

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; tramite fax
allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo 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 (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: 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

Trump, la Russia e le sfide regionali: il fallimento della strategia del *congagement*

di CARLO FRAPPI

Abstract – *In the aftermath of the Russian Federation's regressive and revolutionary intervention in the Ukrainian crisis, the choices that the Trump Administration is called upon to implement towards Moscow represent a key challenge for the White House as well as an important test for the management of the most important vectors of the US foreign policy. Besides concerning the institutional future of Ukraine, the crisis affects the most important elements of Russian-US bilateral relationship and, more generally, of the post-bipolar systematization of the Eurasian area. Against this background, the essay aims to frame the challenges brought by Moscow to the Trump Administration in the broader context of the post-bipolar relations between Washington and Moscow. In particular, it aims to frame the need to reinvent the US Russian policy within the failure of the traditional *congagement* strategy pursued toward Moscow.*

L'assunzione della presidenza statunitense da parte di Donald Trump avviene sullo sfondo di quello che può essere considerato come il momento più basso delle relazioni bilaterali tra gli Stati Uniti e la Federazione Russa in epoca post-bipolare. Una crisi così profonda da dare nuovo impulso, in letteratura, al dibattito attorno all'apparente recrudescenza della Guerra Fredda, già avviatosi alla vigilia del conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008¹.

Il richiamo appare evidentemente poco calzante, come sottolineato dalla gran parte della letteratura. Marcatamente inferiori sono infatti le risorse di potere a disposizione della Federazione Russa rispetto a quelle che furono dell'Unione Sovietica e, al contempo, incolmabile l'asimmetria di potere rispetto agli Stati Uniti. Lo stesso contesto internazionale all'interno del quale la crisi si colloca è inoltre

¹ Si veda, in particolare: E. Lucas, *The New Cold War: How the Kremlin Menaces Both Russia and the West*, Londra, 2007; P. Conradi, *Who Lost Russia? How the World Entered a New Cold War*, Londra, 2017; M. Kalb, *Imperial Gamble, Putin, Ukraine, and the New Cold War*, Washington, DC, 2015; R. Legvold, *Return to Cold War*, Cambridge, 2016.

profondamente diverso da quello del cinquantennio successivo alla Seconda Guerra Mondiale – in termini di maggiori interconnessioni e interdipendenza economiche così come di assenza di polarizzazione e competizione ideologica o di minor rilevanza del livello militare e tecnologico della contrapposizione. D'altra parte, sebbene il richiamo alle dinamiche proprie del confronto bipolare sovietico-statunitense finisca per nascondere più di quanto non riveli dell'attuale stato delle relazioni tra Washington e Mosca – e, più in generale, della congiuntura internazionale – è pur vero, come sottolineato da Legvold², che esso appare meno improprio se finalizzato a mettere in luce la centralità dell'odierna fase di competizione russo-statunitense rispetto alla definizione di questioni centrali della politica e della convivenza internazionale, in particolar modo nello spazio eurasiatico. Inoltre, benché ridimensionata da una portata globale a una più limitata dimensione multi-regionale, la capacità di proiezione di influenza della Federazione Russa rende il Paese un attore centrale, e per molti versi decisivo, per gli equilibri regionali e sub-regionali di un'area che dall'Europa centro-orientale raggiunge le steppe centrasiatriche transitando attraverso il Mediterraneo orientale, il Medio Oriente e l'area del Mar Caspio.

Questa considerazione introduce un'altra fondamentale differenza tra il sistema bipolare e quello contemporaneo, che contribuisce a sua volta a meglio inquadrare la portata della "sfida russa" per l'amministrazione Trump. Nel sistema internazionale contemporaneo si assiste, come sottolinea Colombo³, a un disallineamento e a un progressivo rovesciamento di gerarchia tra dinamiche globali e dinamiche regionali. Si assiste, cioè, a un processo in base al quale l'elevato grado di penetrazione culturale, istituzionale e diplomatico-strategica del sistema globale sui diversi sistemi regionali caratteristico della Guerra Fredda va inceppandosi, facendo sì che la distribuzione di potere a livello globale sia sempre meno rilevante a livello regionale. Il fenomeno della regionalizzazione del sistema internazionale, e il cambiamento di scala delle relazioni internazionali che ne consegue, conferisce alla dunque alla Russia un ruolo pivotale su scala regionale che la mette in condizione di attuare – autonomamente o di concerto con altri attori locali – efficaci strategie di bilanciamento degli Stati Uniti. Negare il paral-

² R. Legvold, *Return to...*, cit., *Introduction*.

³ A. Colombo, *L'ordine globale e l'ascesa delle grandi potenze regionali*, "Quaderni di Relazioni Internazionali", n. 14 (2011), pp. 4-11.

lismo tra l'attuale sistema internazionale e quello caratteristico della Guerra Fredda non significa dunque sminuire il potenziale destabilizzante o i rischi associati all'odierna crisi nei rapporti russo-statunitensi – tanto più profondi in ragione della maggior asimmetria di potere tra le parti e della mancanza di regole non scritte, ma condivise, sulla conduzione della competizione stessa⁴. Non secondariamente, la sfida portata dalla Russia agli Stati Uniti tocca in profondità gli interessi vitali statunitensi, avendo il potenziale di inficiare il corso della già debole relazione transatlantica, di destabilizzare scenari regionali e sub-regionali di prioritaria importanza per Washington e, più in generale, di erodere un ordine internazionale che tutela gli interessi di sicurezza ed economici statunitensi⁵.

Il diffuso richiamo alla Guerra Fredda risulta d'altra parte utile nell'evidenziare come, lungi dall'assumere una mera connotazione congiunturale, l'attuale crisi nelle relazioni russo-statunitensi abbia radici e una dimensione ben più profonde. Essa rappresenta, cioè, il punto più elevato di tensioni legate alla sistematizzazione post-bipolare dello scacchiere eurasiatico, andate crescendo nel corso dell'ultimo quarto di secolo in una ripetuta alternanza di momenti di intesa e di crisi. In questo andamento altalenante delle relazioni, in quello che è stato definito come *boom-and-bust cycle*⁶, a ogni momento di avvicinamento e intesa tra Washington e Mosca ha fatto seguito una fase di tensione e di crisi che, in linea con una evidente tendenza degenerativa, è stata più profonda e complessa della precedente, lasciando sempre più pesanti strascichi sulla ripresa del dialogo bilaterale. È stata questa, peraltro, una conseguenza di un cortocircuito tra eccessive aspettative e forte senso di disillusione che ha tradizionalmente accompagnato la relazione bilaterale⁷.

Detonatore della crisi corrente nelle relazioni e, al contempo, sfida più alta portata dalla Russia alla sistematizzazione post-bipolare dello spazio eurasiatico è stato l'intervento di Mosca nella crisi deflagrata nell'autunno del 2013 in Ucraina, concretizzatosi nell'annessione della Crimea e nel sostegno alle forze separatiste dell'area del Donbas. Un intervento, quello russo, che Bobo Lo ha definito come rivoluzionario

⁴ D. Trenin, *West and Russia now in permanent crisis*, "Global Times", 04.11.2014.

⁵ E. Rumer et al., *Illusions vs. Reality: Twenty-Five Years of U.S. Policy Toward Russia, Ukraine, and Eurasia*, Washington, DC, 2017, p. 7.

⁶ *Ibidem*; Legvold, *Return to...*, cit.

⁷ B. Lo, *Russia and the New World Disorder*, Londra, 2014, pp. 165-166.

e regressivo⁸. Rivoluzionario nella misura in cui mina alle fondamenta il sistema internazionale successivo alla Seconda Guerra Mondiale, segnalando così la fine dell'accomodamento con l'Occidente che, seppur con alti e bassi, aveva caratterizzato la fase post-bipolare. Regressivo nella misura in cui riporta a un'era di confronto e conflitto tra gli attori dello scenario eurasiatico che sembrava relegata al passato.

Su questo sfondo, il presente saggio vuole analizzare le sfide correnti della relazione russo-statunitense, così come esse si presentano alla neo-insediata amministrazione guidata da Trump. Il saggio, in particolare, vuole inquadrare l'attuale fase di crisi nella più ampia evoluzione delle relazioni bilaterali, analizzando l'essenza e i limiti di quella strategia del *conagement* che sembra tenere insieme la politica russa perseguita dagli Stati Uniti lungo tutto il venticinquennio bipolare. Scopo del saggio è di dimostrare come alla logica del *conagement* sia attribuibile uno scollamento tra allineamenti tattici e divergenze strategiche tra Washington e Mosca che è in larga parte responsabile delle ripetute frizioni e crisi vissute tra di essi, tutte determinate dalla collisione in quella area post-sovietica verso la quale entrambi gli attori proiettano la propria influenza.

La strategia del *conagement* nelle relazioni tra Stati Uniti e Federazione Russa

Inquadrare l'attuale fase di crisi nelle relazioni tra Washington e Mosca in un più datato processo degenerativo è funzionale, ai fini della presente analisi, a individuarne le cause più profonde e, conseguenzialmente, a meglio delineare la portata della sfida che attende l'amministrazione Trump nella definizione di una politica verso la Federazione Russa.

In questa prospettiva, l'erompere della crisi sembra frutto e dimostrazione del fallimento della più ampia strategia che ha presieduto alla formulazione della politica russa della Casa Bianca, ovvero quel *conagement* che sembra cogliere appieno lo spirito della politica adottata – sia pur in modalità differenti e con un diverso bilanciamento dei suoi due elementi costitutivi – da tutte le amministrazioni che hanno dovuto fronteggiare la sfida russa in epoca post-bipolare, a partire da quella guidata da William Jefferson Clinton. Combinazione di elementi di *engagement* e *containment*, tale strategia ben incarna quella

⁸ *Ibi*, p. XV.

commistione e compenetrazione tra afflato liberale e istinto realista che ha permeato tutta la politica estera statunitense dell'ultimo secolo e che, proprio nella definizione di una linea di politica estera verso la Russia post-sovietica, ha avuto un terreno di applicazione privilegiato. Teorizzato e ampiamente utilizzato per interpretare la politica statunitense verso la Repubblica Popolare Cinese⁹, il *congame*ment sembra offrire una chiave interpretativa altrettanto efficace anche per l'analisi delle relazioni con la Russia¹⁰, con un rilevante distinguo. Mentre nel primo caso esso descrive una politica volta a "ingaggiare" economicamente e "contenere" militarmente il suo destinatario, nel caso russo gli ambiti di attuazione della politica di ingaggio e contenimento risultano più sfumati, tagliando trasversalmente l'intero spettro delle relazioni bilaterali. L'evoluzione delle relazioni bilaterali russo-statunitensi dimostra cioè come sia stato possibile, al contempo, collaborare e competere nei medesimi ambiti o nei medesimi scenari regionali e sub-regionali. Cooperare, ad esempio, nei comparti energetici dell'*upstream* e *midstream* in Russia e nell'area del Caspio, mentre al contempo la promozione di nuovi canali di trasporto da quest'ultima assurgeva a pilastro del contenimento della influenza russa nel vicinato; collaborare in ambito multilaterale per la soluzione dei "conflitti protratti" nello spazio della ex-Unione Sovietica, mentre la cooperazione alla sicurezza con le repubbliche nate da essa diveniva fondamentale strumento di *containment*.

La genesi della strategia del *congame*ment è strettamente legata alle peculiarità che hanno caratterizzato la gestione del "momento unipolare" da parte di Washington, all'indomani dell'implosione dell'Unione Sovietica e della fine della Guerra Fredda. La prima e più rilevante tra esse è costituita dalla natura pacifica che ha caratterizzato la cesura del 1989-1991 e il conseguente mutamento del bilanciamento di potere su scala internazionale, con significative ripercussioni tanto sulle opzioni e sulle scelte strategiche statunitensi quanto sulla stessa percezione russa della transizione sistemica. La non-conflittualità del mutamento sistemico del 1991 ha determinato un contesto di gran lunga più incerto rispetto a quello che aveva caratterizzato la precedente cesura

⁹ Per la formulazione originaria della teoria del *congame*ment, si veda: Z. Khalilzad *et al.*, *The United States and a Rising China: Strategic and Military Implications*, Santa Monica, 1999.

¹⁰ C. Stefanachi, *Il Caucaso nell'orizzonte strategico americano*, "Quaderni di Relazioni Internazionali", n. 1 (2006), pp. 27-37.

del 1945¹¹, anzitutto in termini di relazione tra “vincitori” e “vinti” del confronto bipolare e di minor capacità di influenza dei primi sui secondi. Non soltanto la Russia non era stata sconfitta militarmente, occupata o decapitata nella *leadership* – come accaduto a Germania e Giappone dopo la Seconda Guerra Mondiale – ma si riteneva essa stessa promotrice della transizione sistemica¹². Ciò ha generato una significativa dissonanza epistemologica tra la visione russa e quella prevalente negli Stati Uniti sulla dissoluzione dell’Unione Sovietica e sulla fine della Guerra Fredda¹³. Inoltre, sebbene ridimensionata strategicamente e territorialmente, la Federazione Russa ereditava nel 1991 una parte significativa delle risorse di potere militare e diplomatico dell’Unione Sovietica, tali da renderla una potenziale minaccia per Stati Uniti e i loro alleati europei e, al contempo, un partner indispensabile per la gestione della sicurezza nell’ampio spazio post-sovietico. Infine, ma non secondariamente, la presenza di una comune minaccia esterna, che tanta influenza aveva avuto dopo il 1945 nel determinare le relazioni tra vincitori e sconfitti della Seconda Guerra Mondiale, era assente nel 1991. Nel contesto così delineato, la natura duale della strategia del *congame*nt ha permesso di ottemperare alle parallele necessità di affermare la logica liberale dell’*engagement* e dell’*enlargement* nelle relazioni con la Russia e, parallelamente, di affiancare ad essa una più

¹¹ J. Goldgeier - M. McFaul, *Power and Purpose: U.S. Policy toward Russia after the Cold War*, Washington, DC, 2003, pp. 3-4.

¹² Rimarcando la lettura russa della cesura sistemica, Gorbachev, rivendicando il proprio ruolo, avrebbe affermato: «If there had not been a change in Soviet policy, if the new thinking had not emerged, the Cold War might have continued for much longer. [...] It is customary for Westerners to claim that the West was victorious in the Cold War [...]. This analysis of the issue is very convenient for those who would like to impose conditions on the so-called losing side». Alle parole di Gorbachev fanno eco quelle del Ministro degli Esteri russo Andrei Kozyrev: «it was not the Russians but the communist system that lost the Cold War. But it was the people who destroyed the system, not a foreign savior». Si veda, rispettivamente, M. Gorbachev, *On My Country and the World*, New York, 2000, pp. 51-52; A. Kozyrev, *The Lagging Partnership*, “Foreign Affairs”, vol.73 (1994), n. 3, p. 62.

¹³ La prevalente lettura statunitense della fine della Guerra Fredda e i rischi associati alla transizione di potere in Russia sono ben espressi da Robert Hunter, quando afferma che: «There is no doubt that the United States won the Cold War, although Western leaders mute that point out of concern to avoid repeating with the Soviet Union the post-First World War experience in stigmatizing Germany». R. Hunter, cit. in: J. Dumbrell, *Clinton's Foreign Policy. Between the Bushes, 1992-2000*, Oxon, 2009, p. 22.

realistica strategia di contenimento delle sue possibili derive nazionaliste e imperialiste.

Seconda peculiarità del contesto nel quale ha preso forma il *congaement* ha a che vedere con le difficoltà che analisti e decisori politici statunitensi fronteggiavano nel tentativo di interpretare il corso della politica estera russa, in un inestricabile cortocircuito tra dimensione interna ed esterna. In questo senso, l'ambivalenza insita nella strategia del *congaement* ha permesso di tenere insieme le diverse, e per molti versi contrapposte, anime del dibattito accesi negli Stati Uniti sui possibili sbocchi della transizione post-sovietica della Federazione Russa e sulle conseguenti scelte politiche della Casa Bianca¹⁴.

In maniera sostanzialmente analoga, inoltre, la duplicità del *congaement* si è dimostrata strumento utile a ricomporre le diverse visioni della Russia che andavano emergendo in ambito atlantico, soprattutto a seguito dell'avvio del processo di allargamento della NATO. Da una parte, la logica dell'*engagement* rispondeva pienamente all'impulso liberale di costruzione e allargamento della comunità liberal-democratica propugnata dai membri dell'Alleanza della "vecchia Europa"¹⁵, che tradizionalmente scorgevano nella Russia un potenziale partner da legare a sé attraverso la promozione dell'interdipendenza e della condivisione delle norme e dei valori fondanti la comunità internazionale occidentale. Al contempo, tuttavia, la più stringente logica del contenimento ben si confaceva alle motivazioni che spingevano i Paesi della "nuova Europa" a bussare alle porte dell'Alleanza, centrate sulla volontà di ottenere dall'adesione a quest'ultima una garanzia di sicurezza rispetto alla percepita minaccia proveniente dalla Russia¹⁶. Motivazioni non differenti di bilanciamento dell'egemone regionale¹⁷ hanno presieduto anche alla attiva partecipazione al processo di trasformazione dell'Alleanza da parte dei membri a essa esterni che, a partire dal 1994 e dall'inaugurazione del *Partnership for Peace*, hanno avviato forme di cooperazione settoriale e di consultazione con la NATO¹⁸. Anche in questo

¹⁴ Si veda D. Rivera, *Engagement, Containment, and the International Politics of Eurasia*, "Political Science Quarterly", vol. 118 (2003), n. 1, pp. 81-106.

¹⁵ F. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe*, Cambridge, 2003.

¹⁶ Sulla rispondenza delle motivazioni degli aspiranti membri della NATO alla logica dello "equilibrio della minaccia", *Ibi*, pp. 37-40.

¹⁷ A. Colombo, *op. cit.*, p. 13.

¹⁸ Si veda C. Frappi, *Transformation and Enlargement: Challenges for NATO in the Wider Black Sea Area*, in C. Frappi - A. Carati (eds), *Nato in the 60th Anniversary of*

caso, dunque, le motivazioni dei destinatari del processo di trasformazione dell'Alleanza differivano significativamente rispetto a quelle dei suoi promotori, fondate sulla volontà di "socializzazione democratica" e di disseminazione, nello spazio del vicinato, dei principi liberali che avrebbero dovuto guidare i processi di ridefinizione istituzionale interna e di conduzione della politica estera. Nel primo caso come nel secondo, la logica statunitense del *congame*ment della Federazione Russa ha permesso, dunque, di ricomporre istanze e strategie di politica estera distanti – se non opposte – tra loro, mantenendo tuttavia aperto un disallineamento di percezioni e di preferenze all'interno del quale, nel medio e lungo periodo, sarebbero affiorate le incongruenze e i limiti della politica atlantica rispetto a Mosca.

Intimamente legata alla strategia del *congame*ment è stata la logica della "compartimentazione" della relazione bilaterale, imperniata sulla ricerca di margini di cooperazione tattica in quegli ambiti dove si registrava unitarietà di intenti e sulla contemporanea marginalizzazione degli spunti di competizione e conflitto che avrebbero potuto avere ricadute negative sui primi. Ciò ha permesso alla cooperazione bilaterale di conseguire rilevanti successi e di avanzare una logica di "gioco a somma uno" lungo tutto l'arco post-bipolare. Al contempo, tuttavia, la logica della compartimentazione ha avuto due ricadute connesse e di segno opposto. Da un lato, ha mantenuto aperto un pericoloso iato tra allineamenti tattici e sostanziali divergenze strategiche mentre, dall'altro, non ha impedito che, con l'approfondirsi delle divergenze stesse, dossier in precedenza "congelati" acquisissero – per ragioni più o meno dipendenti dall'azione dei due attori – una rinnovata centralità nella relazione bilaterale, rompendo i margini della compartimentazione stessa, smascherando le più latenti tensioni e inficiando il più ampio corso delle relazioni. È stato questo, in particolare, il caso della crisi ucraina dal 2014, così come era stato il caso di quella georgiana nel 2008 o cosovara nel 1999 – detonatori di tensioni più o meno profonde rimaste fino ad allora sottotraccia.

Per questa via, ai limiti insiti nella strategia del *congame*ment – e nella connessa logica di compartimentazione della relazione bilaterale – può essere riportato l'andamento altalenante dei rapporti tra Washington e Mosca, che nel corso del venticinquennio post-bipolare

the North Atlantic Treaty. Challenges and strategic divergences from national perspectives, Milan, 2009, pp. 39-64.

hanno vissuto tre fasi di avvicinamento ed efficace cooperazione seguite da altrettanti momenti di allontanamento e di crisi. Tali fasi, con tutte le semplificazioni del caso, risultano sovrapponibili alle tre amministrazioni succedutisi a partire da quella guidata da Clinton.

La matrice comune delle crisi russo-statunitensi in epoca post-bipolare

I tre momenti di crisi sopra richiamati, che hanno chiuso altrettante fasi di efficace cooperazione bilaterale tra Washington e Mosca, non sono stati evidentemente episodi isolati. Essi hanno cioè fatto da detonatore a tensioni latenti e crescenti nella relazione russo-statunitense, a un processo degenerativo che aveva concause più profonde. Essi, in questa prospettiva, hanno in comune due connessi elementi fondamentali, determinanti per inquadrare sia l'evoluzione delle relazioni russo-statunitensi che la sfida che attende l'amministrazione Trump: il rifiuto russo di accettare una condizione di subalternità nei rapporti con gli Stati Uniti e la centralità per questi ultimi dello spazio considerato da Mosca come area di "naturale" proiezione di influenza e, in particolare, del cosiddetto "estero vicino"¹⁹.

L'inaccettabilità per la Russia di un ruolo subalternità nelle relazioni internazionali o di *junior partner* nei rapporti con gli interlocutori euro-atlantici si lega direttamente all'obiettivo di lungo periodo che più di ogni altro ha caratterizzato la politica estera post-bipolare di Mosca e, più nello specifico, i rapporti con l'egemone statunitense. Il riferimento va al tentativo di chiudere la forbice tra rango e ruolo determinatasi nel contesto post-bipolare, tra l'elevato prestigio e le significative risorse di potere che la Federazione Russa ereditava dall'Unione Sovietica nel 1991, da una parte, e la minore influenza esercitata rispetto a quest'ultima sul piano globale e regionale, dall'altra²⁰.

Sullo sfondo del declassamento di rango successivo al 1991, la dissoluzione dell'Unione Sovietica si è tradotta cioè per la Russia in una

¹⁹ Sulla genesi del concetto di estero vicino e sulla sua evoluzione nel contesto della politica estera Russa verso la CSI, cfr. F. Bordonaro, *La Russia e L'Estero Vicino: da Eltsin a Putin*, "Ricerche Storiche", vol. 38 (2008), n. 3, pp. 365-389. Per una più ampia e coeva analisi dei legami tra la Russia e l'area cfr. K. Dawisha - B. Parrott, *Russia and the New States of Eurasia, The Politics of Upheaval*, Cambridge, 1994.

²⁰ S. Giusti, *La Proiezione Esterna della Federazione Russa*, Pisa, 2012, p. 15.

profonda crisi di identità, tanto sul piano interno che su quello internazionale²¹, alla quale Mosca ha risposto prevalentemente con l'indisponibilità a rinunciare allo status di Grande Potenza²². In questa prospettiva, la volontà di ri-affermazione e legittimazione del tale rango è elemento che, lungi dal potersi attribuire alla *leadership* di Putin, ha rappresentato il punto di convergenza delle preferenze e delle visioni del sistema internazionale delle élite nazionali sin dai primi anni Novanta²³.

Poco importa, d'altra parte, che tale istanza cozzasse con le limitate risorse di potere a disposizione della Federazione Russa, tanto più nel corso degli anni Novanta. La rivendicazione di un più alto rango e di un connesso ruolo nel sistema internazionale post-bipolare si è infatti tradizionalmente legata alle risorse "immanenti" della Russia e al connesso destino di Grande Potenza, richiamato già nel 1994 dall'allora Ministro degli Esteri Kozyrev in un celebre articolo pubblicato su *Foreign Affairs*²⁴. A fondare le aspirazioni della dirigenza russa è stata, in questa prospettiva, anzitutto la rivendicazione della "eccezionalità" del Paese (*spetsifika*), frutto delle sue uniche caratteristiche identitarie, geografiche ed etnografiche che, rendendolo un naturale ponte tra Europa e Asia, tra la civiltà occidentale e quella orientale, conferiscono a esso un naturale *droit de regard* nelle questioni internazionali che attengono al più ampio spazio eurasiatico²⁵. Corollario della affermazione della eccezionalità russa è stata dunque la rivendicazione del "diritto di inclusione" e della nozione di "potenza indispensabile"²⁶. Sviluppatesi nella cultura strategica russa sin dalla se-

²¹ Lo stretto legame tra le dimensioni interna ed esterna dell'identità russa deriva direttamente dalla considerazione che la Russia come Stato e la Russia come Impero hanno vissuto storie parallele nel corso degli ultimi secoli e fino al 1991. In questa prospettiva, la complessa ricerca di identità russa si è tradizionalmente definita in relazione con ai rapporti con il "mondo esterno". Per una completa trattazione del legame tra la dimensione interna ed esterna dell'identità russa, T. Hopf, *Social Construction of Foreign Policy. Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999*, Ithaca, 2002.

²² J. Mankoff, *Russian Foreign Policy. The Return of Great Power Politics*, Lanham, pp. 21-22. Per una più esauriente trattazione si rimanda a D. Simes, *After the Collapse: Russia Seeks Its Place as a Great Power*, New York, 1999.

²³ B. Lo, *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era. Reality, Illusion and Myth-making*, New York, 2002, pp. 19-21.

²⁴ A. Kozyrev, *The Lagging Partnership*, "Foreign Affairs", vol. 73 (1994), n. 3, pp. 59-71.

²⁵ P. Rangsimaporn, *Russia as an Aspiring Great Power in East Asia. Perceptions and Policies from Yeltsin to Putin*, Londra, 2012, p. 154.

²⁶ B. Lo, *Russia and the New...*, cit., pp. 49-50.

conda metà dell'Ottocento, in relazione alla politica europea prima e a quella globale successivamente, quest'ultima postula l'indispensabilità del coinvolgimento della Russia negli affari europei a garanzia della sicurezza e dello sviluppo del continente, che ha contribuito a tutelare dall'epoca moderna sino alla Guerra al Terrore successiva all'11 settembre 2001 passando per la sconfitta del nazi-fascismo²⁷.

La riaffermazione del ruolo di Grande Potenza è andata dunque tradizionalmente di pari passo con la rivendicazione di una *partnership* egualitaria con gli Stati Uniti, che si concretizzasse anzitutto nella compartecipazione alla sistematizzazione del sistema internazionale e, più nello specifico, dello spazio pan-europeo. Tale rivendicazione è derivata direttamente dal *New Thinking* gorbacheviano che, fondato sull'idea di una "comune casa europea", dalla quale la parentesi sovietica aveva artificialmente allontanato la Russia, faceva propria una dottrina della sicurezza cooperativa fondata sul pilastro della indivisibilità e sull'idea che il "dilemma della sicurezza" imponesse necessariamente soluzioni condivise piuttosto che unilaterali²⁸. Al contrario, nel corso del venticinquennio post-bipolare la Russia si è piuttosto trovata, secondo una logica «prendere o lasciare»²⁹, innanzi alla scelta non negoziabile tra isolamento o integrazione nei meccanismi di cooperazione di matrice euro-atlantica alle regole dettate da questi ultimi. Secondo la medesima logica, la tendenza a mettere la Russia innanzi al *fait accompli* su scelte determinanti rispetto alla gestione della sicurezza europea – dall'intervento in Bosnia, all'allargamento della NATO fino alla *escalation* in Kosovo – rappresentava la più evidente dimostrazione della propensione statunitense a trattare Mosca «as a junior partner that is expected only to nod its head and support the choice

²⁷ A dimostrazione dell'estrema "duttività" del concetto di eccezionalità e della sua attualizzazione nella pratica delle relazioni internazionali, rivolgendosi ai propri interlocutori europei Putin affermava nel 2007: «The European Union is an important partner for Russia. We understand the difficulties the EU is going through [...]. Russia has plenty to offer modern Europe. We are ready to share our unique and centuries-old experience of cooperation between different ethnic groups, cultures and religions and to play a constructive role in ensuring compatibility between civilizations in Europe». President of Russia, *Speech at a Reception for the Heads of Diplomatic Missions*, 28.11.2007, <http://en.special.kremlin.ru/events/president/transcripts/24695>.

²⁸ V. Pouliot, *International Security in Practice. The Politics of NATO-Russia Diplomacy*, Cambridge, 2010, p. 156.

²⁹ A. Kozyrev cit. in V. Pouliot, *Partnership or Cold Peace?*, "Foreign Policy", vol. 99 (1995), pp. 3-14.

made by others, contenting itself with a pat on the shoulder», come denunciato dallo stesso Gorbachev³⁰.

Il cortocircuito tra ottimismo e disillusione che ha caratterizzato le relazioni bilaterali si è dunque nutrito in Russia della percezione di “tradimento” della prospettiva di coinvolgimento nella ridefinizione dei principi e delle norme fondanti la cooperazione alla sicurezza pan-europea – prima ancora che della più nota e presunta rassicurazione statunitense espressa a Gorbachev, nel 1990, di non espandere la NATO verso Est «one inch eastward»³¹. Sebbene il senso di tradimento sia andato progressivamente scemando nel corso del venticinquennio post-bipolare, l’istanza di ripensamento congiunto e co-gestione della sicurezza pan-europea ha mantenuto nello stesso arco di tempo tutta la sua centralità, come testimoniato dalla ricorrente proposizione di un nuovo accordo a ciò preposto, nelle fasi di distensione che hanno seguito e preceduto quelle di crisi.

L’indisponibilità a riconoscere un ruolo paritario alla Russia e il tradimento delle aspettative della sua dirigenza hanno avuto un ulteriore e significativo effetto sull’evoluzione della percezione di Mosca del sistema internazionale e sulle relazioni russo-statunitensi. Inquadrate inizialmente in un ambito di cooperazione con gli Stati Uniti – e più in generale con l’Occidente – la “ideologia” della Grande Potenza si è progressivamente evoluta in opposizione e poi in contrasto a essi. Dalla seconda metà degli anni Novanta il concetto si è indissolubilmente legato a quello di una politica estera “indipendente”. Ovvero di una politica estera diversificata e bilanciata che riaffermasse il rango e il ruolo di Grande Potenza e, parallelamente, promuovesse l’affermazione di un genuino multilateralismo, in grado di valorizzare l’eccezionalità della Russia³².

Tanto la crisi del 1999 quanto quelle del 2008 e 2014 sono state dunque sintomo e conseguenza della indisponibilità statunitense a riconoscere un ruolo paritario alla Russia e di definire con essa una nuova architettura di sicurezza e cooperazione pan-europea. Al contempo, esse hanno evidenziato lo scollamento tra il percorso di cooperazione tattica intrapreso da Washington e Mosca, da una parte, e la mancata

³⁰ M. Gorbachev, cit. in V. Pouliot, *International Security*, cit., p. 169.

³¹ Per un recente contributo sul dibattito storiografico, di rimanda a M.E. Sarotte, *A Broken Promise?*, “Foreign Affairs”, vol. 93 (2014), n. 5, pp. 90-97.

³² B. Lo, *Russian Foreign Policy...*, cit., pp. 57-59.

definizione di una più ampia intesa strategica, cui ancorare la cooperazione stessa, dall'altra.

Secondo elemento che ha accomunato le tre fasi di crisi russo-statunitensi è stata la centralità rivestita da aree – dai Balcani allo spazio post-sovietico – considerate da Mosca come “naturale” sfera di influenza russa, nelle quali la componente di contenimento del *congame-ment* appariva in forme più manifeste. Prima ancora che derivare dalla “sindrome dell’Impero perduto”³³ legata alla dissoluzione dell’URSS, la visione di Mosca di tali aree è radicata in profondità nei ricorrenti schemi mentali e comportamentali che hanno caratterizzato negli ultimi secoli la politica estera russa. In questa prospettiva, la visione dell'estero vicino è anzitutto frutto della concezione eminentemente geografica e territoriale della sicurezza, sviluppatasi nel corso dei secoli in ragione di frontiere porose e difficilmente difendibili, caratterizzate soprattutto a Occidente dall'assenza di confini naturali³⁴. Ciò ha determinato una naturale tensione verso la sicurizzazione dei confini e verso la creazione di zone cuscinetto a protezione del cuore dell’Impero che, a sua volta, ha contribuito a determinare una “spirale di insicurezza” tra la Russia e i propri vicini. In secondo luogo, la visione russa è influenzata dalla plurisecolare aspirazione di riunire le aree che ritiene di naturale appartenenza russa, perché abitate da popolazioni slave o perché già parte integrante del proprio Impero³⁵.

Le relazioni con l'estero vicino chiamano dunque in causa per la Russia tanto una dimensione di identità quanto di potenza. Nello scenario post-bipolare, la chiusura della forbice tra rango e ruolo, il rifiuto del ruolo di *junior partner* occidentale o la riaffermazione dello status di Grande Potenza sono tutti transitati, anzitutto, attraverso la affermazione e la ricerca di legittimazione internazionale di un ruolo di *primus inter pares* nell'estero vicino, di riconoscimento di una sfera di interessi privilegiata nell'area che risulta istanza e prospettiva comune a tutte le correnti ideologiche sviluppatasi nel Paese dopo il 1991³⁶. Ciò è tanto più vero nella misura in cui uno dei tratti caratteristici della visione geopolitica russa è la valenza centrale attribuita alle

³³ M. Elliott, *The influences and sources of post-Soviet Russian foreign policy: a view of the Caucasus region*, Monterey, 1996, pp. 42-45.

³⁴ R. Legvold, *Introduction*, in R. Legvold (ed), *Russian foreign policy in the twenty-first century and the shadow of the past*, New York, p. 7; J. Mankoff, *op. cit.*, p. 2.

³⁵ *Ibi*, p. 18.

³⁶ J. Mankoff, *op. cit.*, p. 26.

“sfere di influenza” come elemento ineludibile di quel bilanciamento di potenza che rappresenta la sola garanzia per la stabilità del sistema internazionale³⁷. Di conseguenza, in linea con un più profondo fattore persistente proprio della esperienza storica russa, la dirigenza post-sovietica ha fatto fronte allo svantaggio geografico attraverso l’affermazione di una “distanza strategica”³⁸, circondandosi cioè di una serie di cerchi concentrici di sicurezza a protezione delle proprie risorse di potere. Tra di essi, l’estero vicino risulta naturalmente essere il più interno e strategicamente determinante.

Infine, strettamente legata alla visione geopolitica dell’estero vicino sopra richiamata è la prospettiva di “gioco a somma zero” che caratterizza le interazioni tra gli attori del sistema internazionale in un’arena internazionale che resta altamente competitiva, hobbesiana. Da questa visione, in mancanza di un accordo strategico sulla sistemazione dello spazio pan-europeo, sono derivate le periodiche crisi nelle relazioni russo-statunitensi.

Il *conagement* nello spazio post-sovietico

In tutte e tre le fasi che hanno caratterizzato le relazioni russo-statunitensi nel venticinquennio post-bipolare, la strategia statunitense del *conagement* ha avuto nell’estero vicino russo un terreno privilegiato di applicazione. In questa prospettiva, più di altre aree, l’estero vicino contribuisce a dimostrarne la fallacia e a inquadrare le sfide correnti fronteggiate dalla amministrazione Trump.

La centralità dell’estero vicino per il *conagement* è emersa chiaramente già nel corso della prima fase delle relazioni bilaterali, apertasi con l’assunzione della presidenza statunitense da parte di Clinton e conclusa dall’intervento NATO in Kosovo, nel 1999. La strategia di *engagement* della Russia si è attuata principalmente attraverso il coinvolgimento di Mosca nella gestione del vuoto di potere determinatosi nello spazio eurasiatico in conseguenza della dissoluzione dell’URSS, elemento decisivo della prima fase della transizione post-bipolare.

³⁷ President of Russia, *Vladimir Putin: Speech at the final plenary session of the 12th annual meeting of the Valdai International Discussion Club on “Societies Between War and Peace: Overcoming the Logic of Conflict in Tomorrow’s World”*, 22.10.2015.

³⁸ L. Caldwell, *Russian Concepts of National Security*, in R. Legvold (ed), *op.cit.*, p. 283.

L'imperativo della sicurezza e la volontà di evitare la balcanizzazione dell'area ex-sovietica hanno propugnato due parallele forme di cooperazione russo-statunitense. In primo luogo, a fronte della necessità di garantire la messa in sicurezza e il controllo dell'arsenale nucleare sovietico, la Casa Bianca sostenne risolutamente la logica del "nucleare in un solo Paese", la Russia. Proseguendo nel programma di disarmo nucleare di Ucraina, Bielorussia e Kazakhstan ereditato dalla precedente amministrazione, Clinton optò per la scelta "conservativa" di mantenere un unico interlocutore nucleare, piuttosto che perseguire un'opposta logica di bilanciamento e contenimento della Russia attraverso la creazione di una o più potenze nucleari ai suoi confini – come pure era suggerito dall'interno e dall'esterno della amministrazione³⁹. In secondo luogo, innanzi ai diversi focolai di conflitto etno-territoriali divampati nello spazio della ex-URSS, alla Federazione venne assicurato da Washington, di fatto, un ruolo di garante della stabilità regionale – al contempo mediatore e *peace-keeper* – anche a scapito del rafforzamento dei nascenti meccanismi di cooperazione multilaterale per la gestione e soluzione dei conflitti.

All'attribuzione alla Russia di un ruolo di garante *de facto* della stabilità nello spazio post-sovietico, Washington non ha fatto tuttavia seguire una legittimazione *de jure*, nonostante le esplicite richieste in tal senso provenienti da Mosca⁴⁰. Al contrario, in linea con la "spirale di insicurezza" che si è tradizionalmente accompagnata all'obiettivo russo di sicurizzazione dei confini, alla politica russa nell'estero vicino venne sempre più comunemente attribuito un afflato neo-imperialista – apparentemente suffragato dalla crescente forza assunta delle opposizioni nazionaliste e comuniste sul piano interno. L'inintelligibilità degli sbocchi della transizione russa ha dunque contribuito ad affiancare alla logica liberale dell'*engagement* quella più realistica del *containment* delle possibili derive neo-imperialiste russe, in linea con la promozione di una logica di "pluralismo geopolitico" nello spazio post-sovietico⁴¹.

³⁹ Si veda, ad esempio, J. Mearsheimer, *The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent*, "Foreign Affairs", vol. 72 (1993), pp. 50-66. Per la ricostruzione del dibattito interno alla amministrazione, J. Goldgeier - M. McFaul, *op. cit.*, pp. 41-58.

⁴⁰ B. Yelstin, *Speech at the Civic Union Forum*, Foreign Broadcast Information Service, 01.03.1993.

⁴¹ Z. Brzezinski, *The Premature Partnership*, "Foreign Affairs", vol. 73 (1994), n. 2, pp. 67-82.

La strategia di contenimento è transitata anzitutto attraverso il sostegno all'indipendenza e alla sovranità delle repubbliche emerse dalla dissoluzione sovietica nelle due aree – economia e sicurezza – nelle quali la perdurante dipendenza dalla Russia minacciava di ricreare rapporti di tipo coloniale. Da un punto di vista economico, il contenimento si è attuato principalmente attraverso la promozione di progetti di sfruttamento e di trasporto delle risorse energetiche dell'area che, aggirando gli esistenti canali russi, potessero assicurare ai Paesi produttori e di transito dell'estero vicino le risorse sufficienti a sostenere i processi di *State building* nazionale. Secondariamente, e come già visto, le medesime repubbliche vennero coinvolte sin dal 1994 nel processo di trasformazione della NATO mentre, parallelamente, veniva incentivata e sostenuta la creazione di meccanismi di cooperazione sub-ragionali al di fuori dell'iniziativa e della partecipazione della Federazione Russa.

Sullo sfondo delle contemporanee tensioni nelle relazioni russo-statunitensi generate dal processo di allargamento della NATO, la promozione del pluralismo geopolitico nell'estero vicino ha determinato una strisciante contrapposizione tra opposti progetti di cooperazione, culminata nel 1999 con la crisi cosovara e la concomitante approvazione, al Summit NATO di Washington, di un nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza che di fatto apriva a essa, in ottica russa, la possibilità di intervento in prossimità dei confini della Federazione, se non addirittura all'interno di essi⁴².

La seconda fase delle relazioni bilaterali russo-statunitensi – aperta dall'assunzione della presidenza da parte di George W. Bush e chiusa dal conflitto in Ossezia meridionale dell'agosto 2008 – ha confermato

⁴² Sottolineava, a tal proposito, il ministro della Difesa russo, Igor Sergeev: «Has the anti-Russian campaign over Chechnya been launched to force Russia out of the Caucasus, and then out of Central Asia? The question often raised in Moscow is whether Kosovo and Chechnya are links in a chain of steps toward the creation of a one-dimensional NATO-centered world». I. Sergeev *cit.* in L. Jonson, *Vladimir Putin and Central Asia. The Shaping of Russian Foreign Policy*, London, 2004, p. 49. A dimostrazione della prospettiva di "gioco a somma zero" assunta dalla cooperazione alla sicurezza nello spazio post-sovietico, il Summit di Washington sanzionava anche l'allargamento del GUAM – acronimo di Georgia, Ucraina, Azerbaigian e Moldavia, prima organizzazione regionale nata nell'ottica dell'affermazione del "pluralismo geopolitico" nello spazio post-sovietico – all'Uzbekistan, che contestualmente rifiutava di rinnovare, unitamente a Baku e Tbilisi, il Trattato di Sicurezza Collettiva della Comunità degli Stati Indipendenti.

tutta la centralità dell'estero vicino per la strategia del *conengagement* già emersa nel decennio precedente. In questa fase, a dettare la logica dell'*engagement* regionale e a propugnare una nuova fase di cooperazione tra Washington e Mosca è stata principalmente la Guerra al Terrore, lanciata dagli Stati Uniti all'indomani degli attacchi dell'11 settembre 2001. Incentivato dalla possibilità di dare alla propria controversa lotta al terrorismo una portata e una legittimazione internazionale, oltre che dai benefici strettamente economici del rilancio del partenariato con Washington⁴³, il Cremlino non ha esitato a garantire agli Stati Uniti il proprio decisivo sostegno nella campagna militare centrasiatrica. Oltre a rendere disponibile il territorio e lo spazio aereo nazionale alle esigenze logistiche del conflitto in Afghanistan, Putin acconsentiva all'apertura di basi militari statunitensi – seppur temporanee – nel cuore del fianco meridionale della ex-Unione Sovietica, in Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan, rovesciando la tradizionale e ferma opposizione alla presenza militare statunitense o atlantica in prossimità dei propri confini, in contrasto con le posizioni di una parte significativa dello spettro politico-istituzionale nazionale⁴⁴.

Sia pur affermando una concezione delle relazioni con gli Stati Uniti più pragmatica e meno profonda di quella propugnata dalla dirigenza russa negli anni Novanta⁴⁵, il Cremlino perseguiva nondimeno l'obiettivo prioritario di rilanciare il principio della indivisibilità della sicurezza pan-europea e della sua gestione, reagendo così solo blandamente ai primi segnali di ripresa dell'unilateralismo statunitense e della connessa logica del contenimento – dalla abrogazione dell'*Anti-Ballistic Missile Treaty* all'invio di consiglieri militari nella confinante Georgia. L'erompere su scala globale della minaccia terroristica offriva, cioè, una nuova ragion d'essere alla eccezionalità russa in termini di collocazione geografica e di civiltà e, simultaneamente, rilanciava

⁴³ Significativamente, tra i dividendi assicurati alla Russia dal rilancio del partenariato, figuravano l'accelerazione del processo di ingresso nell'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'abrogazione dell'emendamento Jackson-Vanik e della legislazione anti-dumping, il sostegno alla piena partecipazione al gruppo del G8.

⁴⁴ A. Tsygankov, *Russia's Foreign Policy Change and Continuity in National Identity*, Lanham, pp. 143-146.

⁴⁵ A dimostrazione delle ricadute della percezione di tradimento già richiamata, Tsygankov sottolinea: «given the West's need to have Russia as an ally, Putin planned to promote its interests [...]. This vision of Russia as a defensive and pragmatically pro-Western power was different from the earlier described visions of integration with the West or balancing the West's global influences». *Ibi*, p. 140.

la possibilità di integrazione politica e di sicurezza con l'Occidente, dopo la fase di crisi vissuta alla fine del precedente decennio. Su questo sfondo, la creazione del *NATO-Russia Council* nel maggio 2002 non fu che una risposta parziale alle istanze di Mosca che, pur stabilendo un foro privilegiato di consultazione e attribuendo a essa un canale istituzionale di partecipazione ai lavori dell'Alleanza, respingeva nella sostanza la ricerca di un partenariato strategico con gli Stati Uniti.

Solo un anno dopo prendeva le mosse nello spazio dell'estero vicino la lunga crisi nelle relazioni che sarebbe esplosa nell'agosto 2008. Punto iniziale della stessa è stato l'avvio dell'ondata di "rivoluzioni colorate" che a partire dal novembre 2003 avrebbero interessato lo spazio post-sovietico, piuttosto che dall'intervento militare in Iraq di marzo. L'operazione *Iraqi Freedom* e la logica unilateralista a essa soggiacente hanno rappresentato per la Russia, più che una diretta sfida strategica – in quanto rifiuto della logica del partenariato egualitario e della indispensabilità di Mosca – una rilevante opportunità per rilanciare il ruolo di Grande Potenza. Giunta in una fase di progressiva stabilizzazione istituzionale e crescita economica, l'operazione statunitense ha infatti aperto una faglia nella solidarietà intratlantica che ha offerto notevoli margini all'azione diplomatica del Cremlino, che ha, non a caso, salutato l'intervento militare in Iraq come il tramonto di quel progetto egemonico di "nuovo ordine mondiale" avviato in occasione della Guerra del Golfo del 1990-1991⁴⁶. Nello scollamento intratlantico si è così inserita la *network diplomacy* del Cremlino, una diplomazia pragmatica e flessibile – scevra cioè da vincoli normativo-valoriali⁴⁷ e fondata su allineamenti non istituzionalizzati a geometria variabile – in grado di assicurare alla Russia una rete di interlocutori sufficientemente ampia da consentire, su diversi scenari regionali o in relazione a singole problematiche, un'efficace politica di bilanciamento degli Stati Uniti. In questo senso, assicurando alla Russia una serie di relazioni bilaterali e multilaterali con attori pivotali su scala regionale o sub-regionale interessati a bilanciare localmente gli Stati Uniti, il Cremlino valorizzava una volta di più l'essenza della propria eccezionalità e avanzava la propria visione del multilateralismo, come "bilateralismo rivisitato"⁴⁸. Principali interlocutori per lo sviluppo del-

⁴⁶ J. Mankoff, *op. cit.*, p. 25; D. Trenin, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁷ S. Giusti, *op. cit.*, p. 30; J. Mankoff, *op. cit.*, p. 104.

⁴⁸ B. Lo, *Russian Foreign Policy ...*, cit., p. 108; D. Welch Larson - A. Shevchenko, *Status Seekers: Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy*, "International Security",

la *network diplomacy* sono stati la Cina, in Estremo Oriente, e la Turchia, nell'area del Mar Nero e del Vicino Oriente.

A facilitare il consolidamento di tali legami è stata, peraltro, la comune lettura data alla strategia bushiana di promozione della democrazia nello spazio eurasiatico, vista come indebita ingerenza negli affari interni di stati sovrani e temuta nell'ottica del contagio. Inoltre, e con specifico riferimento alle rivoluzioni "delle Rose" in Georgia (2003), "Arancione" in Ucraina (2004) e "dei Tulipani" in Kirghizistan (2005), Mosca interpretava il sostegno al *regime change* inscritto nella Dottrina Bush come una rinnovata forma di contenimento della Russia e di prosecuzione della strategia detrattiva nello spazio dell'estero vicino. A suffragare tale visione era, d'altra parte, lo stretto legame, evidente tanto in Georgia quanto in Ucraina, tra i processi di democratizzazione e di integrazione nei meccanismi di cooperazione euro-atlantici, *in primis* nella NATO.

Per questa via, tanto la logica soggiacente alla *network diplomacy* quanto e soprattutto la crescente competizione multi-regionale russo-statunitense assumevano una nuova dimensione valoriale e normativa, cui Mosca ha conferito una connotazione tanto offensiva quanto difensiva. Dalla prima angolatura, le strategie di bilanciamento russe si sono andate incentrando in misura crescente sul richiamo e sulla riaffermazione del sistema di valori fondante la convivenza internazionale. Il sempre più frequente richiamo ai principi della sovranità, della legalità o della non-ingerenza – divenuti da allora un tema ricorrente nella retorica governativa russa – rispecchiavano il tentativo di aggregare un nuovo consenso internazionale attorno alla Russia⁴⁹. Al contempo, il piano valoriale e normativo assurgeva a strumento difensivo, attraverso l'affermazione del principio della "democrazia sovrana", in base al quale – rimarcando una volta di più l'eccezionalità russa – ciascun Paese ha il diritto di intraprendere il proprio percorso verso la democrazia, rispettando l'interesse nazionale e libero da interferenze straniere⁵⁰.

Prima ancora, dunque, che il 7 agosto 2008 truppe russe entrassero nel territorio georgiano dell'Ossezia meridionale con la giustificazione di proteggere la minoranza russa dall'aggressione dell'Esercito nazionale, le relazioni russo-statunitensi erano già entrate da tempo in

vol. 34 (2010), n. 4, p. 78.

⁴⁹ B. Lo, *Russian Foreign Policy* ..., cit., p. 109.

⁵⁰ J. Mankoff, *op. cit.*, p. 206.

una fase di crisi strisciante. Una crisi deflagrata nel 2008 con il riaccizzarsi di un “conflitto protratto” la cui risoluzione, coerentemente con la logica della compartimentazione che accompagna la strategia del *conengagement*, era stata di fatto marginalizzata dallo spettro delle relazioni bilaterali russo-statunitensi. A monte di essa risiedeva l’ambigua promessa di futuro ingresso nell’Alleanza Atlantica⁵¹ rivolta alla Georgia in occasione del Summit NATO di Bucarest, che ha esacerbato la tradizionale sindrome russa di “fortezza assediata” e indotto il Cremlino a una reazione muscolare.

La terza e ultima fase delle relazioni tra Washington e Mosca è stata avviata dalla politica del *reset* lanciata da Barack Obama nel febbraio 2009 e si è conclusa con l’erompere della perdurante crisi ucraina, a seguito dell’annessione russa della Crimea (marzo 2014) e del successivo sostegno alla lotta separatista delle regione del Donbas. Peculiarità di questa fase è stata la relativa marginalità dello spazio dell’estero vicino nelle strategie di *engagement* della Russia. In linea con il più generale ripiegamento degli Stati Uniti dall’area post-sovietica coerente con la strategia dell’*Asia pivot*, il *reset* ha riguardato l’area solo in funzione della necessità, pur significativa, di collaborazione russa nel ritiro delle truppe dall’Afghanistan. Al contempo, tuttavia, al ripiegamento statunitense dall’estero vicino ha fatto da contraltare la più risoluta politica regionale dell’UE, che si è assunta di fatto l’onere di promuovere la stabilizzazione dell’area nella fase successiva al conflitto in Ossezia meridionale, rifiutando al contempo una nuova proposta di rilancio condiviso della sicurezza e della cooperazione pan-europea giunta da Mosca nel 2010⁵².

Strumento di stabilizzazione e socializzazione delle repubbliche ex-sovietiche del Caucaso meridionale e dell’Europa orientale è stato il Partenariato Orientale (PO). Lanciato nel 2009 nel contesto della Politica Europea di Vicinato, il PO è stato interpretato da Mosca alla stregua degli altri meccanismi di contenimento euro-atlantici, come «strumento di competizione geopolitica»⁵³ diretto a sottrarre alla Russia le aree di naturale influenza e a modificare il bilanciamento di potenza sul

⁵¹ R. Asmus, *A Little War That Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West*, New York, 2010, pp. 111-140.

⁵² R. Weitz, *The Rise and Fall of Medvedev’s European Security Treaty*, Washington, DC, 2012.

⁵³ Per una trattazione più ampia, A. Zagorski, *Eastern Partnership from the Russian Perspective*, “Internationale Politik und Gesellschaft”, vol. 3 (2011), pp. 41-61.

continente. In questo senso, la crisi ucraina è ancora una volta conseguenza della mancata condivisione di una visione strategica tra Mosca e i suoi interlocutori occidentali e, più nello specifico, della perdurante inscindibilità tra i processi di trasformazione e allargamento delle organizzazioni euro-atlantiche e le strategie di contenimento della Russia. Nella fattispecie, essa ha rappresentato il punto più alto della progressiva collisione tra queste ultime e i paralleli processi di re-integrazione propugnati dalla Russia nello spazio post-sovietico. Che tale collisione si sia verificata in Ucraina – e non, ad esempio, in Georgia nel 2008 – è tutt'altro che casuale, in ragione della centralità del Paese per l'efficacia di entrambe le confliggenti strategie. Altrettanto poco sorprendente è, inoltre, che il reale cuore della crisi sia stata la Crimea, sin dalla dissoluzione sovietica culla di tensioni etno-territoriali tra la maggioranza russa e la minoranza ucraina, mai efficacemente affrontate dal governo di Kiev e marginalizzate, al pari di analoghi casi nell'estero vicino, nelle relazioni tra la Russia e i propri interlocutori euro-atlantici.

A rendere la crisi ucraina – a seguito della quale gli Stati Uniti, oltre ad adottare una serie di sanzioni economico-finanziarie, hanno congelato tutti i canali istituzionali di dialogo con la Russia⁵⁴ – più profonda di quella messa in moto dall'intervento in Georgia contribuiscono due ordini di considerazioni, che vanno al di là della maggior complessità della situazione sul campo e del più elevato livello di scontro diplomatico. La prima è che la crisi ucraina, messa in moto da una contrapposizione interna al Paese dal connotato spiccatamente identitario e di civiltà, ha esacerbato la dimensione valoriale e normativa già presente nella competizione russo-statunitense. In secondo luogo, la più muscolare politica russa rispetto al nodo ucraino si è fondata su premesse teoriche apparentemente consolidate nella visione geopolitica russa – dall'idea del declino dell'Occidente alla necessità di un nuovo ordine internazionale “post-occidentale” – che rendono più complessa l'individuazione di vie di uscite dall'attuale *impasse* diplomatica e strategica e che conferiscono rinnovata forza alla *network diplomacy* e alle strategie di bilanciamento degli Stati Uniti.

⁵⁴ V. Morelli, *Ukraine: Current Issues and U.S. Policy*, Congressional Research Service, 01.03.2017.

Quale politica per l'amministrazione Trump?

Ai limiti insiti nella strategia del *congaement* – e nella connessa logica di compartimentazione della relazione bilaterale – può essere riportato tanto l'andamento altalenante dei rapporti tra Washington e Mosca nel venticinquennio post-bipolare, quanto la più recente crisi che li ha caratterizzati. Ciò pone l'amministrazione Trump innanzi a una duplice sfida, che assume connotazioni differenti nel breve e nel lungo periodo. Da una parte, chiudere lo iato tra allineamenti tattici e intesa strategica – che del *congaement* rappresenta la premessa e il limite – è la complessa sfida di medio-lungo periodo che attende la Casa Bianca nella predisposizione di una linea diplomatica verso la Russia. D'altra parte, necessità più contingente e premessa indispensabile per la definizione di una più coerente ed efficace politica russa da parte dell'amministrazione è la normalizzazione dei rapporti con il Cremlino, la riapertura di canali istituzionali di dialogo e cooperazione che ristabilisca un seppur minimo grado di reciproca fiducia tra le parti. Innanzi a scenari complessi come quello mediorientale o ucraino e a fronte della maggior assertività della politica regionale di Mosca, la ripresa della logica del *congaement*, unita a un certo grado di compartimentazione dei diversi ambiti di cooperazione, resta la strada maestra per conseguire l'obiettivo della normalizzazione delle relazioni. Quest'ultima, tuttavia, rischierebbe di essere fine a sé stessa e di rappresentare solo un nuovo passaggio del ciclo *boom-and-bust* qualora non venisse seguita dalla condivisione di una più ampia visione strategica. Una visione che assicuri sostenibilità alla auspicabile ripresa della cooperazione e che, soprattutto, guardi più risolutamente ai nodi irrisolti nello spazio post-sovietico, attraverso il quale dovrà necessariamente passare tanto la normalizzazione delle relazioni bilaterali quanto il rilancio delle stesse in una nuova e più coerente cornice.

La normalizzazione delle relazioni, primo indispensabile passo per uscire dalla crisi tra Washington e Mosca, passa anzitutto attraverso l'Ucraina. La recente apertura alla possibilità di inclusione degli Stati Uniti nel gruppo di contatto “della Normandia” – manifestata dall'Ambasciatore russo presso l'UE, Vladimir Chizhov⁵⁵ – offre all'amministrazione Trump una significativa opportunità per avviare una più coerente e onnicomprensiva politica verso il nodo ucraino.

⁵⁵ G. Gotev, *Russia ready to open up Ukraine talks to Trump*, EURACTIV, 03.03.2017.

La formazione del gruppo di contatto, composto da Francia, Germania, Ucraina e Russia, aveva infatti sancito, a partire dall'estate del 2014, la sostanziale marginalizzazione degli Stati Uniti dal processo di pace per il Donbas, riducendo notevolmente il potere negoziale del gruppo stesso. Su questo sfondo, la diretta assunzione di responsabilità statunitense nei negoziati appare un passo imprescindibile per la formulazione di una coerente politica russa da parte di Washington. Prima ancora che assicurare al foro negoziale un *leverage* che Germania e Francia non possono garantire, l'inclusione nel Gruppo della Normandia degli Stati Uniti assicurerebbe alla Casa Bianca un canale di dialogo multilaterale anche con il governo di Kiev, le cui difficoltà di riforma istituzionale sono un aspetto troppo spesso sottovalutato nella prospettiva di risoluzione della crisi contingente e, per questa via, di facilitazione della normalizzazione delle relazioni russo-statunitensi.

Per quanto la sfida russa rappresenti solo una sottocategoria di sfide più ampie che toccano direttamente gli interessi vitali degli Stati Uniti⁵⁶, è pur vero che la più aggressiva politica estera di Putin ha conseguito, da una parte, il risultato di riportare la Russia al centro del pensiero strategico occidentale e, dall'altra, di riaffermare l'indispensabilità di Mosca per la efficace gestione di quell'«arco di crisi» che, nella visione dell'ex-Segretario Generale della NATO Anders Fogh Rasmussen, sembra circondare l'Alleanza Atlantica⁵⁷. Un'efficace politica russa da parte dell'amministrazione Trump non potrà dunque prescindere dalla considerazione della spiccata resilienza che la Russia ha mostrato innanzi alle sanzioni diplomatiche ed economiche statunitensi ed europee. Non soltanto è cioè fallito – almeno nel breve periodo – il tentativo di causare alla Russia costi economici tali da imporre un atteggiamento cooperativo, ma lo stesso tentativo di isolare diplomaticamente Mosca può dirsi fallimentare, specie se si allarga la prospettiva oltre lo spazio euro-atlantico. Al contrario, la politica di confronto con gli Stati Uniti ha conferito maggior peso al ruolo egemonico o pivotale già detenuto dalla Russia in altri scenari regionali e sub-regionali – Medio Oriente, Caucaso meridionale e Mar Nero *in primis* – rafforzando al contempo la logica anti-americana sottesa alla *network diplomacy*.

⁵⁶ E. Rumer *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁷ A.F. Rasmussen, "America, Europe and the Pacific," *Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Marines Memorial Club Hotel in San Francisco*, 10.06.2014, www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_111659.htm.

A rendere più complessa la sfida che attende l'amministrazione Trump non è soltanto il peso del lascito delle precedenti amministrazioni, di una tendenza peggiorativa nelle relazioni bilaterali che ha lasciato tracce profonde sulla fiducia reciproca tra i due interlocutori. Sono, al contempo, i crescenti limiti all'azione governativa che derivano dalla dialettica politico-istituzionale interna agli Stati Uniti. L'elezione di Trump era stata salutata in Russia come una rilevante opportunità per la normalizzazione delle relazioni russo-statunitensi. A contribuire a questa percezione erano state tanto le dichiarazioni di apertura ripetutamente rilasciate in campagna elettorale dal futuro Presidente, quanto alcune delle scelte chiave effettuate da Trump sulla composizione della squadra di governo – a partire dalla nomina a Segretario di Stato di Rex Tillerson. Tuttavia, gli scandali legati ai rapporti personali tra membri dell'amministrazione e la Russia e il fondato sospetto che il Cremlino abbia cercato di influire sul risultato della tornata elettorale presidenziale hanno ampliato le fila degli oppositori a una linea di aperture unilaterali da parte statunitense, riducendo notevolmente i margini di manovra della Casa Bianca. Le accuse e i sospetti di aver cercato di influire sulle elezioni hanno acceso un vivo dibattito interno agli USA e generato, in un'ampia e influente parte dell'*establishment*, la percezione di un salto di qualità nella sfida portata dalla Russia all'ordine internazionale, che oggi comprende una «aggressione politica» diretta contro le società occidentali, nella forma di attacchi cibernetici, disinformazione e operazioni rivolte a influenzare l'opinione pubblica⁵⁸.

I buoni legami personali che legano i più alti rappresentanti della compagine di governo di Trump all'*establishment* russo e la stessa apparente empatia tra il Presidente statunitense e Putin potranno certamente favorire la normalizzazione delle relazioni bilaterali e favorire la predisposizione di una più coerente politica statunitense verso la Russia. Al contempo, tuttavia, la personalizzazione delle relazioni bilaterali – la diffusa idea che la “chimica” tra i due Presidenti rappresenti un valore aggiunto per lo sviluppo di una prospettiva cooperativa⁵⁹ rischia di essere controproducente. Rischia infatti di riattivare quel ciclo di eccessive

⁵⁸ Si veda, in questo senso, l'intervento di Alexander Vershbow, già vice-Segretario Generale della NATO (2012-2016) e Ambasciatore statunitense presso la Federazione Russa (2001-05) alla conferenza organizzata da Jamestown Foundation *The US, Russia, and the Security of Europe's Flanks*, <https://jamestown.org/multimedia/us-russia-security-europes-flanks-panel-two>.

⁵⁹ Si veda, ad esempio, E. Rumer *et al.*, *op. cit.*, pp. 8-10.

aspettative e percezione di tradimento tipico della relazione bilaterale post-bipolare, che ha avuto un peso decisivo nel determinarne la tendenza degenerativa.

La tendenza alla personalizzazione delle relazioni bilaterali si riflette, ed è a sua volta riflesso, dell'altrettanto diffusa tendenza a personalizzare la stessa politica estera russa. La "putinizzazione" delle relazioni internazionali russe sarebbe, per questa via, la principale responsabile del processo degenerativo nelle relazioni tra Mosca e Washington. Identificare in Putin e nella salvaguardia del regime – o della stretta cerchia di potere che lo circonda – la ragione prima del conflittuale corso di politica estera imboccato dal Mosca risulta tuttavia fuorviante e, al contempo, rischia di approfondire una tendenza a "frintendere la Russia" cui una parte crescente di studiosi e decisori politici attribuisce la responsabilità della attuale fase di crisi⁶⁰. Che la assertiva riemersione della Russia sullo scacchiere internazionale sia concisa e si sia evidentemente nutrita della centralizzazione e della verticalizzazione del potere propugnata da Putin non deve indurre a ritenere necessariamente che il primo fenomeno sia mera funzione dal secondo, che la politica estera russa sia cioè dettata da motivazioni eminentemente interne legate alla sopravvivenza del regime. È vero, d'altra parte, che nella visione e nella ricetta putiniana il ristabilimento di uno Stato autoritario, in linea con un pensiero che fu già della *leadership* sovietica, è assunto a condizione indispensabile per attuare quelle riforme in grado di restituire alla Russia il rango di Grande Potenza⁶¹. Pur tenendo in considerazione la rilevanza del legame tra politica interna e politica estera putiniana, la personalizzazione di quest'ultima sembra dunque non collocare nella giusta dimensione le onde lunghe della politica russa e dei suoi schemi ricorrenti.

La spersonalizzazione della crisi appare dunque imprescindibile per porre nella giusta prospettiva la sfida corrente. Non si tratta qui meramente di scegliere tra una postura di confronto e una dialogante, tra dare maggior enfasi a una rinnovata strategia di *containment* della Russia o rilanciare la logica dell'*engagement*. Si tratta piuttosto della

⁶⁰ Si veda, ad esempio, J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin*, "Foreign Affairs", September/October 2014, <http://www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-h-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-west-fault>.

⁶¹ R. Legvold, *Domestic Conjunctions, the Russian State, and the World Outside*, in R. Legvold (ed), *op. cit.*, p. 150.

ancor più difficile sfida di affrontare la necessità storica di trovare un *modus vivendi* sostenibile con la Russia, un accordo che non può più prescindere dalla definizione di una linea strategica condivisa che tenga conto delle esigenze di entrambi gli attori e che sgomberi il campo dalla ambivalenza e dalla ambiguità della strategia del *congagement*. In caso contrario, la possibilità di scivolamento verso nuove spirali di competizione e conflitto permarrà inalterata, un rischio tanto più elevato in ragione, da una parte, della tendenza degenerativa delle relazioni tra Russia e Occidente fatta registrare nell'ultimo quarto di secolo e, dall'altra, di uno scollamento intratlantico che rende più debole l'Occidente e aumenta i margini di defezione dall'Alleanza di attori pivotali per lo spazio eurasiatico.

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