Dividere il fardello: Stati Uniti ed Europa da Barack Obama a Donald Trump.....	37
di GIANLUCA PASTORI	
Ritorno all'Anglosfera? Una prospettiva storica sui rapporti tra Gran Bretagna e Stati Uniti al tempo di Trump .....	59
di DAVIDE BORSANI	
<i>Royal greeting</i> : i rapporti anglo-americani attraverso l'analisi degli incontri ufficiali tra Presidente e Monarca .....	83
di VALENTINA VILLA	
Quel che resta del partenariato strategico: prospettive frustrate e tensioni riemergenti nei rapporti fra Unione Europea e Stati Uniti all'ombra della paralisi del TTIP.....	103
di ANTONIO ZOTTI	
<i>American (next) Pacific Century?</i> Gli Stati Uniti di Donald Trump alla fine della «Great Divergence» .....	129
di MIRENO BERRETTINI	
Trump, la Russia e le sfide regionali: il fallimento della strategia del <i>conngagement</i> .....	159
di CARLO FRAPPI	
Stati Uniti e Siraq tra <i>disengagement</i> , frammentazione e agende contrapposte .....	185
di ANDREA PLEBANI	

*Presidential legacies: l'eredità storica dello spazio di potere  
amministrativo da Reagan a Trump* ..... 203  
di CRISTINA BON

*Gli Autori*..... 227

# La fine dell'ordine occidentale? Liberalismo e multilateralismo alla prova del “terremoto” Trump

di ENRICO FASSI

**Abstract** – *The election of Donald Trump as 45<sup>th</sup> President of the United States has been associated by many observers to a threat to the liberal order and to the sunset of US hegemony. To some extent, both perspectives seem exaggerated, or at least premature. Nevertheless, a reflection on the “health status” of the liberal order, and on the role that the United States has had in its construction and its maintenance – and in what emerges as a likely disinvestment – seems particularly appropriate. The paper thus focuses on two fundamental characteristics of the order emerged in the West after the Second World War: its multilateral structure, on the one hand, and the liberal approach (in the peculiar form of the “embedded liberalism”), on the other. Both aspects, though still characterizing this order, have in fact undergone significant transformations due to changes in the systemic structure and the relative power position of the hegemonic State, and to the concrete policies it implemented. In light of these considerations, the apparent breakthrough embodied by Trump presidency could prove far more continuity with previous US administrations than initially believed. Moreover, structural changes of international politics that alter the nature of the actors involved might contribute to add further complexity to the current uncertain picture.*

L'elezione di Donald Trump a quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti è stata accolta, almeno da una parte dell'opinione pubblica e degli osservatori, come una svolta radicale e al tempo stesso una minaccia: per gli Stati Uniti e il loro ruolo nel mondo, per i loro alleati, per la politica internazionale nel suo complesso<sup>1</sup>. In particolare, le posizioni avanzate dal candidato Trump durante la campagna elettorale, e le prime politiche promosse dalla nuova amministrazione, sono parse ad alcuni un vero e proprio “terremoto” in grado di scuotere le fondamenta dell'ordine liberale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> G. Rachman, *Donald Trump Shakes Postwar Liberal Order*, “Financial Times”, 09.11.2016.

<sup>2</sup> J. Nye, *Will the liberal order Survive? The History of an Idea*, “Foreign Affairs”, vol. 96 (2017), n. 1, pp. 10-14. R. Niblett, *Liberalism in Retreat: The Demise of a*

Secondo diversi analisti, tale minaccia si inserirebbe poi in un quadro più ampio, che vede l'ordine liberale esposto a un duplice attacco, per certi versi concentrico: esternamente, da parte delle potenze autocratiche (Cina e Russia, tra tutte) che si fanno portatrici di un diverso modello; ed internamente, a causa dell'affermarsi un po' ovunque in Occidente di forze illiberali e movimenti populistici che contestano radicalmente i principi cardine di quest'ordine improntato all'apertura, in favore di un ritorno ad una perdita – e forse mitologica – sovranità.

Ma in cosa consiste esattamente l'ordine liberale? Se molti osservatori concordano che l'ordine attuale sia in crisi, non tutti concordano su quali siano i suoi elementi distintivi<sup>3</sup>. Al fine di definirne meglio i contorni, il saggio si focalizza quindi su due caratteristiche fondamentali dell'ordine emerso in Occidente all'indomani della Seconda Guerra Mondiale: il suo assetto multilaterale e l'impostazione liberale (nella forma peculiare dell'*embedded liberalism*).

Entrambi gli aspetti, benché tuttora caratterizzanti quest'ordine, hanno infatti subito nel tempo significative trasformazioni al variare di due elementi: da un lato, il mutare degli assetti sistemici – e segnatamente il passaggio dal sistema bipolare al “post-1989” – e delle posizioni di potere relativo dei principali attori; dall'altro, in funzione delle politiche concretamente attuate dallo Stato egemone in rapporto all'ordine stesso e ai suoi principi nel corso delle quattro presidenze che si sono succedute dopo la fine della Guerra Fredda.

Alla luce di tali considerazioni, la svolta incarnata da Donald Trump, sebbene innegabile, potrebbe rivelarsi molto più in continuità con le precedenti amministrazioni statunitensi di quanto inizialmente ritenuto. Inoltre, per valutare il possibile impatto delle sue politiche per l'ordine liberale, occorre considerare anche mutamenti strutturali della politica internazionale che hanno a che fare con l'entità degli attori in gioco e con lo stato di salute dell'egemonia americana.

### **Alle origini dell'ordine liberale: 1945-1989**

L'ordine internazionale emerso dalla Seconda Guerra Mondiale non nacque in modo spontaneo, ma fu in gran parte – quantomeno nel

---

*Dream*, “Foreign Affairs”, vol. 96 (2017), n. 1, pp. 14-24. U. Speck, *The crisis of Liberal Order*, “The American Interest”, 12.09.2016.

<sup>3</sup> M. Leonard, *What liberal World Order?*, “ECFR commentary”, 01.03.2017.

suo nucleo occidentale – frutto di un preciso disegno, di determinate condizioni politiche, e di un deciso investimento da parte degli Stati Uniti. Appresa la dura lezione del periodo inter-bellico, quando al declino dell'egemonia britannica non era corrisposta l'affermazione di un altro egemone che avesse tanto la capacità quanto la volontà di preservare la stabilità del sistema internazionale, sfociando così in quella che Edward H. Carr descrisse come «la crisi dei venti anni», gli Stati Uniti decisero di porsi al centro del processo di costruzione di un nuovo ordine<sup>4</sup>. E sebbene la specifica formulazione degli obiettivi statunitensi subì una evoluzione con la fine della guerra e il manifestarsi di una serie di circostanze – quali la debolezza europea, la ricostruzione tedesca e l'aggressività dell'URSS – l'ordine sorto dalle ceneri del secondo conflitto mondiale porterà senza dubbio l'*imprinting* americano. In particolare, quest'ordine sarà caratterizzato da due principi, due elementi distintivi che gli consentiranno di operare in modo inedito: l'impostazione liberale dei rapporti economici internazionali da un lato, e una preferenza per il multilateralismo dall'altro<sup>5</sup>.

Il liberalismo economico, ossia la tendenza verso un sistema economico internazionale "aperto" che favorisse la libera circolazione di beni, capitali e persone, se non del tutto originale, presentava sicuramente caratteristiche peculiari rispetto alle epoche precedenti. Già in quella che viene definita "l'età d'oro del liberalismo" (1870-1914), grazie anche al buon funzionamento di un sistema monetario internazionale quale il *gold standard* a guida britannica, si era registrata in effetti una straordinaria crescita dell'integrazione economica internazionale: tale processo, tuttavia, fu reso possibile soprattutto dagli straordinari sviluppi nei trasporti e nelle comunicazioni, e avvenne nonostante l'incremento di barriere commerciali da parte di tutti i maggiori Paesi industrializzati – con la significativa eccezione del Regno Unito e Paesi Bassi<sup>6</sup>.

L'impostazione liberale dell'ordine post-1945, al contrario, fu il frutto di un preciso impegno politico da parte degli Stati che presero

---

<sup>4</sup> E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Londra, 1939.

<sup>5</sup> J.G. Ikenberry, *Dopo la vittoria. Istituzioni, strategie della moderazione e ricostruzione dell'ordine internazionale dopo le grandi guerre*, trad. it., Milano, 2001, pp. 221-289.

<sup>6</sup> J. Ravenhill, *Lo studio dell'Economia Politica Globale*, in J. Ravenhill (a cura di), *Economia Politica Globale*, trad. it., Milano, 2013, pp. 29-38.

parte all'edificazione dell'ordine stesso, e assunse la forma peculiare dell'“*embedded liberalism*” efficacemente descritto da John Ruggie<sup>7</sup>. Tale formulazione indica il compromesso che venne raggiunto tra due orientamenti tra loro potenzialmente confliggenti: la salvaguardia degli obiettivi economici interni agli Stati da un lato – in particolare l'impegno a mantenere la piena occupazione – e l'apertura dell'economia interna per consentire il ripristino del commercio e degli investimenti internazionali dall'altro. Questo equilibrio si sarebbe concretizzato tramite l'inclusione, nelle nuove regole del commercio e della finanza internazionale improntate all'apertura, di norme che avrebbero consentito ai governi di svincolarsi, su base temporanea, dai loro impegni internazionali nel caso in cui questi mettessero a rischio obiettivi economici fondamentali sul piano interno. Più in generale, tale approccio rifletteva il riconoscimento da parte dei governi occidentali che «la cooperazione economica internazionale si basava sulla loro capacità di mantenere il consenso politico interno – e che quella collaborazione economica internazionale fosse, fondamentale, una contrattazione politica»<sup>8</sup>.

Il secondo elemento di novità era dato dal ruolo primario attribuito al multilateralismo. Se sul piano politico vi era già stato, tra le due guerre, il precedente (fallito) della Società delle Nazioni, l'istituzionalizzazione della cooperazione economica internazionale segnava un cambiamento fondamentale. Né durante il *gold standard* precedente alla Prima Guerra Mondiale né nel caos degli anni Trenta le principali economie erano state in grado di dar vita a significative istituzioni economiche internazionali. All'interno dell'ordine liberale occidentale, la cooperazione – innanzitutto economica, ma non solo – sarà invece altamente istituzionalizzata.

Come è stato notato, il multilateralismo non consiste semplicemente in una questione di numeri, ovvero di quanti più partner vengono coinvolti nella cooperazione, ma prevede anche un elemento “qualitativo” in quanto il coordinamento delle relazioni avviene «sulla base di principi generali di condotta»: l'esempio più noto è forse quello della clausola della “nazione più favorita”, secondo la quale i prodotti di tutti i partner commerciali debbono essere trattati allo stesso modo,

---

<sup>7</sup> J. Ruggie, *International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, “International Organization”, vol. 36 (1982), n. 2, pp. 379-415.

<sup>8</sup> J. Ravenhill, *op. cit.*, p. 34.

indipendentemente dalle caratteristiche dei singoli Paesi<sup>9</sup>. Questo approccio contrastava nettamente con gli accordi commerciali di natura prevalentemente bilaterale degli anni tra le due guerre mondiali, nei quali i governi, piuttosto che applicare un principio generale alle proprie relazioni commerciali, discriminavano i singoli partner commerciali sulla base di criteri ideologici, strategici o di altra natura.

L'impegno verso il multilateralismo diede frutti immediati, con la creazione delle istituzioni finanziarie multilaterali di Bretton Woods – il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale – e con la stipula di un ampio trattato commerciale volto alla riduzione generalizzata delle tariffe – il *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Sul piano politico, tale sforzo si riflesse nella creazione di una organizzazione caratterizzata da una *membership* “aperta” e potenzialmente universale, l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), mentre sul piano della difesa il nascente ordine occidentale venne a coincidere perlopiù con il perimetro regionale della *North Atlantic Treaty Organization* (NATO). L'effetto combinato di questi sforzi diede luogo, almeno in uno dei due poli in cui si sarebbe strutturata la Guerra Fredda, ad un fatto nuovo: i rapporti interstatali si sarebbero progressivamente inseriti nel quadro di una densa rete di istituzioni multilaterali.

Sul piano economico, l'ordine aperto e multilaterale che abbiamo descritto, si tradusse in uno straordinario successo. Nel periodo 1950-1973 il PIL globale cresce a un ritmo del 5% annuo, per poi continuare a crescere ad una media del 3% nel quarto di secolo successivo: un tasso più alto che in qualsiasi periodo precedente al 1945. Oltretutto, a ulteriore conferma del processo di progressiva integrazione economica internazionale, il commercio mondiale crebbe costantemente più della produzione: dell'8% annuo nel periodo 1950-1973, e del 5% annuo 1975-1989<sup>10</sup>. Una conseguenza rilevante di tale processo fu il fatto che nell'ambito di molte economie nazionali il settore internazionalizzato acquisì importanza, influenzando così sull'equilibrio degli interessi politici interni relativi alle politiche commerciali in favore di un'apertura che divenne sempre più “strutturale”.

---

<sup>9</sup> Per un approfondimento sul concetto, si veda C. Monteleone, *Il multilateralismo nell'organizzazione del sistema politico globale*, “Ragion Pratica”, vol. 17 (2009), n. 32, pp. 67-86.

<sup>10</sup> J. Ravenhill, *op. cit.*, p. 35.

Come è stato significativamente notato da Joseph Nye, riguardo al funzionamento di quest'ordine vi è stata probabilmente anche una certa "mitizzazione"<sup>11</sup>. Washington ha mostrato in generale una preferenza per multilateralismo e apertura, cui si è unito il sostegno per la democrazia, ma se da un lato non sono mancati strappi, anche evidenti, a tali principi, dall'altra non si può riconoscere come quest'ordine tendesse strutturalmente a favorire gli interessi americani. Così, accanto ad alleanze con regimi dalle credenziali democratiche non pienamente convincenti, ma funzionali al mantenimento dell'equilibrio strategico con l'Unione Sovietica, vanno annoverati insuccessi quali la partizione della Corea, della Germania e di Berlino, la creazione di un regime comunista a Cuba, il fallimento in Vietnam e il persistere di una serie di conflitti "minori" alle "periferie" del sistema. Anche sul piano economico si registra qualche incrinatura dell'ordine, in particolare nel corso degli anni '70, con la fine del sistema monetario di Bretton Woods centrato sul dollaro e la recessione globale innescata dalle crisi petrolifere. Parallelamente, si assisterà anche alla progressiva trasformazione dell'*embedded liberalism* originario in direzione di un liberalismo assai diverso, che trova le proprie origini nella "rivoluzione liberale" promossa da Margaret Thatcher e Ronald Reagan nei primi anni '80, per tradursi poi nell'ortodossia iperliberista del cosiddetto *Washington consensus* del decennio successivo.

E tuttavia, il successo rimane innegabile: nel corso di poche decadi l'Occidente diventa sinonimo di cooperazione, libero flusso di capitali, persone, beni e informazioni, venendo sostanzialmente a coincidere con l'area in cui trova effettivo compimento la tesi della pace democratica, per cui «le democrazie non si fanno la guerra tra loro»<sup>12</sup>. Proprio questo successo, e il contrasto con il sistema sovietico in termini di *performances* economiche, strategiche e politiche, contribuirà significativamente al cedimento di quest'ultimo e all'apertura di una nuova fase.

---

<sup>11</sup> J. Nye, *op. cit.*

<sup>12</sup> A. Panebianco, *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Bologna, 1997.

## L'ordine liberale "2.0": il lungo "post-Ottantanove"

Con il crollo del muro di Berlino ed il rapido sfaldamento del blocco sovietico viene meno il sistema internazionale all'interno del quale si era sviluppato l'ordine liberale appena descritto. Come spesso accade in corrispondenza di mutamenti sistemici di ampia portata, si apre quindi una fase di transizione tra diversi assetti – e i relativi ordini – che per certi versi corrisponde anche a una fase di spaesamento, tanto degli attori in gioco quanto (e forse ancora di più) degli osservatori. Le difficoltà di orientamento in questo caso sono ulteriormente accresciute dalle peculiari modalità con cui viene meno il sistema bipolare della Guerra Fredda, ovvero per implosione di uno dei due contendenti, e non tramite una classica "guerra generale", "costituente", che definisca con certezza le basi del nuovo ordine<sup>13</sup>. Un finale inedito quindi, per un sistema peculiare, se è vero che quello della Guerra Fredda è il primo sistema davvero globale, nel quale lo scontro ideologico tra i due sistemi (democrazia e mercato vs. comunismo e collettivismo) arriva a permeare, ed in un certo qual modo a dare un senso, alle dinamiche dell'intero pianeta, integrando, seppur sotto forma di «clientele internazionali», anche le periferie<sup>14</sup>.

All'interno del sistema della Guerra Fredda, si trovavano in verità a convivere due ordini: quello, davvero globale, dell'equilibrio e del contenimento, che regolava i rapporti tra le due Superpotenze, e l'ordine liberale sviluppatosi all'interno dell'Occidente ed incentrato su una comune rete di istituzioni. Se con il crollo dell'Unione Sovietica viene meno il primo di questi ordini, il secondo è destinato ad evolversi e ad espandersi dal suo alveo occidentale al mondo intero.

Dall'ordine bipolare si passa così, tanto rapidamente quanto inaspettatamente, al "Nuovo ordine mondiale" evocato dal Presidente Bush senior alla vigilia dell'intervento della coalizione internazionale – a guida statunitense – contro l'Iraq di Saddam Hussein, colpevole di aver violato la sovranità del vicino Kuwait. L'entità e la rapidità del successo militare dell'operazione *Desert Storm* (17 gennaio-8 febbraio 1991) furono in effetti impressionanti, ma «ancora più impressionante

<sup>13</sup> R. Gilpin, *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, trad. it., Bologna, 1989.

<sup>14</sup> V.E. Parsi, *Il sistema bipolare e la lunga Guerra Fredda*, in G.J. Ikenberry - V.E. Parsi (a cura di), *Manuale di Relazioni Internazionali. Dal sistema bipolare all'età globale*, Roma-Bari, 2001, pp. 21-39.

fu l'indubbio successo politico che arrise agli Stati Uniti» capaci di arruolare in una vasta coalizione (oltre cinquanta Stati) anche un discreto numero di Stati arabi e musulmani e, soprattutto, «di ottenere l'avvallo totale del Consiglio di Sicurezza dell'ONU all'operazione»<sup>15</sup>. Il primo test per l'ordine post-bipolare si apre dunque all'insegna del multilateralismo e si chiude con una straordinaria legittimazione della *leadership* americana. Di lì a poco, il fallito colpo di Stato a Mosca e la dissoluzione formale dell'URSS sgombreranno definitivamente il campo dagli ultimi residui della Guerra Fredda, e da ogni serio sfidante all'ordine statunitense.

Se da un lato, sul piano sistemico, si concretizza dunque quel «momento unipolare» già identificato da Charles Krauthammer, dall'altro, per la politica estera americana si profila una “finestra di opportunità” unica, in quanto «l'assenza di rivali globali pone il Paese innanzi alla possibilità, mai avuta nel corso della storia da nessuna potenza, di adoperarsi per plasmare il mondo, rendendolo più affine ai valori americani e, quindi, più sicuro per gli stessi, i propri alleati e tutti coloro intenzionati a giovarsene»<sup>16</sup>. La scelta di cogliere questa opportunità si segnala sin da subito, in un mondo “finalmente unificato” dalla *leadership* occidentale, nella volontà degli USA di porsi a tutela della sicurezza collettiva interpretando il ruolo di un “poliziotto globale” pronto ad intervenire ogniqualvolta una crisi metta a repentaglio la stabilità del sistema. E di crisi – sempre più di “nuovo tipo”, ovvero intra-statali – che vedono un intervento statunitense ve ne saranno infatti diverse: dalla Somalia ad Haiti, alla Bosnia, al Kosovo.

Nel corso dei due mandati della presidenza di Bill Clinton (1993-2001) il processo di estensione dell'ordine liberale dall'Occidente al mondo prosegue e si rinvigorisce: il successo economico e militare statunitense rafforza infatti la fiducia nella primazia occidentale e nell'inevitabile espansione a tutto il globo dell'endiadi mercato e democrazia – catturata nella celebre formula di Francis Fukuyama della “Fine della Storia”<sup>17</sup> – e del tessuto istituzionale che ad esse si accompagna. *Enlargement* ed *engagement* sono le parole d'ordine dell'era Clinton,

<sup>15</sup> V.E. Parsi, *L'alleanza inevitabile. Europa e Stati Uniti oltre l'Iraq*, Milano, 2006, p. 45.

<sup>16</sup> S. Zuccarelli, *Evoluzione dell'orientamento strategico degli Stati Uniti: dal “momento unipolare” al “leading from behind”*, Osservatorio di Politica Internazionale (OPI), OPI Research Paper, n. 47, 2016, p. 3.

<sup>17</sup> F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, trad. it., Milano, 2003.

che verrà descritta come una fase di “multilateralismo assertivo” in cui lo Stato egemone investe massicciamente nelle istituzioni, certo di poterle plasmare grazie alla propria *hyperpuissance*<sup>18</sup>.

Sul piano economico, tale strategia si concretizza nella creazione della *World Trade Organization* (WTO), che nel 1995 sostituisce – rafforzandolo – il GATT, e nell’impegno a favorirne l’ingresso degli ex-avversari, Cina e Russia, verso i quali Washington indirizza facilitazioni commerciali (Pechino) e consistenti aiuti (Mosca). Sul piano della sicurezza, la cooperazione con la Russia porta alla stipula di accordi di cooperazione quali la *Partnership for Peace* in ambito NATO (1994), l’accordo START I (1994) e il *NATO-Russia Founding Act* nel (1997), fino alla storica decisione di allargare la NATO stessa agli ex-membri del Patto di Varsavia<sup>19</sup>.

Questa spinta internazionalista, in modo affatto paradossale, vede i primi arresti «proprio nel momento di massimo fulgore»: l’amministrazione di George W. Bush, infatti, portata alla vittoria anche da pulsioni isolazioniste di un elettorato stanco degli impegni americani all’estero, si presenta inizialmente come unilateralista e nettamente orientata al fronte interno<sup>20</sup>. Per certi versi gli Stati Uniti stavano sperimentando quello che Joseph Nye ha indicato come «il paradosso del potere americano», ovvero l’impossibilità, in questo nuovo ordine densamente regolato, di ottenere risultati commisurati all’enorme potenza materiale di cui il Paese dispone<sup>21</sup>. Già prima che gli emissari di Osama di Laden abbattessero le *Twin Towers*, colpendo direttamente il territorio americano sessant’anni dopo Pearl Harbour, il dibattito su interventismo e isolazionismo era già tornato a farsi acceso nell’*establishment* americano.

In tale frangente, l’impatto dell’11 settembre 2001 sarà soprattutto quello di esplicitare ed alimentare alcune tendenze già in atto, tra

<sup>18</sup> Come la definì l’allora Ministro degli Esteri francese Hubert Védrine: *Déclaration de M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères, sur les relations internationales depuis l’effondrement de l’URSS, les équilibres géostratégiques et la sécurité internationale*, Parigi, 03.10.1999, all’indirizzo internet: <http://discours.vie-publique.fr/notices/993002965.html>.

<sup>19</sup> Sul difficile rapporto NATO-Russia si veda L. Ratti, *Nato e Russia dopo Maidan: crisi e prospettive*, “Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche”, vol. 5 (2015), n. 8, pp. 71-92.

<sup>20</sup> S. Zuccarelli, *op. cit.*, p. 7.

<sup>21</sup> J. Nye, *Il paradosso del potere americano. Perché l’unica superpotenza non può più agire da sola*, trad. it., Torino, 2002.

tutte la tentazione unilaterale dell'egemone ed il progressivo disinvestimento nell'ordine istituzionale. L'autoproclamato diritto discrezionale alla guerra preventiva ed il ricorso alle "coalizioni dei volenterosi" nella conduzione della guerra globale al terrorismo di fatto mettono in dubbio la praticabilità del multilateralismo, e la strategia di consolidamento dell'ordine liberale finora perseguita. La decisione sarà piuttosto quella di forzare le regole, sfruttando al massimo le asimmetrie di potenza che caratterizzano il "momento unipolare" degli USA<sup>22</sup>.

Tuttavia, se l'obiettivo era quello di fare delle reti del terrore la nuova minaccia globale capace di serrare le file dietro a Washington, i risultati sono quantomeno incerti. Vanno messi nel conto: la rottura del fronte transatlantico, con il rifiuto franco-tedesco di appoggiare la guerra in Iraq, l'incremento di antiamericanismo in buona parte del mondo (islamico, ma non solo) e vistosi strappi in termini di tutela dei diritti umani e delle libertà (da Abu Ghraib a Guantanamo). In aggiunta, i "dopoguerra infiniti", tanto in Iraq come in Afghanistan, non hanno fatto altro che logorare l'ordine egemonico, e la sua legittimità – proprio sul terreno della sicurezza su cui l'amministrazione Bush aveva massicciamente investito.

### **La presidenza Obama e la "Grande Crisi"**

Apparentemente, i due mandati dell'amministrazione Obama (2008-2016) hanno portato con sé un netto cambio di rotta, con il ritorno degli USA ad un approccio dialogante e multilaterale; ma se da un lato è difficile valutare quanto questo abbia potuto compensare una perdita di consenso già maturata nell'opinione pubblica di molti Paesi rispetto al ruolo degli Stati nel mondo, dall'altro non va sottovalutato quanto alcune politiche adottate da Obama siano state in continuità con i mutamenti già operati dalla seconda amministrazione Bush.

Certamente, l'elezione di Barack Obama alla presidenza degli Stati Uniti ha prodotto grandi aspettative: basti ricordare l'entusiasmo con cui è stata accolta dalle cancellerie europee, o dalle opinioni pubbliche di mezzo mondo, fino all'attribuzione di un Premio Nobel per la pace "sulla fiducia", a pochi mesi dall'inizio del proprio mandato. Ed in effetti, dopo gli "strappi" dell'era Bush, l'amministrazione Obama

---

<sup>22</sup> A. Caffarena, *L'ordine internazionale alla prova del power shift*, in G. Andornino et al., *L'orizzonte del mondo*, Milano, 2010, pp. 91-92.

ha indubbiamente cercato di accreditare l'immagine degli USA come una potenza più dialogante e attenta a ricostruire il proprio *soft power*: dal discorso del Cairo, al *reset* delle relazioni con la Russia, all'*Iran Deal*, alla normalizzazione delle relazioni con Cuba, alla sfida del cambiamento climatico, l'azione presidenziale è sembrata improntata al confronto e alla cooperazione<sup>23</sup>.

Un bilancio della politica estera americana durante l'era Obama, tuttavia, non può che essere in chiaroscuro: da un lato, Obama sconta sicuramente un *expectation-reality gap* – tante erano le aspettative sollevate, che nessun Presidente avrebbe potuto davvero dare a tutte pieno compimento; dall'altro lato, i risultati concreti sono stati comunque relativamente contenuti, e non sempre pienamente convincenti.

Sul piano strategico, è stato notato, Obama può essere definito un «guerriero riluttante»: come promesso in campagna elettorale, ha posto rapidamente fine all'impegno militare in Iraq, la «war of choice» e poco dopo anche alla «war of necessity», il conflitto in Afghanistan<sup>24</sup>. Ciononostante, le *casualties* americane nei due teatri non si sono azzerate, mente le spese per la difesa hanno continuato a pesare sul bilancio federale. Nel contempo, tuttavia, il terrorismo islamico era passato dall'essere la prima preoccupazione per meno del 15% dell'opinione pubblica americana (nel 2008) a oltre il 51% (nel 2016)<sup>25</sup>.

Anche sul piano diplomatico, il bilancio è ambivalente: dal ruolo incerto nelle Primavere arabe (in particolare nel caso egiziano) al coinvolgimento parziale e per certi versi defilato – secondo la nuova dottrina del «leading from behind» – nell'intervento in Libia, fino ai tentennamenti sulla crisi siriana e sull'ISIS, o al deterioramento del rapporto con Israele, l'immagine che emerge dal Medio Oriente (al netto dell'*Iran Deal*) è quella di una presidenza non sempre coerente o (cosa forse più grave) priva di una chiara strategia. D'altro canto, la situazione non appare completamente rosea nemmeno negli altri quadranti: se il tentativo di migliorare le relazioni con la Mosca è naufragato nell'annessione della Crimea e nella crisi ucraina, lo spostamento dell'asse strategico americano verso il Pacifico – il *Pivot to Asia* su cui

---

<sup>23</sup> G. Pastori, *Il presidente e i «valori americani»*. *Gli Stati Uniti e il loro spazio nel mondo*, in P. Magri (a cura di), *Il mondo di Obama*, Milano, 2017, pp. 149-171. In particolare: pp. 154-157.

<sup>24</sup> M. de Leonardis, *Prefazione*, in P. Magri (a cura di), *op. cit.*, p. 7.

<sup>25</sup> *Ibi*.

Obama ha tanto insistito – non sembra aver impedito alla Cina di farsi più assertiva, quantomeno nella propria sfera regionale<sup>26</sup>.

A caratterizzare maggiormente la presidenza Obama, probabilmente, è però un fattore cruciale ma per certi versi esogeno alle politiche del Presidente, ovvero la crisi economica globale che inizia nel 2007 proprio a partire dal sistema finanziario statunitense per poi propagarsi in Europa e nel resto del mondo, passando rapidamente dall'ambito finanziario a quello dell'economia reale, e da questo a quello politico-sociale. Una crisi che diversi analisti non hanno esitato a paragonare a quella, terribile, del 1929, e con i cui effetti le economie occidentali – e segnatamente quelle europee – si trovano ancora oggi a fare i conti. Di fronte a tale crisi diverse chiavi di lettura sono possibili, ma almeno tre aspetti sembrano rilevanti ai fini della nostra analisi.

Innanzitutto, la rapidità con la quale la crisi si è propagata ha messo in luce l'effettivo livello di globalizzazione dei mercati, in particolare modo di quelli finanziari. Al tempo stesso però la crisi ha evidenziato quanto questi legami stessero assumendo la forma di una inedita "interdipendenza asimmetrica": perché se è vero che pressoché ovunque nel mondo si è verificata una contrazione nei tassi di crescita, è altresì vero che le economie emergenti (ed in particolare asiatiche, anche in virtù di un'integrazione più cauta dei rispettivi mercati finanziari nella rete globale) hanno saputo reagire prima e meglio dei mercati occidentali, trascinando nella loro ripresa buona parte dei Paesi in via di sviluppo.

In secondo luogo, e di conseguenza, la crisi ha avuto un impatto sul cosiddetto *power shift*, ossia quel processo di transizione orizzontale del potere – innanzitutto economico, ma non solo – da Occidente (*the West*) o Oriente (o meglio, *the Rest*) che era in parte già in atto. Di fatto, allargando ulteriormente i differenziali dei tassi di crescita, la crisi ha accelerato tale processo, costringendo a rivedere "al rialzo" le proiezioni relative al potenziale e ormai prossimo sorpasso dei BRIC sulle maggiori economie occidentali. Soprattutto, la crisi sembra aver evidenziato l'assoluta necessità di una riforma della *governance* globale che tenesse maggiormente in conto dei Paesi emergenti e di quelli in via di sviluppo<sup>27</sup>. La scelta di Obama di investire in maggior misura

<sup>26</sup> Su questo si veda Mireno Berrettini in questo stesso volume.

<sup>27</sup> G. Gabusi, *Le sorprese della globalizzazione. L'ascesa economica dell'Asia e le nuove regole del gioco*, in G. Andornino et al., *L'orizzonte del mondo*, Milano, 2010.

su formule come quella del G20 testimonia l'urgenza di dar vita ad un sistema di regole ed istituzioni "allargato", che venisse percepito come legittimo anche (o soprattutto) agli occhi dei non-occidentali – sebbene anche in questo campo non siano mancate le tentazioni bilaterali, evidenziate dai vari G2 (Cina-Stati Uniti) sui temi finanziari e ambientali.

Infine, la crisi sembra aver avuto un impatto peculiare in ambito occidentale, sia per quanto riguarda l'equilibrio Stato/Mercato, sia in merito al rapporto élite/cittadini. Da un lato, appaiono certamente sconfessate le interpretazioni più superficiali della tesi della "ritirata dello Stato"<sup>28</sup>: di fronte al propagarsi della crisi dall'ambito finanziario all'economia reale, gli Stati Uniti di Obama non hanno infatti esitato a far ricorso a massicci interventi dello Stato nell'economia, sottolineando la perdurante necessità di un suo ruolo di regolazione e supervisione. Dall'altro, però, non può sfuggire il processo di "diffusione" del potere verso attori non-statali, ed in particolare il ruolo cruciale assunto da alcuni attori economici privati nell'influenzare gli andamenti economici di interi mercati – dagli intermediari del credito alla base della bolla immobiliare statunitense, alle agenzie di rating (*Moodys*, *Fitch* o *Standard & Poors*) i cui giudizi hanno avuto ricadute non secondarie negli sviluppi della crisi del "debito sovrano" in Europa.

In merito al secondo aspetto, la crisi ha avuto effetti altamente asimmetrici, nella loro drammaticità, su soggetti che occupano posizioni differenziate nelle gerarchie politico-economiche nazionali, riproponendo con urgenza il problema delle disuguaglianze, non solo tra le economie quanto, in maniera sempre più evidente, al loro interno<sup>29</sup>. Il maggior effetto della crisi in Occidente, e in particolare negli Stati Uniti, sembra essere stato di quello di aver gravemente minato la fiducia dei cittadini non solo nell'onestà (tema peraltro non secondario) ma perfino nelle concrete capacità delle élite economiche e di governo di gestire i processi in atto. Se a questo si aggiungono oltre vent'anni di salari medi stagnanti in Occidente, l'esito principale della crisi del 2008 potrebbe essere quello di aver profondamente incrinato la fiducia dei cittadini nella globalizzazione. Fenomeno questo che sembra trovare conferma nei dati – un sondaggio della *Pew Research*

---

<sup>28</sup> S. Strange, *Chi governa l'economia mondiale? Crisi dello Stato e dispersione del potere*, trad. it., Bologna, 1998.

<sup>29</sup> V.E. Parsi, *La fine dell'uguaglianza: Come la crisi economica sta distruggendo il primo valore della nostra società*, Milano, 2012.

del 2014 rivelava ad esempio come nei Paesi in via di sviluppo l'87% dell'opinione pubblica risultasse favorevole al libero scambio, mentre tale percentuale si riduceva solo al 50% in Francia, Italia e negli Stati Uniti<sup>30</sup> – e che potrebbe aver avuto un peso determinante nell'avvento del successore di Obama.

## Il “terremoto” Trump?

L'elezione di Donald Trump a quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti è stata accolta da numerose critiche, che si sono concentrate su tre aspetti, per verti versi corrispondenti a tre differenti livelli di analisi: il personaggio, le politiche che propone, e le possibili conseguenze per l'ordine liberale.

Del personaggio si è scritto molto. Sin dalla campagna per la nomination, il candidato Trump è parso “controverso” – in particolare a quella *intelligenza* che ha fallito nel decifrarne le reali potenzialità elettorali – per una serie di motivi: la sua opposizione all'*establishment* – tanto democratico quanto repubblicano, una storia imprenditoriale non priva di ombre, le posizioni discutibili in rapporto alle donne, alle minoranze, al fisco, alla Russia, per l'apparente contraddizione di un multimilionario che si presenta come difensore degli “esclusi”. E una volta giunto alla presidenza, non ho smesso di inanellare primati. È il primo Presidente americano dell'era moderna a essere eletto senza nessuna esperienza politica o militare, il primo a fare un uso così diretto e incessante di Twitter, il primo a invocare l'incarceramento del suo sfidante alla presidenza, il primo ad entrare in scontri frontali con il suo stesso partito, il primo a negare che il suo predecessore sia un americano<sup>31</sup>.

Più rilevanti, ai fini della nostra analisi, appaiono però le politiche che Trump ha promosso durante la sua campagna elettorale, e che sta cercando in ogni modo di attuare sin dai primi giorni del suo ingresso in carica<sup>32</sup>. In particolare, due aspetti risultano particolarmente signi-

<sup>30</sup> Dati citati in R. Niblett, *op. cit.*

<sup>31</sup> D. Held, *Gold Plated Populism: Trump and the end of the Liberal Order*, “Open-democracy”, 12.11.2016. Si veda anche M. Ferraresi, *La febbre di Trump. Un fenomeno Americano*, Padova, 2016.

<sup>32</sup> Per un'analisi delle posizioni espresse da Trump in campagna elettorale sui temi di politica estera, si veda D. Borsani, *USA 2016, la politica estera americana secondo*

ficativi, tanto a livello retorico quanto in termini di provvedimenti adottati dalla nuova amministrazione: il rigetto del multilateralismo e la critica alla globalizzazione.

Come visto, il multilateralismo, così come è venuto a caratterizzarsi dopo la fine della Guerra Fredda, sembra implicare almeno due aspetti: innanzitutto, un elemento quantitativo, che si è tradotto nel tentativo di allargare accordi, tavoli negoziali, istituzioni al più ampio numero possibile di attori, incrementando così sia l'efficacia dei meccanismi di *governance* esistenti, fino a conferirgli una portata – o quantomeno un'aspirazione – davvero globale, commisurata alla natura delle sfide che dovrebbero affrontare. Accanto a questo, il concetto ha assunto anche un significato qualitativo e normativo, per cui indica «la preferenza politica per pratiche e attività multilaterali organizzate su base universale» e riflette il fatto che il multilateralismo sia divenuto «la forma organizzativa più legittima, quella che maggiormente risponde alla logica di appropriatezza, la “*best practice*”»<sup>33</sup>.

Questo multilateralismo, tuttavia, comporta anche dei costi, dati dalla concertazione stessa, dalla necessità di trovare compromessi tra molteplici istanze, dal fatto che gli attori si trovino in qualche misura “imbrigliati” da una rete sempre più fitta di regole e istituzioni. Tutto ciò appare diametralmente opposto a quanto proposto da Trump e dalla sua idea di un'America “libera da vincoli”<sup>34</sup>. Quella che il nuovo Presidente ha iniziato a praticare sin dai primissimi giorni del suo insediamento è invece una diplomazia pragmatica, *business style*, che non dà per scontati accordi e alleanze consolidate ma cerca piuttosto di negoziare nuovi *deals* con tutti. Dal Giappone all'Australia, dal commercio, all'immigrazione alla difesa, la parola d'ordine che emerge dalle prime mosse del neo-Presidente è quella di “trattare sempre”, trattare con chiunque, *man to man*, cercando ogni volta di strappare l'accordo migliore per gli interessi (immediati) americani: *America First!*, per l'appunto.

---

*Clinton e Trump*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), ISPI Analysis, n. 306, 2016.

<sup>33</sup> C. Monteleone, *L'evoluzione della sicurezza nell'era globale: la sicurezza multilaterale e le operazioni di pace delle Nazioni Unite* in G. Giorgio Scichilone (a cura di), *L'era globale: linguaggi, paradigmi, culture politiche*, Milano, 2012, p. 101, p. 105.

<sup>34</sup> *Trump on Foreign Policy, speech on foreign policy at an event hosted by the National Interest on Wednesday, April 27, 2016*, all'indirizzo internet: <http://nationalinterest.org/feature/trump-foreign-policy-15960?page=show>.

Sul piano economico, tale approccio si traduce nella volontà di rinegoziare i «terribili» accordi commerciali multilaterali siglati dagli Stati Uniti, come il *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) con Canada e Messico, il *Trans-Pacific Partnership* (TPP) con otto partner commerciali dell'Asia – da cui, tenendo fede alle promesse fatte in campagna elettorale, gli Stati Uniti si sono ritirati il 23 gennaio 2017 – il contestato *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) con l'Unione Europea<sup>35</sup>, e addirittura la ventilata minaccia di ritirare gli USA dal *World Trade Organization* (WTO)<sup>36</sup>.

Sul piano della sicurezza, a essere messi in discussione sono gli impegni degli Stati Uniti nei confronti dei propri alleati nella NATO e in Asia orientale. Sebbene depotenziate dalle successive rettifiche di alcuni membri della nuova amministrazione, le dichiarazioni di Trump in campagna elettorale, ma anche in veste di Presidente, hanno nondimeno avuto l'effetto di un terremoto per i partner degli Stati Uniti per il consolidato schema delle alleanze a guida americana<sup>37</sup>. L'usuale invito ai Paesi europei a contribuire maggiormente al funzionamento della NATO – ottemperando all'impegno, ribadito anche al vertice di Newport del 2014, di spendere almeno il 2% del PIL in difesa – si accompagna questa volta a toni decisamente più rancorosi verso gli alleati che non fanno abbastanza, alla minaccia esplicita di non garantirne la difesa, e alla dichiarazione – dirompente – che il Presidente degli Stati Uniti considera l'organizzazione ormai «obsoleta».

Nel complesso, siamo dunque agli antipodi rispetto al «credo multilaterale» che ha animato le amministrazioni americane, e i loro alleati, nel dopo-1989. Per certi versi, quella avanzata da Trump sembra profilarsi come una visione del mondo prettamente «moderna», ottocentesca, decisamente compatibile, se non addirittura allineata, a quella di Putin: entrambi rifiutano «il progressivismo dei confini aperti» sotteso all'idea di promozione della democrazia o a principi quali la *responsibility to protect*, in favore di un recupero della sovranità nazionale; entrambi, sebbene per ragioni profondamente diverse, rigettano

<sup>35</sup> Su questo si rimanda al saggio di Antonio Zotti in questo stesso volume.

<sup>36</sup> G. Rachman, *op. cit.*

<sup>37</sup> M. Birnbaum, *European leaders shocked as Trump slams NATO and E.U., raising fears of transatlantic split*, "Washington Post", 16.01.2017, all'indirizzo internet: [https://www.washingtonpost.com/world/europe-leaders-shocked-as-trump-slams-nato-eu-raising-fears-of-transatlantic-split/2017/01/16/82047072-dbe6-11e6-b2cf-b67fe3285cbc\\_story.html?utm\\_term=.0db5648a517e](https://www.washingtonpost.com/world/europe-leaders-shocked-as-trump-slams-nato-eu-raising-fears-of-transatlantic-split/2017/01/16/82047072-dbe6-11e6-b2cf-b67fe3285cbc_story.html?utm_term=.0db5648a517e).

la “*leadership* globale” USA – il “missionarismo” implicito nell’idea della “nazione indispensabile” – in favore di un neo-isolazionismo<sup>38</sup>. Il richiamo alla “grandezza nazionale” racchiuso nello slogan *Make America Great Again* sembra allora declinarsi per Trump soprattutto sul piano interno, mentre sul piano internazionale si traduce nell’indisponibilità a continuare a sostenere i costi di mantenimento dell’ordine, e in particolare delle sue istituzioni multilaterali.

A questo si accompagna ed è strettamente connesso il secondo aspetto, la critica della globalizzazione, ovvero il rigetto dell’elemento “liberale” dell’ordine internazionale. Come è stato notato, Donald Trump è probabilmente il primo Presidente eletto nella storia moderna degli Stati Uniti ad essere contemporaneamente non-liberale né sul piano sociale, né su quello economico: se Clinton era entrambi, e Bush lo era sul piano economico pur essendo conservatore sul piano sociale, per Obama era generalmente l’inverso<sup>39</sup>. Ad essere totalmente inedita, in particolare, è la durezza con cui Trump ha attaccato e messo in discussione i presunti benefici associati al processo di globalizzazione – l’altro caposaldo, bipartisan, della politica americana post-1989 – che avrebbe, a suo dire, prodotto disoccupazione negli Stati Uniti, favorendo al contempo altri Paesi quali Cina.

In questo attacco antiglobalizzazione, per certi versi, Trump offre un apparente tentativo di risposta a una questione politica centrale non solo negli USA ma in tutte le società occidentali, e tuttavia fino ad oggi sorprendentemente ignorata anche a causa del “dominio egemonico” – nel senso specifico di egemonia culturale di stampo gramsciano – di cui ha lungo goduto il neoliberismo, ovvero l’enorme crescita delle disuguaglianze e l’incapacità dei sistemi economici capitalisti di recuperare “i perdenti” del processo di globalizzazione<sup>40</sup>. Sebbene questi non rappresentino la maggioranza dell’elettorato, è significativo notare che Trump è stato votato dal 78% di coloro che ritengono che la propria situazione finanziaria sia oggi peggiore rispetto al 2012, dal 63% di coloro che pensano che la prossima generazione sarà in condizioni peggiore dell’attuale, dal 65% di chi pensa che

---

<sup>38</sup> A. Pabst, *Trump’s Triumph: The Failure of Clinton’s Progressive Politics and the Demise of Liberal World Order*, “Telos”, n. 177, 12.01.2016, pp. 195-196.

<sup>39</sup> M. Kettle, *It’s easy to Hate Donald Trump – but essential to Learn from Him*, “The Guardian”, 10.11.2016.

<sup>40</sup> M. Jaques, *The death of neoliberalism and the crisis in western politics*, “The Guardian”, 21.08.2016.

il commercio abbia “sottratto” posti di lavoro negli Stati Uniti<sup>41</sup>. In tal senso, sul piano interno il successo di Trump sarebbe esattamente speculare al fallimento del Partito democratico e alla sua incapacità di recuperare un rapporto con quella classe media lavoratrice – così lontana dagli «analisti simbolici» immaginati da Robert Reich – per cui *free trade*, *open borders* e multiculturalismo sono percepiti sempre più come elementi negativi<sup>42</sup>.

La proposta politica di Trump muove quindi dal riconoscimento che per molti cittadini americani l'ordine liberale globale non ha prodotto vantaggi tangibili, per arrivare ad affermare che l'intervento dello Stato all'insegna di un neo-protezionismo sia l'unico modo di porvi rimedio. Tali pulsioni protezionistiche non sono forse totalmente estranee alla storia politica americana del Dopoguerra né a quella del *Grand Old Party*, ma occorre risalire alle candidature alla nomination repubblicana di Pat Buchanan, nel 1992, o quelle di Robert Taft tra il 1940 e il 1952 per trovarne traccia. Ad essere sicuramente nuovo – e dirompente – è il fatto che tali posizioni abbiano raggiunto la Presidenza e che oggi guidino l'azione dell'amministrazione americana, così come quella degli attori economici che ad essa si rifanno per le loro scelte strategiche: a pochi giorni dall'insediamento alla Casa Bianca, lo slogan *buy American and hire American!* della campagna elettorale si era già tradotto in un invito esplicito alle maggiori case automobilistiche ad aprire nuovi stabilimenti negli USA – con conseguenti annunci da parte degli operatori<sup>43</sup>.

A livello internazionale, così come avvenuto per la svolta anti-multilaterale, anche l'adozione del protezionismo a linea programmatica della nuova amministrazione statunitense ha creato serie apprensioni e diverse reazioni. Quanto alle prime, basti pensare alle tensioni emerse nel primo vertice del G20 dell'era Trump, nel quale l'opposizione americana ha portato a non inserire nel comunicato finale la tradizionale formula con cui i partner ribadiscono il contrasto al protezionismo, interrompendo così una decennale tradizione<sup>44</sup>. Sul piano delle

<sup>41</sup> Dati citati in M. Kettle, *op. cit.*

<sup>42</sup> A. Pabst, *op. cit.*

<sup>43</sup> *What Donald Trump Told America's Biggest Automakers*, “Fortune”, 24.01.2017, all'indirizzo internet: <http://fortune.com/2017/01/24/donald-trump-auto-executives-increase-production>.

<sup>44</sup> *G20, sparisce dal testo conclusivo il «no» al protezionismo*, “Il Sole 24 Ore”, 18.03.2017, all'indirizzo internet: <http://www.ilsole24ore.com/art/>

reazioni, la più significativa è stata forse quella del Presidente cinese Xi Jinping, che in coincidenza con l'ingresso di Trump alla Casa Bianca ha sfruttato il palcoscenico di Davos per promuovere l'inedito ruolo per la Repubblica Popolare di «stabilizzatore dei mercati internazionali» e di «protettore della globalizzazione» che la nuova amministrazione USA metterebbe in pericolo<sup>45</sup>.

### **Un connubio indispensabile? Ordine liberale ed egemonia americana**

Per cogliere appieno la portata delle politiche promosse dalla nuova amministrazione americana, e l'impatto che potrebbero avere sul funzionamento dell'ordine liberale, occorre considerare che l'elezione di Donald Trump probabilmente coincide con un fenomeno strutturale, e di ben più lungo periodo: ossia il possibile tramonto – sebbene ancora tutto da dimostrare – dell'egemonia americana.

Nell'ambito delle Relazioni internazionali, pressoché tutte le teorie egemoniche concordano su un punto, ovvero che «ogni egemonia è, per definizione, temporanea»<sup>46</sup>. In particolare, secondo Robert Gilpin, le egemonie tramontano perché i costi necessari al loro mantenimento crescono più rapidamente delle risorse dell'egemone stesso. Tale processo si compone di due dinamiche, una sul piano internazionale e una sul piano interno. Da un lato, per l'egemone risulta impossibile conservare nel lungo periodo il monopolio delle capacità economiche e tecnologiche che stanno alla base del suo successo, e che divengono progressivamente appannaggio degli altri Paesi, avvantaggiando così i futuri sfidanti, ed alterando la distribuzione di potenza a livello internazionale. Dall'altro, vi sono le crescenti domande e aspettative dei cittadini dello Stato egemone, «i quali rifiutano di continuare a sopportare i sacrifici necessari per preservare il ruolo egemonico, e spingono affinché i consumi interni vengano privilegiati (in una logica “più

---

mondo/2017-03-18/g20-sparisce-testo-conclusivo-no-protezionismo-152606.shtml?uuiid=AEZjzBp.

<sup>45</sup> P. Salom, *Xi campione «global» verso Davos: «La Cina pronta per un ruolo guida»*, «Corriere della Sera», 15.01.2017, all'indirizzo internet: [http://www.corriere.it/esteri/17\\_gennaio\\_15/xi-jinping-campione-global-davos-7af918e4-db66-11e6-8da6-59efe3faefec.shtml](http://www.corriere.it/esteri/17_gennaio_15/xi-jinping-campione-global-davos-7af918e4-db66-11e6-8da6-59efe3faefec.shtml).

<sup>46</sup> F. Andreatta *et al.*, *Relazioni Internazionali*, Bologna, 2012, p. 124.

burro e meno cannoni”»<sup>47</sup>. In sostanza, l’egemonia tramonta quando i costi (“oggettivi” e “percepiti”) superano i benefici (“oggettivi” e “percepiti”).

In tal senso, la questione “strutturale” relativa ai costi di mantenimento del “bene pubblico” costituito dall’ordine liberale – e alle risorse a disposizione dell’egemone – si intreccia al nodo politico relativo al modo in cui la *leadership* si pone nei confronti dell’opinione pubblica. Quanto ai costi “oggettivi” è difficile negare che questi siano cresciuti durante le ultime quattro presidenze: i costi delle “guerre di Bush” prima e quelli della crisi economica e degli stimoli di Obama poi pesano oggi drammaticamente sul debito pubblico americano, raddoppiato nel corso degli ultimi otto anni e ormai prossimo a sfondare la soglia record dei 20.000 miliardi di dollari<sup>48</sup>.

Al crescere dei costi per gli USA, tuttavia, non sembra essere corrisposta – se non per brevi periodi – una “narrazione” sufficiente a convincere il pubblico americano della necessità di continuare a sostenere tali sacrifici. Sul piano strategico, né il terrorismo internazionale né la Cina hanno davvero sostituito l’URSS in termini di minacce capaci di stringere l’intera nazione attorno alla bandiera, mentre il sostegno dell’opinione pubblica a un ruolo attivo degli Stati Uniti nel mondo andava progressivamente calando: il 57% degli americani è oggi favorevole a concentrarsi sui problemi americani<sup>49</sup>.

La sensazione dunque è quella di un *imperial overstretch* che rende più appetibile per il pubblico americano l’offerta di Trump di ridurre i costi di gestione del sistema internazionale, per concentrarsi sui benefici domestici: maggiore occupazione, più sicurezza, meno immigrazione. Il trend di disinvestimento nell’ordine, tuttavia, era già iniziato con Obama, che aveva cercato di ridurre il coinvolgimento degli Stati Uniti nei conflitti oltreoceano, perseguendo una strategia non-interventista di mantenimento dell’egemonia, non lontana da una forma di *off-shore balancing*<sup>50</sup>. La possibile quadratura del cerchio, ossia l’idea che una minore presenza americana non avrebbe messo

---

<sup>47</sup> *Ibi*.

<sup>48</sup> J. Cox, *With Dow 20K passed, \$20 trillion on the national debt is next*, “CNBC”, 25.01.2017, all’indirizzo internet: <http://www.cnbc.com/2017/01/25/with-dow-20k-passed-20-trillion-on-the-national-debt-is-next.html>.

<sup>49</sup> J. Nye, *op. cit.*

<sup>50</sup> K. Shake, *Will Washington abandon the order? The false logic of retreat*, “Foreign Affairs”, vol. 96 (2017) n. 1, pp. 41-46.

a repentaglio l'ordine liberale, ma che questo si sarebbe man mano adattato a un nuovo equilibrio, è rimasta tuttavia incompiuta. Oggi, l'ordine internazionale liberale e istituzionalizzato, che per settant'anni ha potuto consolidarsi grazie al sostegno dello Stato egemone, viene messo in forse non solo dalla ritrosia di Trump ad investire in queste istituzioni e nel riaffermare i principi che incarnano, ma dalla loro critica aperta.

### **Conclusione: quel che resta dell'ordine occidentale**

L'elezione di Donald Trump a Presidente degli Stati Uniti ed il programma politico che la nuova amministrazione si appresta ad implementare rappresentano senza dubbio una sfida per l'ordine liberale che conosciamo. L'effettiva portata di questa sfida, tuttavia, deve essere valutata tanto alla luce del rapporto che si è instaurato tra gli Stati Uniti e gli elementi fondamentali dell'ordine internazionale emerso dopo il 1989, quanto in relazione ai cambiamenti strutturali che in questa fase hanno investito la politica internazionale – e quella interna, nella misura in cui tale distinzione conservi ancora una qualche salienza.

Se, come qui suggerito, “liberalismo” e “multilateralismo” rappresentavano i principi cardine dell'ordine occidentale emerso dalla Guerra Fredda, anche uno sguardo fugace alle amministrazioni americane che in questa fase si sono succedute è sufficiente a mostrare come gli Stati Uniti abbiano avuto un rapporto ambivalente con le regole dell'ordine che avrebbero dovuto sostenere. In particolare, se sul piano del multilateralismo si è passati dall'euforia del “multilateralismo assertivo” dell'era Clinton agli “strappi unilateralisti” della prima amministrazione Bush, nemmeno sotto Obama sono mancati i tentativi – ancorché assai meno evidenti – di un parziale disinvestimento nelle strutture esistenti.

Tale ambivalenza, tuttavia, non sembrava aver investito il carattere “liberale” e “aperto” di quest'ordine, che a partire dagli anni Novanta è venuto progressivamente a coincidere e ad identificarsi con il processo di globalizzazione. Più precisamente se ci sono state delle crisi e – in particolare durante la “Grande Recessione” del 2008 – si sono viste forzature e tentennamenti, questi sono sempre state crisi *nell'*ordine liberale, risolte con gli strumenti dell'ordine stesso: apertura economica e cooperazione multilaterale. Oggi, la critica aperta e contemporanea

di entrambi i suoi elementi fondanti rischia invece di tramutarsi in una crisi *dell'ordine liberale tout court*.

Il fronte della contestazione delle fondamenta dell'ordine attuale non può essere tuttavia circoscritto a Donald Trump e alle sue politiche, e nemmeno alle *constituency* che l'hanno eletto, o i soli Stati Uniti. Si tratta piuttosto di un fenomeno globale, strettamente correlato – ma in modalità che è ancora difficile decifrare – all'affermarsi di analoghe spinte populistiche e antisistema un po' in tutti in Paesi occidentali: da Marine LePen in Francia, a Geert Wilders in Olanda, alle forze che hanno promosso la Brexit, ai progetti di “democrazia illiberale” del Premier Orban in Ungheria<sup>51</sup>. I nuovi populistici sono contro l'immigrazione, i confini aperti, l'insicurezza economica e sociale che sempre più spesso viene associata al processo di globalizzazione: i muri che sorgono in diversi Paesi sono l'immagine più vivida di questa spinta antiglobalizzazione. E in tal senso, il potenziale ruolo dei partner europei nel sostenere le istituzioni dell'ordine egemonico, una volta che questo tramonti, è tutto da dimostrare.

L'ordine liberale si trova quindi ad essere oggi contestato non da un altro universalismo, ma dai particolarismi: nazione, Stato, confini, sovranità in un ritorno a una concezione prettamente moderna (westfaliana) del rapporto tra politica interna e internazionale. Ma, come è stato notato, il multilateralismo è «un'istituzione *opposta e simmetrica* rispetto alla sovranità» e dunque una reinterpretazione della sovranità potrebbe anche indurre «una corrispondente trasformazione di questa forma istituzionale, sino a configurare un “nuovo multilateralismo”»<sup>52</sup>.

D'altra parte, questa stessa concezione della sovranità sembra essere condivisa da Cina e Russia, ovvero i due attori che in assoluto potrebbero avere un impatto decisivo sull'ordine liberale: sostenendolo, ovvero contribuendo al suo definitivo tracollo. Su questo il dibattito è aperto. Da un lato Mosca e Pechino paiono come due classiche potenze “revisioniste”, che contestano frontalmente l'ordine attuale in favore di un nuovo assetto multipolare che sia al contempo non-multilaterale e non-liberale. Dall'altro lato si potrebbe sostenere che, mentre

---

<sup>51</sup> R. Cohen, *The Unmaking of Europe*, “The New York Times”, 24.02.2017. Orban: “*Con Trump finisce il multilateralismo, bisogna ritornare all'Europa delle nazioni*”, “La Stampa”, 23.01.2017, all'indirizzo internet: <http://www.lastampa.it/2017/01/23/esteri/orban-con-trump-finisce-il-multilateralismo-bisogna-ritornare-alleuropa-delle-nazioni-o0CS3DHn6xZ7VlkRuaMgXJ/pagina.html>.

<sup>52</sup> A. Cafferena, *op. cit.*, pp. 85-86.

si oppongono strenuamente ad alcuni “corollari” di quest’ordine – tra tutti, la sua pervasività in favore di una *governance* politica democratica – anche Russia e Cina hanno goduto dei vantaggi che l’ordine liberale ha prodotto, e continueranno ad avere bisogno del suo multilateralismo, così come di mercati aperti e cooperazione economica che hanno caratterizzato, pur con accenti diversi, la sua evoluzione.

È difficile, forse impossibile prevedere che ne sarà dell’ordine liberale per come lo conosciamo. Certamente, alla luce dell’analisi qui proposta, le politiche dell’amministrazione Trump – sebbene cruciali – sono solo una delle variabili di un’equazione complessa che include il potenziale tramonto dell’egemonia americana (ancora tutto da dimostrare), il ruolo dell’Occidente nel suo complesso (e in particolare dell’Unione Europea), l’atteggiamento e le risorse dei potenziali *competitor*. Quella che si apre potrebbe essere una «fase fondativa» del sistema internazionale in cui le nuove regole – il nuovo ordine – vengono scritte congiuntamente dai nuovi attori, all’insegna di un multilateralismo più pragmatico ma anche più inclusivo<sup>53</sup>. L’alternativa – assai meno rosea, ma forse non del tutto infondata – è che attraverso i processi di diffusione e transizione del potere cui abbiamo accennato, una quota di potere (e quindi di capacità di governo ed indirizzo) vada semplicemente dispersa, e con essa la capacità del sistema internazionale di darsi un minimo di ordine, di qualunque natura.

---

<sup>53</sup> R. Marchetti, *The End of the American Hegemonic Cycle*, “openDemocracy”, 14.02.2017, all’indirizzo internet: <https://www.opendemocracy.net/raffaele-marchetti/end-of-american-hegemonic-cycle>.

A pochi mesi dall'insediamento come quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti, la politica estera di Donald Trump è molto *in fieri*, con enunciati ancora tutti da concretizzare, come il desiderio di un rapporto costruttivo con la Russia, sfuggito completamente a Barack Obama, e la volontà di ridefinire, attraverso un duro confronto, la politica con la Cina, dichiarazioni poi fortemente ridimensionate, come quelle alquanto sprezzanti verso la NATO e i ruoli ancora da definire degli attori istituzionali all'interno della sua amministrazione. Il volume propone una lettura non effimera, in quanto non appiattita sull'attualità ma collocata in un'ottica di più lungo periodo, delle possibili trasformazioni dello scenario internazionale indotte dall'elezione di Trump a Presidente degli Stati Uniti, che restano pur sempre un attore globale, l'unico in grado di influenzare tutte le aree geopolitiche. Il volume si inserisce quindi nella tradizione della "scuola storica di analisi delle relazioni internazionali", che ha il suo centro nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e ha prodotto, tra l'altro, precedenti volumi di questa collana. Pur nella varietà dei temi e delle metodologie, una constatazione sembra accomunare i diversi saggi. Lo sguardo lungo, proiettato su un passato più o meno recente, permette di ridimensionare la sensazione di rottura che la presidenza Trump pare rappresentare agli occhi degli osservatori più appiattiti sugli aspetti superficiali dell'attualità.

MASSIMO DE LEONARDIS è Professore ordinario di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali e di Storia dei trattati e politica internazionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 è Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche. È inoltre Coordinatore dei corsi di storia del Master in Diplomacy dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano (in collaborazione con l'Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale), e Presidente della International Commission of Military History.

## Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento

---

A cura di  
MASSIMO DE LEONARDIS

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario  
dell'Università Cattolica  
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215  
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione);  
librario.dsu@educatt.it (distribuzione)  
web: www.educatt.it/libri

ISBN EDIZIONE DIGITALE: 978-88-9335-190-4 / ISSN EDIZIONE ONLINE: 2532-4462