

# 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

# Dividere il fardello: Stati Uniti ed Europa da Barack Obama a Donald Trump

di GIANLUCA PASTORI

**Abstract** – *Burden sharing is a traditionally contentious issue in Euro-Atlantic relations. The origin of the problem dates back to the same origin of the Atlantic Alliance and quarrels on “who have to pay for what” have systematically emerged in times of crisis. During his campaign, Donald Trump played heavily on the issue, and after the election repeatedly reiterated his will to “make Europe pay” for US military assistance. Trump’s abrasive rhetoric has raised concerns among European élites, especially in the central-eastern part of the continent, where fears of Russian expansionism are widespread. However, Trump’s rhetoric is nothing new. Obama too, in many occasions, waved the flag of burden sharing, the last time during NATO Warsaw summit in July 2016. Just like Obama and his predecessors, Trump will have to modulate his attitude according to the international context. In this perspective, his ability to re-establish better relations with Russia will be pivotal in shaping his posture towards the European allies. Currently, many important issues still divide Moscow from Washington, ranging from Ukraine to Syria, Libya and nuclear proliferation. Moreover, the Congress will probably closely scrutinize the action of the (supposedly) pro-Russia President. All these elements conjure in making détente a long-term aim. In the meantime, the fear of US disengagement could provide new fuel to Europe’s efforts to put its defence and security policy on a sounder basis.*

Dall’inizio della campagna per le elezioni presidenziali statunitensi del 2016, l’aggressività e le intemperanze verbali di Donald Trump hanno contribuito a portare alla luce in maniera eclatante il reticolo di problemi che – nel corso degli anni – si è aggrovigliato intorno al sistema dei rapporti fra Washington e i partner europei. Nella stampa e sui media le parole del candidato (poi Presidente) sull’inutilità dell’Alleanza Atlantica e della NATO nell’attuale contesto internazionale e sul loro essere realtà obsolete davanti alle sfide poste dalle nuove minacce globali hanno trovato ampio spazio, anche alla luce del dibattito in corso da questa parte dell’Atlantico sui temi dell’integrazione istituzionale e della rinazionalizzazione delle politiche estere e di sicurezza. Il tema dei rapporti Stati Uniti-Europa va, tuttavia, oltre le prese di

posizione di un'amministrazione che a diversi mesi dall'insediamento sembra faticare a trovare una propria cifra, sia in campo interno che internazionale. Il tema del "dividere il fardello" tocca, infatti, aspetti di lungo periodo della relazione Stati Uniti-Europa, aspetti che la transizione dell'amministrazione Obama a quella Trump non ha modificato in maniera sostanziale.

La dimensione finanziaria rappresenta da sempre il più importante di questi aspetti. Nonostante gli impegni ripetutamente assunti, la spesa per la Difesa della maggior parte dei partner europei continua a restare significativamente sotto il valore-soglia concordato del 2% del PIL<sup>1</sup>. È questo l'aspetto su cui la retorica trumpiana si è più apertamente (e violentemente) concentrata e che è stato sottolineato (seppure con toni più morbidi) anche dal Vice-presidente Pence e dal Segretario alla Difesa Mattis, ad esempio, nei loro interventi alla recente conferenza di Monaco sulla sicurezza<sup>2</sup>. A questo differenziale di spesa corrisponde, tuttavia, anche un differenziale di capacità che ha trovato chiara espressione nel corso dei vari interventi "ad alta intensità" condotti dall'Alleanza negli ultimi anni, in primo luogo l'operazione *Unified Protector* (2011), nel corso della quale gli Stati Uniti non soltanto hanno svolto un ruolo centrale in termini di fornitura di assetti "pregiati", ma hanno altresì garantito fin dalle prime settimane le forniture necessarie a sostenere la capacità operativa di numerosi alleati europei<sup>3</sup>.

Da ultimo (e questo è forse l'aspetto più sensibile, almeno agli occhi dell'Europa) esiste un differenziale di *leadership* che nemmeno

<sup>1</sup> Nonostante i segnali di miglioramento, nel 2016, solo cinque Paesi hanno superato (a livello di stima) tale valore: Stati Uniti (3,61%), Grecia (2,36), Estonia (2,18), Regno Unito (2,17) e Polonia (2,01). Grecia (14,91%) ed Estonia (13,50), tuttavia, hanno fallito l'obiettivo di assegnare almeno il 20% del loro bilancio per la Difesa alla spesa per equipaggiamenti, come anche in questo caso concordato a livello di Alleanza. Cfr. *The Secretary General's Annual Report 2016*, Brussels, 2017, pp. 112 ss.

<sup>2</sup> Cfr., ad es., H. Cooper, *Trump Aides Try to Reassure Europe, but Many Are Wary*, "The New York Times", 17.02.2017.

<sup>3</sup> Cfr. quanto affermato dall'allora Segretario alla Difesa, Robert Gates, secondo cui «the mightiest military alliance in history is only 11 weeks into an operation against a poorly armed regime in a sparsely populated country – yet many allies are beginning to run short of munitions, requiring the U.S., once more, to make up the difference» (*The Security and Defense Agenda [Future of NATO]. As Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, Belgium, Friday, June 10, 2011*). Il testo del discorso da cui è tratto il passaggio è all'indirizzo internet: <http://archive.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581>.

dopo la fine della Guerra Fredda è mai stato realmente composto. Al contrario, proprio il venire meno del nemico comune ha alimentato, da una parte, le velleità europee per un maggior ruolo nel campo della sicurezza e della difesa (mettendone, peraltro, in luce tutte le debolezze), dall'altra ha portato a galla le divergenze profonde che esistono fra le varie posizioni nazionali, divergenze che sono state rese più acute dall'ammissione nell'Alleanza di un numero crescente di nuovi membri e dai timori sollevati, negli ultimi anni, agli occhi di questi, dalla postura sempre più assertiva della Russia di Vladimir Putin. Da questo punto di vista, la convinzione che persiste è quella che l'Alleanza Atlantica rimanga, in ultima analisi, un'"alleanza americana", "cinghia di trasmissione" della volontà di Washington in Europa; una situazione, questa che sembra confermare le conclusioni raggiunte a suo tempo dalla *task force* del *Council on Foreign Relations* sul rinnovamento dell'Alleanza Atlantica, che sin alla metà degli anni Duemila aveva sottolineato i rischi legati al «deciso incremento» (*sharp upturn*) del sentimento antiamericano in molti Paesi europei<sup>4</sup>.

### **Il *burden sharing*: un problema "di lungo periodo"**

Come accennato, la questione del *burden sharing* affonda le proprie radici in tempi lontani. Vari autori hanno sottolineato come le origini del problema possano essere rintracciate sin dagli anni dell'amministrazione Eisenhower (1953-1961), mentre altri retrodatano la questione alle origini stesse dell'Alleanza Atlantica, evidenziando come il Congresso abbia «sostenuto il trattato [di Washington] con l'intesa che il contributo statunitense sarebbe stato limitato all'aviazione strategica e alle forze navali» e che, in cambio di quest'impegno e della garanzia di protezione offerta dall'ombrello nucleare USA, i Paesi dell'Europa occidentale si sarebbero impegnati «a [realizzare] seri sforzi nel campo della Difesa, pur tenendo conto delle loro limitate capacità economiche dell'epoca». Un impegno, in realtà, mai davvero rispettato, anche

---

<sup>4</sup> *Renewing the Atlantic Partnership. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, New York, 2004, p. 12. Sull'antiamericano europeo cfr., per tutti, A.S. Markovits, *La nazione più odiata. L'antiamericano degli europei*, trad. it., Torino, 2007; con un'attenzione speciale all'Italia cfr. P. Craveri - G. Quagliariello (a cura di), *L'antiamericano in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, 2004.



alla luce del drastico incremento della presenza di forze convenzionali statunitensi in Europa seguito allo scoppio della guerra di Corea e al fallimento del parallelo progetto di costituzione di una Comunità Europea di Difesa<sup>5</sup>. Un impegno, tuttavia, epitomizzato dalle decisioni del Consiglio nordatlantico di Lisbona del febbraio 1952, decisioni che avrebbero ingaggiato i partner europei in un lungo (e spesso problematico) processo per il raggiungimento degli obiettivi di forza concordati<sup>6</sup>.

Proprio l'incapacità di conseguire gli obiettivi fissati a Lisbona avrebbe aperto la strada alla crescente nuclearizzazione della strategia dell'Alleanza, accentuando ulteriormente lo squilibrio fra Stati Uniti ed Europa e facendo assumere nuove connotazioni al tema della "divisione del fardello". Già un anno dopo il vertice, Stati Uniti e Gran Bretagna, in maniera indipendente gli uni dall'altra, avrebbero cominciato a valutare la possibilità di utilizzare armi nucleari a sostegno delle forze NATO, in parte proprio per cercare di risolvere il problema persistente del divario fra obiettivi concordati e forze disponibili. In

---

<sup>5</sup> C.A. Cooper - B. Zycher, *Perceptions of NATO Burden-Sharing*, Santa Monica, CA, 1989, pp. 2-3. Sull'intreccio fra queste vicende e lo sviluppo dell'Alleanza Atlantica cfr. W. Lafeber, *NATO and the Korean War: A Context*, "Diplomatic History", vol. 13 (1989), n. 4, pp. 461-78, e R. Jervis, *The Impact of the Korean War on the Cold War*, "The Journal of Conflict Resolution", vol. 24 (1980), n. 4, pp. 563-592; più ampiamente cfr. L.S. Kaplan, *The United States and NATO: The Formative Years*, Lexington, KY, 1984, e Id., *NATO before the Korean War. April 1949-June 1950*, Kent, OH, 2013. Sul *burden sharing* come tema trasversale ai rapporti Europa-USA cfr. S.R. Sloan, *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*, New York-Londra, 2010.

<sup>6</sup> Gli obiettivi di forza fissati a Lisbona prevedevano per la fine del 1952 un totale di venticinque divisioni a operatività immediata e ventotto e due terzi mobilitabili in trenta giorni; il risultato conseguito sarebbe stato di venticinque divisioni operative e venti di riserva. Sebbene gli obiettivi fossero stati in larga misura raggiunti, i margini per ulteriori incrementi (specie a livello di divisioni mobilitabili) erano limitati. Gli obiettivi di forza a fine 1953 prevedevano trentasei divisioni e due terzi a operatività immediata e trentacinque e due terzi di riserva; nell'aprile dello stesso anno, tuttavia, il NAC avrebbe rivisto tali obiettivi al ribasso, fissandoli rispettivamente a trenta divisioni e un terzo e a ventisei e un terzo. Il processo che avrebbe condotto al conseguimento anche di questi obiettivi ridotti sarebbe stato, comunque, complesso. Sul caso italiano cfr., per tutti, V. Ilari, *Storia del servizio militare in Italia*, vol. V, *La difesa della Patria (1945-1991)*, tomo I, *Pianificazione operativa e sistema di reclutamento*, Roma, 1992, spec. pp. 84 ss. Sui prodromi di questo processo cfr. L. Nuti, *L'esercito italiano nel secondo dopoguerra 1945-1950. La sua ricostruzione e l'assistenza militare alleata*, Roma, 1989.

seguito all'insediamento a Washington della nuova amministrazione repubblicana il processo sarebbe culminato nell'adozione del NSC 162/2 (30 ottobre 1953) secondo il quale «[i]n the event of hostilities, the United States will consider nuclear weapons to be as available for use as other weapons». Il documento sottolineava inoltre l'importanza dell'arma nucleare per la difesa dell'Europa: «The major deterrent to aggression against Western Europe is the manifest determination of the United States to use its atomic capability and massive retaliatory power if the area is attacked»<sup>7</sup>. Questa scelta (fatta propria della NATO nel maggio 1957, con l'adozione del Concetto Strategico incorporato nel documento MC 14/2<sup>8</sup>), tuttavia, avrebbe alimentato un dilemma destinato ad attraversare tutta la storia dell'Alleanza negli anni della Guerra Fredda e che – da un certo punto di vista – si ripropone oggi, seppure in termini diversi.

This dilemma was whether or not there was a level of conventional deterrence which had any lasting utility. Shortly after the Lisbon force goals were proclaimed, the member nations began to retreat from them. This created a long-running debate as to whether or not the abandonment of the Lisbon force goals set the alliance on a path of reliance on nuclear weapons. It also left an analogous legacy of confusion over the utility of conventional forces in NATO that persisted in the debates over alliance security in the decades to come<sup>9</sup>.

Le cose non sarebbero cambiate molto negli anni successivi. Nonostante la transizione – con l'avvento dell'amministrazione Kennedy (1961-1963) – della dottrina della rappresaglia massiccia e

<sup>7</sup> NSC 162/2, *Basic National Security Policy*, 30.10.1953, in *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1952-1954*, vol. II, *National Security Affairs*, Washington, DC, 1984, pp. 585-86, 593. Sull'evoluzione della dottrina nucleare USA negli anni dell'amministrazione Eisenhower cfr., per tutti, D.A. Rosenberg, *The Origins of Overkill: Nuclear Weapons and American Strategy, 1945-1960*, "International Security", vol. 7 (1983), n. 4, pp. 3-71.

<sup>8</sup> G.W. Pedlow (ed), *NATO Strategy Documents, 1949-1969*, Brussels, 1997, pp. 277-314. Cfr. l'introduzione del curatore (*ibi*, pp. IX-XXV) sulla possibilità di prefigurare una transizione alla rappresaglia massiccia e immediata già con l'adozione del documento MC 48 (*The Most Effective Pattern of NATO Military Strength for the Next Few Years*) nel novembre 1954; per il testo di tale documento cfr. Pedlow, *op. cit.*, pp. 229-250.

<sup>9</sup> R.T. Davis II, *The Dilemma of NATO Strategy, 1949-1968. A dissertation presented to the Faculty of the College of Arts and Sciences of Ohio University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy*, Athens, OH, 2008, pp. 41-42.

immediata a quella della risposta flessibile e proporzionata, la ribadita centralità dell'elemento nucleare avrebbe confermato la centralità del ruolo degli Stati Uniti; centralità paradossalmente rafforzata dalla necessità di un accresciuto coordinamento interalleato per percorrere insieme – ove necessario – la via dell'*escalation* controllata<sup>10</sup>. In questo contesto, lo stesso Kennedy avrebbe sottolineato l'importanza del tema del *burden sharing*, pur riconfermando la centralità dell'impegno statunitense per la sicurezza europea. Nel messaggio indirizzato al Consiglio permanente della NATO pochi giorni dopo il suo insediamento, il Presidente avrebbe rilevato come:

Effective collective defense is the first mission of our great alliance in NATO. Our task here is to convince any aggressor that an attack on the territory of NATO members would be met with swift and punishing resistance. While relying also on the growing strength of all, the United States will continue its full participation in the common defense effort. I am convinced that the maintenance of U.S. military strength in Europe is essential to the security of the Atlantic Community and the free world as a whole. Strength in Europe, like strength here in the United States, is an essential condition of peace [...]. The United States, because of its larger resources, is prepared to bear a heavy share of this burden. But I am confident that the nations of Western Europe will wish to commit an equitable proportion of their own growing resources to the common effort of economic development, as well as to the tasks of the common defense. Without that willingness our effort will surely fail. In all our common enterprises we must establish principles, clearly understood by our governments and our peoples, on which burden-sharing can be based<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Sulla transizione della dottrina della rappresaglia massiccia e immediata a quella della risposta flessibile e proporzionata cfr., per tutti, J.E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response. NATO's Debate over Strategy in the 1960s*, Basingstoke-Londra, 1988; per una rilettura del processo in chiave critica cfr. J.S. Duffield, *The Evolution of NATO's Strategy of Flexible Response: A Reinterpretation*, "Security Studies", vol. 1 (1991), n. 1, pp. 132-56, e F.J. Gavin, *The Myth of Flexible Response: United States Strategy in Europe during the 1960s*, "The International History Review", vol. 23 (2001), n. 4, pp. 847-75. La dottrina della risposta flessibile e proporzionata sarebbe stata recepita dall'Alleanza Atlantica con il documento MC 14/3 (*Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area*, 16.01.1968), ora in Pedlow, *op. cit.*, pp. 345-370.

<sup>11</sup> J.F. Kennedy, *Message to the Permanent Council of the North Atlantic Treaty Organization*, 15.02.1961, ora all'indirizzo internet: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=8300>.

Tuttavia, già due anni dopo i toni sarebbero stati assai diversi. Di fronte al proliferare degli impegni sui teatri extraeuropei e al divergere delle percezioni di sicurezza rispetto a quelle dei partner, il tema della garanzia offerta dagli Stati Uniti alla sicurezza del Vecchio Continente e dell'onere che essa costituiva per il Paese si colora chiaramente dei toni del contrasto. In questa mutata prospettiva, lo squilibrio nella “divisione del fardello” diventa, per Washington, elemento di debolezza non solo agli occhi del nemico sovietico ma soprattutto a quelli degli alleati, il cui atteggiamento è sempre più chiaramente visto come quello di ingrati rivali. A conferma del nuovo atteggiamento assunto dall'amministrazione, nel resoconto dell'intervento del Presidente a una riunione del National Security Council del gennaio 1963 si legge, fra l'altro:

We maintain large forces in Germany. We must firmly oppose West Germany if it increases its agricultural production to our detriment. We have not yet reached the point of wheat against troops but we cannot continue to pay for the military protection of Europe while the NATO states are not paying their fair share and living off the “fat of the land.” We have been very generous to Europe and it is now time for us to look out for ourselves, knowing full well that the Europeans will not do anything for us simply because we have in the past helped them. No longer dependent on the U.S. for economic assistance, the European states are less subject to our influence. If the French and other European powers acquire a nuclear capability they would be in a position to be entirely independent and we might be on the outside looking in. We must exploit our military and political position to ensure that our economic interests are protected<sup>12</sup>.

Si tratta, sotto molti punti di vista, di una delle tante espressioni di quello che è stato definito il “disordine bipolare”, disordine che ha caratterizzato la seconda metà degli anni Sessanta, prolungandosi ben all'interno del decennio successivo. Un periodo (che alcuni autori hanno voluto leggere come periodo «di stallo» nel confronto fra le

---

<sup>12</sup> *Remarks of President Kennedy to the National Security Council Meeting*, 22.01.1963, FRUS, 1961-1963, vol. XIII, *Western Europe and Canada*, Washington, DC, 1994, n. 168. Come avrebbe espresso qualche anno dopo uno dei suoi successori, il repubblicano Richard Nixon: «gli Europei non possono avere tutte e due le cose insieme. Non possono avere la cooperazione e la partecipazione degli Stati Uniti sul fronte della sicurezza e intanto portare avanti il confronto e persino l'ostilità sul fronte economico e politico» (cit. in A. Colombo, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, 2001, p. 142).

Superpotenze) in cui la rivalità USA-URSS «si trovò [...] ad agire in un contesto più mobile e incerto che rendeva labili, se non esplicitamente contestati, molti dei suoi precetti» e in cui le stesse dinamiche interne a questa rivalità finivano per alimentare, in seno ai blocchi sempre meno compatti, risposte centrifughe di diversa natura e intensità<sup>13</sup>. Alla fine degli anni Novanta, al termine di un'altra importante fase di transizione, Hartley e Sandler, leggendo il funzionamento dell'Alleanza Atlantica in un'ottica di teoria dei beni pubblici, ripercorrono le vicende del *burden sharing* in questo periodo osservando come:

In the 1950s and 1960s, evidence supported free-riding in NATO, with the larger, wealthy allies (USA, France, Germany, UK) bearing a disproportionate share of the burden of collective defence [...]. However, in the early 1970s, NATO changed from a strategy of MAD to a flexible response which placed greater reliance on conventional forces, thus reducing opportunities for free-riding, [...] Unlike nuclear deterrence, conventional forces are not pure public goods since they are subject to 'force thinning' as more territory has to be defended<sup>14</sup>.

Conseguenza di tale processo sarebbe stata, quindi, una più equilibrata distribuzione del "fardello". In un contesto di produzione congiunta di beni pubblici (deterrenza nucleare) e non pubblici (sicurezza convenzionale), infatti,

[t]he amount of free-riding will be inversely related to the proportion of excludable defence outputs supplied by the alliance: defence burden-sharing will be based on benefits received because nations can only receive the excludable benefits from conventional forces if they provide such forces. In contrast, alliances specializing in deterrence will be characterized by free-riding<sup>15</sup>.

In realtà, proprio gli anni Settanta avrebbero visto il tema del *burden sharing* occupare un posto centrale nel sistema delle relazioni transatlantiche. Un lungo periodo di difficoltà economiche, innescato fra l'altro dalla scelta dell'amministrazione Nixon di sospendere la

---

<sup>13</sup> F. Romero, *Storia della Guerra Fredda. L'ultimo conflitto per l'Europa*, Torino, 2009, p. 175-176; sulla questione dello "stallo" cfr. N. Friedman, *The Fifty Year War. Conflict and Strategy in the Cold War*, Annapolis, MD, 2000, pp. 229 ss.

<sup>14</sup> K. Hartley - T. Sandler, *NATO Burden-Sharing: Past and Future*, "Journal of Peace Research", vol. 36 (1999), n. 6, pp. 665-680 (667).

<sup>15</sup> *Ibid.*

convertibilità aurea del dollaro (15 agosto 1971); l'aumento dei prezzi dell'energia in occasione dei due *shock* petroliferi del 1973 e del 1979; le tensioni politiche che hanno accompagnato lo spostamento a sinistra dell'asse politico europeo dalla fine degli anni Sessanta e che hanno trovato il loro culmine pratico e simbolico nelle visite a Mosca (1970) e Berlino Est (1972) del Cancelliere tedesco Willy Brandt<sup>16</sup>, sono tutti elementi che, in questo periodo, hanno concorso ad aumentare la distanza fra Washington e i partner dell'Alleanza, nel quadro di un processo che – proprio a causa della difficile congiuntura che entrambe le parti attraversano – assume in larga misura i contorni del contrasto economico<sup>17</sup>.

Si tratta, anche in questo caso, di una tendenza destinata a durare. Proprio all'inizio degli anni Ottanta, l'adozione della Dottrina Carter tenta di riproporre la necessità, per gli alleati europei, di assumere una quota maggiore di responsabilità per la propria sicurezza a fronte del riposizionamento di Washington in direzione del Golfo Persico<sup>18</sup>. Tuttavia, una volta ancora, il successo dell'iniziativa è limitato, soprattutto

<sup>16</sup> Sull'*Ostpolitik* e le sue relazioni con la politica di sicurezza coeva cfr., per tutti, M.E. Sarotte, *Dealing with the Devil. East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973*, Chapel Hill, NC-Londra, 2001; in una prospettiva più ampia cfr. A. Pittman, *From Ostpolitik to Reunification: West German-Soviet Political Relations since 1974*, Cambridge et al., 1992; sulle dimensioni interne dell'*Ostpolitik* cfr. J. Kleuters, *Reunification in West German Party Politics from Westbindung to Ostpolitik*, Basingstoke-New York, 2012.

<sup>17</sup> Sui rapporti fra l'amministrazione Nixon e l'Europa cfr. L.A. Nichter, *Richard Nixon and Europe. The Reshaping of the Postwar Atlantic World*, New York, 2015; cfr. anche P.G. Celozzi Baldelli, *Richard M. Nixon. Una politica americana per l'Europa e il Medio Oriente, 1969-70*, Roma, 2006. Sugli aspetti economici cfr. D. Basosi, *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon (1969-1973)*, Firenze, 2006. Sugli anni Settanta come anni di crisi generalizzata nei rapporti fra Stati Uniti ed Europa cfr. la sintesi di M. Gilbert, *Gli anni Settanta: un decennio di tensione e disattenzione nelle relazioni transatlantiche*, in M. Del Pero - F. Romero (a cura di), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazione*, Roma, 2007, pp. 45-64.

<sup>18</sup> Sulla Dottrina Carter cfr., per tutti, P. Wulzer, *Dalla dottrina Eisenhower alla dottrina Carter: Gli Stati Uniti e la "sicurezza per delega" nel Golfo Persico (1956-1980)*, Roma, 2016; per testo del discorso sullo stato dell'Unione, in cui la dottrina è enunciata cfr. *The State of the Union Address. Delivered Before a Joint Session of the Congress*, 23.1.1980, all'indirizzo internet <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=33079>; sulle implicazioni per l'Europa cfr., ad es., le indicazioni contenute in *Presidential Directive/NSC-63*, 15.01.1981, all'indirizzo internet: <http://www.jimycarterlibrary.gov/documents/pddirectives/pd63.pdf>; sui limiti della Dottrina Carter cfr., per tutti, J.H. Michaels, *Dysfunctional Doctrines? Eisenhower, Carter and*

a causa del risentimento di alcuni dei partner maggiori per un'iniziativa percepita come non sufficientemente concordata e coerente<sup>19</sup>. Solo il momentaneo e problematico accordo in materia d'installazione dei missili balistici a raggio intermedio *Pershing II* (in Germania occidentale) e BGM-109G (impropriamente *Cruise*, ufficialmente *Gryphon*, in Belgio, Germania occidentale, Gran Bretagna, Italia e Paesi Bassi) negli anni della prima amministrazione Reagan sembra evidenziare il ritorno di un certo grado di convergenza e l'assunzione, da parte di alcuni Paesi europei, di un certo grado di responsabilità politica rispetto alle decisioni comuni. Si tratta, in ogni caso, di una parentesi di breve durata, da una parte a causa del carattere (percepito come largamente impositivo) della richiesta di Washington, dall'altra a causa del miglioramento delle relazioni USA-URSS seguito all'arrivo di Mikhail Gorbacëv alla Segreteria Generale del PCUS (11 marzo 1985), che si tradurrà in seguito nella sigla del trattato sui missili a raggio intermedio (trattato INF, 8 dicembre 1987<sup>20</sup>) e nel ritiro dei vettori schierati in precedenza dai due lati della "cortina di ferro"<sup>21</sup>.

Come è stato rilevato, «oltre che lungo il perimetro esterno, [...] esso [l'edificio dell'Alleanza Atlantica] si incrinò periodicamente anche nella sua stessa ossatura interna. Proprio qui, anzi, finirono per concentrarsi i conflitti più ampi e, potenzialmente, più insidiosi per la [sua] coesione»<sup>22</sup>. In questo senso, la Guerra Fredda fornisce continui esempi del modo in cui la "garanzia unilaterale" offerta da Washington all'Europa abbia vacillato intorno alla questione della "divisione del fardello". Ciò nonostante la presenza unificante del

---

*U.S. Military Intervention in the Middle East*, "Political Science Quarterly", vol. 126 (2011), n. 3, pp. 465-492.

<sup>19</sup> Cfr., ad es., i commenti dell'allora Cancelliere Helmut Schmidt, cit. in L.E. Grinter, *Avoiding the Burden: The Carter Doctrine in Perspective*, "Air University Review", vol. 34 (1983), n. 2, pp. 73-82.

<sup>20</sup> Per il testo del trattato INF cfr. *Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles, Signed at Washington December 8, 1987*, all'indirizzo internet: <http://www.state.gov/www/global/arms/treaties/inf2.html>. Sui negoziati che hanno portato alla sua stipula cfr. A. Bohlen *et al.*, *The Treaty on Intermediate-Range Nuclear Forces: History and Lessons Learned*, Washington, DC, 2012. Sul recente ritorno d'attenzione per il trattato stesso cfr. U. Kühn - A. Péczeli, *Russia, NATO, and the INF Treaty*, "Strategic Studies Quarterly", vol. 11 (2017), n. 1, pp. 66-99.

<sup>21</sup> Cfr. G. Valdevit, *La guerra nucleare. Da Hiroshima alla difesa antimissile*, Milano, 2010.

<sup>22</sup> Colombo, *op. cit.*, p. 141.

“nemico implicito” (Unione Sovietica) a difesa del quale il Trattato nordatlantico era rivolto. La scomparsa di questo nemico non ha fatto che aggravare una tensione che è, comunque, elemento strutturale di ogni alleanza (soprattutto di ogni alleanza “ineguale”). «È nella natura dello scambio [...] che ogni parte cerchi di strappare il prezzo migliore [...]. Pur non arrivando mai a mettere in pericolo la sopravvivenza dell'alleanza e, anzi, proprio in virtù del fatto che questo pericolo non fu mai realmente corso, questa tensione accompagnò sin dall'inizio tutta la vita dell'Alleanza atlantica»<sup>23</sup>. Non a caso, intorno alla fine degli anni Ottanta, quando era ancora di là da venire il processo di trasformazione che avrebbe portato l'Alleanza Atlantica a superare la tradizionale architettura “di Guerra Fredda” per avviarsi verso i lidi inesplorati dell'*out of area* e delle *non-article 5 operations*, uno studio di RAND dedicato proprio al tema del *burden sharing* esordisce osservando come:

The allocation of burden and responsibilities within NATO has been a contentious issue since the formation of the alliance [...] [M]any Americans believe that U.S. economic problems result from or are exacerbated by the spending burden assumed by the United States for the defense of Western Europe. Sentiment to cut back U.S. troops levels in Europe is growing in response to perception of inadequate European defense efforts on their own behalf. Several enduring themes have bedeviled burden-sharing issue almost from the inception of NATO, including European skepticism of the durability of the U.S. commitment to Western Europe, tensions between extended nuclear deterrence and the buildup of conventional forces, different views of German rearmament, problems posed by the absence of an integrated European defense effort, and conflicts between the U.S. and European members over out-of-area involvements. Thus, the continuing dispute about NATO burden-sharing can be seen to stem from differences in interests and perceptions about the goals, means, costs and benefits of activities undertaken by NATO collectively. Accordingly, no detailed burden-sharing formula has been specified or is likely to win acceptance either in principle or in practice<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> *Ibi*, p. 144.

<sup>24</sup> Cooper - Zycher, *op cit.*, p. v.



### L'amministrazione Trump: il *burden sharing* fra retorica e realtà

Qual è stato l'impatto su questo scenario dell'arrivo di Donald Trump alla Casa Bianca? Al di là delle dichiarazioni di circostanza, l'elezione del *tycoon* newyorkese alla Presidenza degli Stati Uniti ha agitato parecchio le acque all'interno dell'Alleanza Atlantica. Nel congratularsi con il Presidente eletto e nel riaffermare la volontà dell'organizzazione di continuare a contare sulla collaborazione statunitense, l'attuale Segretario Generale, il norvegese Jens Stoltenberg, ha ritenuto opportuno osservare, fra l'altro, come la NATO sia stata importante per la sicurezza collettiva in Europa ma anche per gli Stati Uniti, «tanto che l'unica volta che è stato invocato l'articolo 5 per la difesa collettiva è stato dopo l'attacco all'America dell'11 settembre»<sup>25</sup>. Il ruolo del legame transatlantico è stato affermato anche dell'ex Segretario Generale, Rasmussen (in carica: 2009-2014), che, nel manifestare la sua convinzione che il Presidente Trump sarebbe stato molto diverso dal candidato Trump, si è detto certo di come il nuovo inquilino della Casa Bianca avrebbe saputo essere al fianco dell'Alleanza nelle sfide che essa è oggi chiamata ad affrontare «con mano ferma», in particolare quelle poste dalla Russia e dell'ISIS. Lo stesso Rasmussen ha tuttavia espresso chiaramente la convinzione che uno scollamento fra Stati Uniti ed Europa su questi punti rappresenterebbe «l'inizio della fine» per un'Alleanza che, sulla base della relazione transatlantica, «ha portato pace e prosperità senza precedenti agli Stati Uniti e all'Europa»<sup>26</sup>.

Queste aperture di credito si collocano sullo sfondo delle dichiarazioni in cui Trump – in campagna elettorale e anche dopo

---

<sup>25</sup> D. Boffey - T. Helm, *Trump warned by Nato chief that 'going it alone is not an option'*, "The Guardian", 13.11.2016; S. Connolly, *Nato tells Donald Trump going it alone on defence is not an option*, "The Independent", 13.11.2016; D. Bilefsky, *NATO Chief 'Absolutely Confident' Donald Trump Will Maintain U.S. Role*, "The New York Times", 18.11.2016; E. Viebeck, *NATO Secretary General Projects Confidence after Call with Trump*, "The Washington Post", 18.11.2016.

<sup>26</sup> R. Olearchyk, *Ex-Nato chief offers recommendations for Trump*, "Financial Times", 9.11.2016; L. Brown, *Ex-Nato chief tells Trump to show Putin who's in charge within his first 100 days or face the 'beginning of the end' of the organisation*, "The Daily Mail", 10.11.2016; S. Khan, *Donald Trump must show 'strength' against Russia before 'beginning of the end'*, warns former Nato head, "The Independent", 11.11.2016; *Former Nato chief optimistic on Trump's 'potential'*, 17.01.2017, <http://euobserver.com/tickers/136556>. Vale la pena di osservare come Rasmussen (fondatore e Presidente, dopo il suo ritiro dalla scena politica, della società di consulenza *Rasmussen Global*) sia oggi Consigliere speciale del Presidente ucraino Petro Poroshenko.

l'insediamento – ha etichettato la NATO come una realtà «obsoleta», troppo concentrata sulla “minaccia da Est” e incapace di affrontare le nuove sfide che caratterizzano la scena internazionale (in primo luogo quella terroristica), adombrando la possibilità di un disimpegno di Washington dal sistema di sicurezza collettiva – in violazione delle previsioni dell’articolo 5 del Trattato nordatlantico – nel caso in cui gli alleati europei non decidano di “fare di più” per la loro sicurezza<sup>27</sup>. Sul futuro delle relazioni transatlantiche grava, quindi, ancora una volta, lo spettro del *burden sharing* e della capacità/volontà dei partner di raggiungere un compromesso intorno a tale questione. La domanda è: la “retorica abrasiva” di Trump (condivisa, anche se con toni più sfumati, da altri membri dell’amministrazione) rappresenta, oggi, un incentivo sufficiente a spingere i Paesi europei a onorare gli impegni di spesa assunti nel vertice di Newport (2014) e riaffermati lo scorso anno in quello di Varsavia<sup>28</sup>? In caso contrario, quale potrà essere la risposta statunitense, anche alla luce dei ripetuti (seppure ambigui) segnali distensivi che il Presidente ha inviato a Mosca e alla sua *leadership* e delle ovvie divergenze che esistono fra i due Paesi su una lunga serie di punti? Gli Stati Uniti “neo-isolazionisti” tratteggiati da alcuni osservatori e temuti dagli alleati europei, il Paese per cui – secondo Charles Krauthammer – «le relazioni internazionali sono collassate in

---

<sup>27</sup> T. Hains, *Trump: NATO Is Obsolete And Expensive, “Doesn’t Have The Right Countries In It For Terrorism”*, “Real Clear Politics”, 27.03.2016, [http://www.realclearpolitics.com/video/2016/03/27/trump\\_europe\\_is\\_not\\_safe\\_lots\\_of\\_the\\_free\\_world\\_has\\_become\\_weak.html](http://www.realclearpolitics.com/video/2016/03/27/trump_europe_is_not_safe_lots_of_the_free_world_has_become_weak.html); S. Sherfinski, *Donald Trump questions NATO’s usefulness in post-Cold War era*, “The Washington Times”, 28.3.2016; M.R. Gordon - N. Chokshi, *Trump Criticizes NATO and Hopes for ‘Good Deals’ With Russia*, “The New York Times”, 15.01.2017; *Trump worries Nato with ‘obsolete’ comment*, “BBC News”, 16.01.2017, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38635181>; *Trump says NATO is obsolete but still ‘very important to me’*, 16.01.2017, <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-nato-obsolete-idUSKBN14Z0YO>; J. Masters - K. Hunt, *Trump rattles NATO with ‘obsolete’ blast*, 17.01.2017, <http://edition.cnn.com/2017/01/16/politics/donald-trump-times-bild-interview-takeaways>.

<sup>28</sup> *Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*, 05.09.2014, sub 34, all’indirizzo internet: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm); *Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016*, 09.07.2016, sub 33-34, all’indirizzo internet: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm).

un gioco a somma zero»<sup>29</sup>, sono davvero pronti a rompere una relazione con l'Europa che sino a oggi si è dimostrata vantaggiosa per tutti appellandosi al tema della "divisione del fardello"?

Il possibile ridimensionamento della presenza USA in Europa è destinato ad alimentare i timori di quanti, sino a oggi, sono stati i maggiori beneficiari dell'accresciuta tensione fra Mosca e Washington, primi fra tutti i Paesi dell'Europa centro-orientale che, come la Polonia e le tre repubbliche baltiche, hanno visto il loro peso politico-militare crescere stabilmente (e considerevolmente) dopo lo scoppio della crisi ucraina. Negli ultimi mesi del suo mandato, Barack Obama ha aumentato in maniera significativa il numero di truppe statunitensi nella regione, seguendo in questo la politica già adottata dalla NATO. Anche se tale accresciuta presenza risponde soprattutto a una logica di *reassurance* e non rappresenta un effettivo deterrente alle iniziative russe, essa ha comportato un allontanamento importante dalla logica dell'*understretching* che aveva presieduto il mandato del quarantaquattresimo Presidente e si è tradotta, sul piano concreto, nel ritorno di Washington in un teatro – quello europeo – che sino allora aveva mostrato di considerare sostanzialmente secondario. Soprattutto nel corso del primo mandato, Obama, inoltre, non aveva fatto mistero di come il "ribilanciamento" degli oneri in seno all'Alleanza Atlantica costituisse una delle sue priorità. Una convinzione, questa, espressa chiaramente sin dal primo appuntamento del Presidente con i vertici dell'Alleanza, al summit di Strasburgo-Kehl, e rafforzata dall'esperienza in Libia del *leading from behind*, che alcuni commentatori hanno voluto vedere «come una "pietra miliare" per l'Alleanza Atlantica e un possibile modello per il futuro nella NATO», destinato a spianare la vita a una nuova «Alleanza post-americana»<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> C. Krauthammer, *Trump's Foreign-Policy Revolution*, "The National Review", 26.01.2017. Sull'ambiguità del (presunto) isolazionismo trumpiano cfr., fra gli altri, K. Sengupta, *This is what Trump's America First foreign policy will look like – and it's very confusing*, "The Independent", 23.01.2017; S. Kinzer, *Trump to walk America's perpetual imperialist-isolationist tightrope*, "The Hill", 27.01.2017; D. Smith, *Despite America First slogan, Donald Trump isn't really an isolationist*, "International Business Times", 31.01.2017.

<sup>30</sup> E. Hallams - B. Schreer, *Towards a 'Post-American' Alliance? NATO Burden-Sharing after Libya*, "International Affairs", vol. 88 (2012), n. 2, pp. 313-27. Cfr. anche A. Krieg, *Externalizing the Burden of War: The Obama Doctrine and US Foreign Policy in the Middle East*, "International Affairs", vol. 92 (2016), n. 1, pp. 97-113. Per il testo delle dichiarazioni di Obama al termine del vertice di Strasburgo-Kehl cfr. *The*

La convinzione che gli Stati Uniti stessero facendo «più della loro parte» (*more than of its fair share*) nel contribuire alla sicurezza europea è rimasta sino alla fine una solida convinzione dell'amministrazione democratica, riaffiorando anche alla vigilia del vertice di Varsavia<sup>31</sup>. Essa non rappresenta, quindi, una prerogativa dell'attuale inquilino della Casa Bianca né del suo *entourage*. Si tratta di una posizione coerente con l'enfasi che l'amministrazione Obama ha rivolto fin dal suo insediamento alla dimensione interna della propria azione e che ha ispirato la politica di ripiegamento da essa perseguita sulla scena internazionale. È stato osservato, a questo proposito, come anche il multilateralismo, cui si sarebbe ispirata la sua azione, avrebbe avuto, alle sue radici, la volontà di ripartire – alleggerendolo – il fardello dell'impegno statunitense<sup>32</sup>. In generale, il ritorno della dimensione valoriale al centro della narrazione politica statunitense è stato, per molti aspetti, un riflesso dell'atteggiamento essenzialmente pragmatico che ha presieduto alle scelte di Obama. Come è stato osservato, in ambito internazionale, il Presidente non ha mai pensato in termini «genuinamente strategici». Negli anni della sua amministrazione non si è assistito all'emergere di una «dottrina», quanto meno intesa come sistema di correlazione rigorosa fra i mezzi e i fini perseguiti in materia di politica estera<sup>33</sup>. Piuttosto, l'azione dell'amministrazione sembra essersi concentrata su un unico macro-obiettivo – l'*understretching* – perseguito con strumenti diversi secondo le circostanze. È così, ad esempio, che la ritrovata centralità del *soft power* si è accompagnata ai richiami rivolti ad alleati e partner per una più equilibrata ripartizione delle spese militari o per

---

*President's News Conference in Strasbourg*, 04.04.2009, all'indirizzo internet: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=85959>.

<sup>31</sup> *Burden sharing woes to cloud Obama's trip to NATO summit*, 06.07.2017, <http://www.reuters.com/article/us-nato-summit-obama-idUSKCN0ZM2KX>; sul carattere essenzialmente rituale degli appelli di Obama al *burden sharing* cfr., invece, J. Lindley-French, *Warsaw: NATO's vital, lame duck summit*, "Aspenia", 12.06.2016.

<sup>32</sup> In questo senso cfr., ad es., R. Jackson - C.-K. Tsui, *War on Terror II. Obama and the Adaptive Evolution of U.S. Counterterrorism*, in M. Bentley - J. Holland (eds), *The Obama Doctrine: A Legacy of Continuity in US Foreign Policy?*, Abingdon-New York, 2017, pp. 70-83. In una prospettiva diversa ma raggiungendo conclusioni sostanzialmente convergenti cfr. quanto osservato in precedenza da C. Vik, *Moral Responsibility, Statecraft and Humanitarian Intervention. The US Response to Rwanda, Darfur, and Libya*, Abingdon-New York, 2015.

<sup>33</sup> C. Dueck, *The Obama Doctrine. American Grand Strategy Today*, New York, 2015.

l'assunzione di maggiori responsabilità nelle rispettive aree d'interesse<sup>34</sup>. Se è, quindi, vero che il dibattito sul *burden sharing* all'interno della NATO «è vecchio quanto l'alleanza stessa», «[c]on Obama esso avrebbe conosciuto nuova vita»

in particolare dopo l'intervento in Libia del 2011 in seguito al quale Obama avrebbe accusato gli europei – Gran Bretagna e Francia su tutti – di agire come *free rider*, che sfruttano gli impareggiabili mezzi militari degli Stati Uniti per sostenere e intraprendere operazioni di cui non si fanno pienamente carico. Un'accusa, questa, particolarmente forte soprattutto in un momento in cui veniva esplicitato il desiderio dell'amministrazione Obama di delegare responsabilità e oneri ai propri partner, riducendo l'esposizione internazionale degli Stati Uniti<sup>35</sup>.

Da questo punto di vista, la politica estera dell'amministrazione Trump potrebbe tradursi in una sorta di paradossale “ritorno al passato”, con il rilancio da parte di Washington di quello che era stato uno dei *leitmotiven* della precedente amministrazione. D'altro canto, come accaduto nel caso di Obama, la possibilità di perseguire in modo coerente la strategia “neo-isolazionista” del nuovo Presidente si lega anzitutto alla configurazione che il sistema internazionale assumerà nei prossimi anni. In particolare, la possibilità di un concreto disimpegno di Washington dagli affari europei si lega alla sua capacità di raggiungere un compromesso accettabile con Mosca. Anche in tema di *détente* con la Russia la posizione dell'attuale amministrazione non appare molto diversa dal *reset* che ha caratterizzato i primi anni dell'amministrazione Obama o dallo spirito di collaborazione che aveva animato l'insediamento di George W. Bush nel 2001. Al momento non è, però, facile dire quanto lontano questa *détente* potrà spingersi. Il Congresso (repubblicano ma non “amico” del *tycoon* newyorkese) giocherà un ruolo importante nel definire i dettagli del riavvicinamento, così come ha giocato un ruolo importante nel mettere fuori gioco alcune delle figure scelte dal Presidente come collaboratori e considerate troppo vicine a Mosca. La vicenda dell'ex Consigliere per la Sicurezza Nazionale, Michael Flynn, costretto alle dimissioni in seguito ai contatti avuti con l'Ambasciatore

<sup>34</sup> Per un approfondimento di queste idee ci si permette di rinviare a 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. L'America nello scenario globale*, Milano, 2016, pp. 149-171.

<sup>35</sup> M. Del Pero, *Era Obama. Dalla speranza del cambiamento all'elezione di Trump*, Milano, 2017, p. 69.

russo a Washington intorno al delicato tema delle sanzioni imposte a Mosca dopo lo scoppio della crisi ucraina, è indicativo di come – su un tema tanto sensibile – i passi di Trump siano soggetti a uno scrutinio attento e puntiglioso. Il fatto che un personaggio dichiaratamente anti-trumpiano come il Senatore dell'Arizona John McCain sia oggi alla guida della commissione Forze Armate e sia attivamente impegnato nella campagna pro-Ucraina è solo un elemento a conferma di tale fatto.

Altro elemento che rischia di mettere in discussione la *détente* trumpiana è la divergenza degli interessi geopolitici fra Mosca e Washington. Il confronto fra Russia e Stati Uniti si gioca solo in parte sul teatro europeo, sia in termini d'immagine, sia di contenuti. Con l'arrivo di Trump alla Casa Bianca, sulla questione Ucraina (che nel teatro europeo rimane il principale punto di divergenza fra Mosca e Washington) sembra essere sceso un velo di riserbo. La Siria e la questione della lotta al sedicente Stato Islamico (che Trump ha posto al centro della sua campagna elettorale e delle critiche mosse all'Alleanza Atlantica) sembrano, invece, essersi imposte come un'importante cartina di tornasole delle relazioni fra Stati Uniti e Russia. La composizione diplomatica che si riuscirà a trovare per la crisi siriana rappresenterà una cartina di tornasole egualmente importante per comprendere quanto Trump e Vladimir Putin siano pronti a sacrificare, dei loro interessi regionali, sull'altare della normalizzazione dei rapporti fra i rispettivi Paesi. Significativamente, proprio intorno al dossier siriano sembra essere emersa una serie di tensioni che hanno messo in discussione la possibilità di un incontro a breve termine fra Trump e Putin, dato per imminente al momento del primo scambio di telefonate fra i due leader, alla fine di gennaio. L'attivismo dimostrato da Mosca in altri scenari del Grande Medio Oriente (primi fra tutti l'ostentato invio dell'ammiraglia della flotta russa, la portaerei *Admiral Kuznetsov*, nelle acque della Libia, sempre a gennaio, e il *battage* offerto alla visita pagata all'unità dell'uomo forte del governo di Tobruk, Khalifa Haftar, già ospite a Mosca nei mesi precedenti) ha aperto un altro fronte di tensione con la Casa Bianca, specie alla luce delle aspettative che l'insediamento di "The Donald" ha destato intorno a un rinnovato attivismo degli Stati Uniti per la ricerca di una soluzione alla crisi che continua ad attanagliare il Paese<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Suivariaspetti cfr., fragli altri, J. Barigazzi-D.M. Herszenhorn, *Russia's 'crescent of instability' spreads west*, "Politico", 03.02.2017, <http://www.politico.eu/article/russia-crescent-of-instability-spreads-west-libya-khalifa-haftar-migration-refugees-syria-putin>;

Infine, il tema delle spese per la Difesa è emerso recentemente come terzo punto di frizione. Le dichiarazioni di Trump sulla necessità, per gli Stati Uniti, di rafforzare il proprio potenziale nucleare, unite al deciso aumento del bilancio per la Difesa, hanno sgombrato il campo da ogni ambiguità intorno a quella che sarà la politica militare del nuovo Presidente. Parallelamente, esse hanno sgombrato il campo dai timori di una politica di *appeasement* troppo spinta specie nei confronti di quelli che, negli ultimi anni, si sono imposti come i principali *competitor* di Washington sulla scena internazionale, ovvero Russia e Cina. Anche su questo punto, Trump si presenta più come un elemento di continuità che di rottura rispetto a una certa tradizione “muscolare” della politica estera statunitense. La cosa non deve stupire. In campagna elettorale, Trump aveva più volte indicato nell’aumento delle spese per la Difesa una delle chiavi per “fare l’America di nuovo grande”. Sempre Trump, nella scelta dei suoi più stretti collaboratori, ha deciso in più occasioni di appoggiarsi a figure che – per scelta politica o estrazione professionale – non hanno mai nascosto il loro favore a un rafforzamento delle capacità militari statunitensi. Le reazioni internazionali non si sono fatte attendere, in particolare da parte di Mosca, sebbene proprio la Russia, negli scorsi mesi, abbia manifestato per prima la volontà di ammodernare il suo arsenale nucleare e, in passato, abbia ventilato l’ipotesi di adottare una dottrina di *first strike* al fine di compensare la sua presunta inferiorità rispetto alla capacità operative occidentali. Anche in questo campo, non stupisce, quindi, che davanti alle prime divergenze concrete la *détente* invocata dal candidato Trump abbia iniziato a mostrare la corda. Come altri aspetti della proposta politica del Presidente, la promessa di un *reset* dei rapporti con il Cremlino rappresenta, infatti, più una petizione

---

C. Lynch, *Trump Administration Poised to Collide With Russia Over Syrian Chemical Weapons*, “Foreign Policy”, 24.02.2017; G. Hellman, *Trump team not considering closer cooperation with Russia in Syria*, “Politico”, 13.03.2017, <http://www.politico.com/tipsheets/morning-defense/2017/03/trump-team-not-considering-closer-cooperation-with-russia-in-syria-219180>; Y. Faruki, *Libya Could Be the Trump Test for US-Russia Cooperation in the Middle East*, “The Georgetown Security Studies Review”, 22.03.2017. Sul rilancio del ruolo di Washington in Libia cfr. J. Pack - N. Mason, *A Trumpian Peace Deal in Libya?*, “Foreign Affairs”, 10.01.2017, <http://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2017-01-10/trumpian-peace-deal-libya>. La scena libica è stata peraltro identificata anche come quella di possibile maggiore collaborazione fra Mosca e Washington; in questo senso cfr., ad es., L. Bershidsky, *Watch Libya for the First Sign of Trump-Putin Collaboration*, “Forbes”, 03.02.2017.

di principio che il prodotto di una reale valutazione di quanto unisce o divide Mosca e Washington. In questo senso, anche il modo in cui sarà gestita la questione nucleare potrà fornire indicazioni utili per comprendere se vi siano e quali possano essere gli spazi per un'effettiva convergenza strategica fra Stati Uniti e Russia.

In tutto ciò, quale può essere il futuro dell'Alleanza Atlantica? Alle prese con le tensioni che oppongono i Paesi della "trazione orientale" e quelli del "fronte sud", l'Alleanza potrebbe forse trovare nella *détente* trumpiana la via al ribilanciamento dei suoi compiti che avrebbe dovuto costituire il primo punto dell'agenda del deludente vertice di Varsavia. In un'ottica di medio/lungo periodo, l'arrivo di Trump alla Casa Bianca potrebbe, quindi, paradossalmente, avere un effetto stabilizzante sui problemi attuali dell'Alleanza. Rimane aperto il punto di quale potrà essere la risposta di chi ha fatto, a suo tempo, della scelta di aderire all'Alleanza lo strumento per costruire un legame privilegiato con Washington e che ora vede la presidenza Trump come una minaccia alla sua rendita di posizione. Non stupisce che, qualche giorno prima dell'insediamento, diciassette leader dei Paesi dell'Europa centro-orientale abbiano indirizzato al nuovo Presidente una lettera aperta (datata 9 gennaio e pubblicata il giorno seguente sul *Washington Post*), invitandolo a riconsiderare la sua politica nei confronti della Russia e affermando, fra l'altro, che porre fine alle sanzioni contro Mosca e accettare la divisione dell'Ucraina «would demoralize those seeking a Euro-Atlantic orientation for that country [...] destabilize our Eastern neighbourhood economically and give heart to extremist, oligarchic and anti-Western elements there»<sup>37</sup>.

Altro punto che rimane aperto è quello della volontà/capacità della nuova amministrazione di continuare a svolgere la funzione di compensazione sinora svolta fra le istanze nazionali che si esprimono nell'Alleanza. Sia l'esperienza storica, sia le vicende recenti dimostrano come la capacità della NATO di esprimere una posizione comune dipenda, in buona misura, dalla capacità/volontà di Washington di agire come centro di mediazione fra le diverse spinte che la attraversano. La rinuncia a esercitare questa funzione – più che qualsiasi considerazione

---

<sup>37</sup> G. Gotev, *Former Eastern EU leaders warn Trump on Russia*, 11.01.2017, <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/ex-eu-leaders-ask-trump-to-not-improve-relations-with-russia>; il testo della lettera è reperibile all'indirizzo internet [http://www.washingtonpost.com/r/2010-2019/WashingtonPost/2017/01/10/Editorial-Opinion/Graphics/Letter\\_to\\_Trump.pdf?tid=a\\_inl](http://www.washingtonpost.com/r/2010-2019/WashingtonPost/2017/01/10/Editorial-Opinion/Graphics/Letter_to_Trump.pdf?tid=a_inl).



in materia di *burden sharing* – rischia di essere il vero problema di un Trump “astensionista” sui temi della NATO e della difesa collettiva.

### Considerazioni conclusive

Negli scorsi mesi, le dichiarazioni rilasciate da Trump hanno sollevato timori sulla volontà del Presidente eletto di allentare in qualche modo gli attuali rapporti fra Stati Uniti ed Europa. In campo economico, l'orientamento protezionista espresso nell'uscita dal trattato commerciale trans-Pacifico (TPP) e nella volontà di rinegoziare le clausole del NAFTA hanno gettato una pesante ombra sul futuro del TTIP. In campo politico-militare, le affermazioni sul carattere obsoleto della NATO e l'idea di “fare pagare di più” agli alleati europei la protezione dell'ombrello americano hanno spinto qualcuno a ipotizzare l'emergere di un vuoto di potere destinato in modo pressoché “naturale” a essere colmato dall'attivismo della Russia “neo-imperiale” di Vladimir Putin. A coronamento di ciò, il timore che la vittoria del *tycoon* newyorkese possa dare alimento alle forze populiste e antisistemiche che negli ultimi anni si sono affermate in buona parte del continente. Dal punto di vista europeo, i sentimenti nei confronti sia del Trump candidato sia del Trump Presidente sono stati ambigui. Ammirato dalle destre e negli ambienti sovranisti, è stato criticato pesantemente negli ambiti più “istituzionali”, che in taluni casi avevano espresso apertamente il loro favore nei confronti della rivale democratica nei mesi della campagna elettorale. I commenti del Presidente della Commissione Europea, Juncker, sulla mancanza di competenza internazionale di Trump e sulla campagna «disgustosa» che lo avrebbe portato alla Casa Bianca, nella loro irritualità, sono sintomo del disagio con cui il mondo politico al di qua dell'Atlantico guarda a una figura difficile da inquadrare con le categorie europee.

La domanda che sporge spontanea è, quindi: esiste davvero una “minaccia Trump” che grava sull'Europa? Come osservato sopra, è sensato pensare che la nuova amministrazione (come, d'altra parte, hanno fatto quelle che l'hanno preceduta) procederà in un riposizionamento di Washington rispetto all'insieme dei suoi impegni globali e questo, per l'Europa, non sarà privo di ricadute; difficilmente, però, la portata di tali ricadute potrà essere veramente traumatica. L'allentamento del legame fra Stati Uniti ed Europa risponde a una logica di lungo periodo, che esprime – in ultima analisi – la graduale perdita

di centralità del Vecchio Continente seguita al termine della Guerra Fredda. Da questo punto di vista, i timori seguiti al successo di Trump riflettono quelli che (con la sola notevole eccezione di Barack Obama, almeno nelle prime fasi del suo mandato) hanno accompagnato il successo di tutti i suoi predecessori dal 1992 in poi. Anche in materia di sicurezza collettiva (l'ambito nel quale sono stati espressi i timori maggiori), le posizioni del nuovo Presidente non si allontanano molto – nella sostanza se non nella forma – da quelle di chi lo ha preceduto, per cui i temi del *burden sharing* e della funzionalità dell'Alleanza si sono presentati come i veri snodi della relazione di sicurezza fra le due sponde dell'Atlantico.

D'altra parte, se, con ogni probabilità, l'insediamento dell'amministrazione Trump non si tradurrà nell'emergere in Europa del tanto temuto vuoto di potere, esso rappresenta, comunque, una sfida importante per il Vecchio Continente. In ambito NATO, Stati Uniti meno presenti offrono la possibilità di un ribilanciamento degli equilibri interni. Allo stesso tempo, essi significano minore possibilità – per quanti lo hanno fatto sinora – di sfruttare la sponda offerta da Washington per rafforzare la propria posizione rispetto ai partner continentali. Anche in ambito UE, dunque, l'evoluzione dello scenario politico USA può avere importanti conseguenze. Da questo punto di vista, non stupisce che gli ultimi mesi siano stati caratterizzati da un certo attivismo nel campo della c.d. "Europa della Difesa", sia a livello di singoli Stati, sia di Unione nel suo complesso. Da sempre campo sensibile per ricadute che ha in tema di sovranità nazionale, quello della Difesa appare – nelle parole del Trump candidato – l'ambito in cui il possibile ripiegamento USA rischia avere le ricadute maggiori. È forse presto per dire se l'attuale attivismo sia destinato a durare. Certo è che – almeno in questo ambito – la "minaccia Trump" è servita almeno da spunto di riflessione per un'Europa che, spesso, sembra ancora interrogarsi su ciò che intende fare davvero "da grande".



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