

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

Introduzione

di MASSIMO DE LEONARDIS

***Abstract** – This book examines the possible changes which the new US President Trump may introduce in the international arena. In accordance with the academic tradition of the Department of Political Sciences of the Catholic University, the volume presents the results of a multidisciplinary and multipronged research, concentrating on both political and historical aspects. The historical perspective is intertwined to an in-depth analysis of present challenges. As an example of the issues addressed, we may mention the evolution of the Anglo-American special relationship, in particular after Brexit, the – only apparently – new approach of the US towards China, its relationship with the Russian Federation, in light of the most recent developments in the Middle Eastern area; finally, particular attention is also ensured to the discussion of the Euro-Atlantic relationship. Moreover, there will be an essay dedicated to the US domestic politics. As a result of this study, it will emerge how the new US presidency marks no sharp breaches in the American political tradition. In spite of the difficulties posed by a research conducted on current and contemporary challenges, the present collection of essays will try to respond to the need of a better comprehension of the international reality.*

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 Donald Trump a Presidente degli Stati Uniti, che restano pur sempre un attore globale, l'unico in grado di influenzare tutte le aree geopolitiche. 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.

In misura diversa secondo la disciplina di riferimento degli autori – storici delle relazioni internazionali, storici di specifiche aree geopolitiche, storici delle istituzioni politiche, scienziati della politica e cultori di studi strategici – la profondità storica dell'analisi è comunque presente. Parallelamente anche gli storici non rifuggono dall'uso di categorie politologiche. Si attua quindi non

un'ibrida interdisciplinarietà, che talvolta si riscontra in opere di geopolitica ove si piega l'analisi storica al servizio di una tesi, ma un fecondo approccio multidisciplinare. Non a caso questo volume è il prodotto di una comunità scientifica nella quale è ancora viva l'eredità di Gianfranco Miglio, Preside per un trentennio della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e Docente per sette anni anche di Storia dei trattati e politica internazionale, per il quale la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

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. Non che si voglia del tutto negare la "novità" rappresentata dal quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti; la si colloca però nel quadro di mutamenti derivanti da "forze profonde" delle quali Trump è l'approdo. E le "novità" sono talvolta un ritorno a passate esperienze. Rileva ad esempio Enrico Fassi che «l'apparente svolta incarnata dalla presidenza Trump potrebbe rivelarsi molto più in continuità con le precedenti amministrazioni USA di quanto inizialmente ritenuto».

A pochi mesi dall'insediamento, la politica estera di 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 saggio di Davide Borsani ripercorre la storia e traccia i caratteri attuali di quello che sembra essere invece un punto fermo della diplomazia trumpiana. Grazie anche alla quasi contemporanea Brexit, la *special relationship* anglo-americana pare all'inizio di una fase di rinnovata vitalità, dopo che alcuni anni fa una Commissione parlamentare britannica l'aveva riesaminata in maniera assai critica, sull'onda delle delusioni seguite all'impegno del governo Blair in Iraq. La *Anglo-American special relationship* è un dato costante delle relazioni internazionali almeno dal 1941,

anche se le sue radici politiche e culturali si collocano a cavallo tra i secoli XIX e XX. Essa ha conosciuto momenti alti e bassi. Esempi del primo caso sono l'accordo di Nassau del 1962 che consentì al Regno Unito di conservare una capacità nucleare "indipendente" e la guerra delle Falkland del 1982, nella quale il sostegno militare di Washington fu decisivo per il successo della *task force* britannica; esempi del secondo sono ovviamente la crisi di Suez del 1956 e l'invasione americana di Grenada nel 1983. Borsani analizza il possibile ritorno dell'Anglosfera o per dirla con lo storico ottocentesco britannico John Seeley della "civiltà atlantica" come fattore fondamentale della storia moderna, o con Winston Churchill del "terzo cerchio" dei popoli di lingua inglese. Alcune domande sorgono: la più ovvia è se il Regno Unito, aspirando a prendere di nuovo il largo verso un ruolo mondiale, non più imperiale in senso territoriale ma "globale", non stia *punching above its weight*. La seconda domanda ha natura più complessa. L'Anglosfera è il cardine dell'Occidente, a sua volta promotore dell'ordine internazionale liberale; entrambi appaiono in crisi e Trump ha apertamente espresso il suo scetticismo verso progetti universalistici. Avremo quindi una Anglosfera in tono minore, concentrata soprattutto sul commercio?

Mireno Berrettini guarda invece al di là di un altro oceano, il Pacifico, verso la Cina. Anche qui, come negli altri saggi, si rileva che non regge la contrapposizione tra il "simpatico" Obama e il "ruvido" Trump. È vero che con Trump «gli Stati Uniti hanno ufficialmente dismesso l'abito multilaterale e optato per la classica diplomazia dell'equilibrio», ma non va dimenticato che «il multilateralismo di Obama non era solo un'opzione metodologica per regolare le eventuali tensioni tra i diversi attori delle relazioni internazionali, ma un sistema mediante il quale Washington intendeva perpetuare – attraverso regole e strutture istituzionali – un ordine basato sulle proprie preferenze e sui propri interessi, attuali e prospettici». Questa considerazione vale in generale. Il rimpianto per il multilateralismo che si attribuiva ai precedenti presidenti americani, in particolare al furbo William J. Clinton, era un *leit motiv* che dopo l'11 settembre 2001 si accompagnava alla denuncia dell'unilateralismo di George W. Bush. Credo di aver dimostrato in un mio precedente volume di questa collana come tale visione fosse distorta, che gli Stati Uniti sono sempre

stati “unilateralisti” e che il multilateralismo era solo cosmetico o, per dirla in maniera più scientifica, egemonico.

Berrettini ricorda fatti precisi per documentare sia come uno degli atti finali della presidenza Obama fosse un duro avvertimento alla Cina, sia precise circostanze della volontà di Trump di *strike a deal* con Pechino. Un fatto significativo è l'opinione di Henry Kissinger, del quale è ben noto il ruolo storico verso la Cina, che, ultranovantenne, è volato a Pechino facendosi implicitamente garante per la politica del nuovo Presidente e ha poi dichiarato che «a calm dialogue can be developed». Trump, scrive l'Autore, sta «seguendo un percorso che non è irrazionale solo perché eterodosso»; forse eterodosso per una certa tradizione diplomatica americana, ma non certo per la “vecchia” diplomazia dell'Europa degli equilibri. La triangolazione Washington-Pechino-Mosca ricorda l'analogo precedente degli anni migliori della presidenza Nixon, il più “europeo” dei presidenti, che utilizzava l'imprevedibilità come strumento del negoziato.

Se la *Anglo-American special relationship* appare un punto fermo e del rapporto con la Cina è abbastanza chiaro il contesto di riferimento, nel momento in cui scrivo la nebbia avvolge ancora il futuro delle relazioni russo-americane. Non si è ancora visto se e come la conclamata volontà di Trump di inaugurare un “nuovo corso” nei rapporti con la Russia (anche Obama aveva proclamato il *reset* poi naufragato) troverà attuazione. È comunque evidente che il Presidente trova fortissime resistenze ad un'apertura verso Mosca nell'*establishment* diplomatico e militare e nelle ali più ortodosse (il Senatore John McCain, ad esempio) e più conservatrici del Partito repubblicano, che perpetuano contro la Russia l'antica ostilità contro l'URSS. Il tema è trattato da Carlo Frappi, che rileva giustamente nella sistematizzazione post-bipolare dello scacchiere eurasiatico le radici e le dimensioni profonde della situazione attuale. Secondo l'Autore, è fallita la «combinazione di elementi di *engagement e containment*», strategia che «ben incarna quella 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» e quindi vi è «la necessità di reinventare la politica russa degli Stati Uniti». Giustamente egli rileva poi la

necessità di “spersonalizzare” la crisi, ponendo fine alla demonizzazione di Vladimir Putin. Anche qui il vecchio Kissinger, più volte intervenuto con ragionevoli prese di posizione sulla crisi ucraina, avrebbe molto da insegnare, ricordando la lezione di stampo metternichiano sulla necessità di includere nel sistema internazionale i maggiori attori, riconoscendone per quanto possibile gli interessi fondamentali.

Chi conosce la storia americana, ma magari meno quella russa, non può non restare colpito da quanto scrive Frappi riguardo alla rivendicazione da parte di Mosca «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 eurasiatico. Corollario della affermazione della eccezionalità russa è stata dunque la rivendicazione del “diritto di inclusione” e della nozione di “potenza indispensabile”». “Eccezionalità” e “potenza indispensabile” sono concetti da sempre applicati agli Stati Uniti.

Personalmente ritengo poi risibile lo sdegno per i veri o presunti tentativi del leader moscovita di influenzare le elezioni negli Stati Uniti o in alcuni Paesi europei da parte di tante “Alici nel paese delle meraviglie”, che sembrano ignorare che da almeno settanta anni Washington e Mosca cercano di influenzare le elezioni in Paesi ritenuti importanti per la loro politica estera.

Una delle aree geopolitiche nelle quali si verificherà la possibilità di un rapporto costruttivo con la Russia è il Medio Oriente, con la lotta alla base territoriale del terrorismo di matrice islamica che ha il suo epicentro in Iraq e in Siria, Paesi ai quali dedica la sua competente attenzione Andrea Plebani. Anche il suo saggio ha una solida base storica, con riferimenti anche a episodi significativi successivi alla Prima Guerra Mondiale.

Un ridimensionamento della “rottura” rappresentata da Trump emerge anche dal contributo di Gianluca Pastori. Il *burden sharing* tra Stati Uniti ed Europa è un vecchio e irrisolto problema, sollevato in maniera più o meno forte a seconda delle esigenze del momento da tutti i presidenti americani del Secondo Dopoguerra. La scarsa fiducia o meglio il *benign neglect* di Washington verso le capacità, *in primis* militari, dell’Unione Europea sono anch’essi

una costante di tutti i presidenti americani post-Guerra Fredda. Alcuni, come Clinton e Obama, li hanno solo mascherati dietro buone parole. A mio giudizio, anche se può sembrare un paradosso, senza dubbio nella seconda fase della presidenza di Bush jr. il legame transatlantico e il riconoscimento del ruolo dell'Europa furono più solidi, fondati su un forte rilancio dei valori dell'Occidente, poi accantonato dal multiculturalista Obama.

La *Transatlantic Trade and Investment Partnership* come concretizzazione istituzionale del partenariato strategico fra UE e Stati Uniti è l'oggetto specifico del saggio di Antonio Zotti, che rileva come «i rapporti fra USA e UE sono anche un presupposto della possibilità stessa per quest'ultima di esistere in quanto *attore internazionale* in grado di utilizzare razionalmente le proprie risorse al fine di perseguire “grandi obiettivi” – e non solo come un forum, per quanto altamente sofisticato».

Enrico Fassi allarga lo sguardo alla crisi dell'ordine liberale occidentale, sottoposto a sfide interne ed esterne, ripercorrendone la storia degli ultimi decenni. Egli ci ricorda che, nell'ambito delle Relazioni internazionali, pressoché tutte le teorie egemoniche concordano su un punto, ovvero che «ogni egemonia è, per definizione, temporanea». Ricordo il titolo di un'opera in cui un grande storico diplomatico Jean-Baptiste Duroselle si cimentò con le teorie: *Tout empire périra*.

Il saggio di Cristina Bon aiuta a comprendere meglio e a collocare nella giusta dimensione il pirotecnico inizio della presidenza Trump con le iconiche immagini del Presidente che firma a ripetizione *executive orders*, ben ventitré nelle prime settimane, che poi magari devono essere subito rivisti. Si tratta in realtà, scrive l'Autrice, della «piena affermazione [di] quell'*Administrative Presidency* già teorizzata da Richard Nathan nel 1983». Da Reagan in poi i presidenti americani hanno fatto largo uso del *signing statement*; in particolare Obama ha sfruttato tutte le potenzialità del *Presidential Power*. La tendenza dei presidenti ad espandere il loro potere sarebbe paragonabile alla strategia di alcuni monarchi europei alla fine del secolo XIX per conservare un ruolo nella incipiente era delle democrazie di massa.

Del ruolo di monarchi autentici tratta il saggio di Valentina Villa sulle visite di Stato o ufficiali scambiate tra i Reali britannici e i presidenti americani. I sovrani britannici sono certamente

stati nel XX secolo una delle carte giocate dal Regno Unito per almeno favorire il conseguimento di obiettivi di politica estera. Dopo l'invito formulato dal Primo Ministro Theresa May a Trump a compiere quanto prima una visita di Stato nel Regno Unito, alcuni commentatori hanno accennato a difficoltà protocollari. La diplomazia risolverà il problema, come avvenne nel 1952 quando il dittatore jugoslavo Tito, con il quale Londra teneva molto ad avere buoni rapporti, pretendeva di compiere una visita di Stato in Gran Bretagna, impossibile in quel momento per ragioni di protocollo. Ci si accordò per una visita "ufficiale" molto solenne.

Gli Autori sono tutti, o quasi, giovani o molto giovani. Senza timore di indulgere alla benevolenza, chi scrive, ormai "anziano", ritiene i loro saggi pienamente all'altezza della tradizione scientifica del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, al quale essi appartengono. Se mi sono soffermato di più su alcuni saggi è solo per ragioni di competenza, non perché altri fossero meno validi e interessanti. Naturalmente, da storico, sono consapevole dei rischi di analizzare il presente, sia pure in continuità con il passato. È un compito al quale non ci si può però sottrarre, per non lasciare il campo a osservatori privi degli strumenti culturali per una comprensione approfondita dei fatti e delle tendenze.

Soprattutto non bisogna dimenticare che gli eventi possono mutare radicalmente le prospettive: «Events, my dear boy, events», si racconta rispondesse il Primo Ministro britannico Harold Macmillan a un giornalista che gli chiedeva cosa potesse portare i governi fuori dalla rotta stabilita. Come ricorda George W. Bush: «il punto centrale della mia presidenza, che mi aspettavo dovesse essere la politica interna, era ora la guerra», «l'11 settembre ridefinì il sacrificio. Ridefinì il dovere. E ridefinì il mio compito. La storia di quella settimana è la chiave per comprendere la mia presidenza».

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