

ISSN: 2239-7302  
ISBN: 978-88-9335-783-8

# LA PRESIDENZA TRUMP: BILANCIO ED EREDITÀ

A CURA DI  
MASSIMO DE LEONARDIS



# LA PRESIDENZA TRUMP: BILANCIO ED EREDITÀ

a cura di  
MASSIMO DE LEONARDIS



---

Milano 2020

Anno X - 17-18/2020

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

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

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Alan P. Dobson (Swansea University), Alessandro Campi (Università degli Studi, Perugia), Hubert Heyriès (Université Paul Valéry/Montpellier 3), Antonio Marquina Barrio (Universidad Complutense, Madrid), Bahgat Korany (American University of Cairo), Luca Riccardi (Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale), Guido Samarani (Università "Cà Foscari" Venezia), Maurizio E. Serra (Ambasciatore d'Italia e saggista, Roma), Georges-Henri Soutou (*Président de l'Académie des Sciences Morales et Politiques*, Paris)

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili all'indirizzo Internet <http://www.quaderniscienze politiche.it>

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line 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

© 2020 **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.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri)

ISBN edizione cartacea: 978-88-9335-783-8

ISBN edizione digitale: 978-88-9335-784-5

ISSN: 2532-5302

ISSN edizione online: 2532-5310

# Indice

Introduzione.....	5
di MASSIMO DE LEONARDIS	
La diplomazia della transazione, gli Stati Uniti e il sistema delle alleanze durante la presidenza Trump .....	15
di DAVIDE BORSANI	
La politica dell'amministrazione Trump verso la NATO: percezioni e realtà .....	45
di MASSIMO DE LEONARDIS	
Una distensione mancata? L'amministrazione Trump e il nodo dei rapporti con la Russia .....	69
di GIANLUCA PASTORI	
La fine dell'inizio o l'inizio della fine? Le relazioni sino-statunitensi nell'era di Donald Trump .....	91
di MIRENO BERRETTINI	
«We are more than just a flag»? L'alleanza tra gli Stati Uniti e l'Australia e le relazioni bilaterali durante il mandato presidenziale di Donald J. Trump.....	117
di RAIMONDO NEIRONI	
Gli Stati Uniti e la promozione della democrazia. Un bilancio dell'amministrazione Trump .....	149
di ENRICO FASSI	
Trump e il Middle East Strategic Alliance (MESA) .....	175
di GIUSEPPE DENTICE	
La complessa eredità della presidenza Trump sullo scacchiere sino-iracheno.....	207
di ANDREA PLEBANI	

<i>Erase and Rewind</i> . Il coinvolgimento statunitense nel settore giordano-israelo-palestinese e l'eredità Trump.....	225
di PAOLO MAGGIOLINI	
Gli incontri ufficiali con la Regina Elizabeth II durante le presidenze Obama e Trump: elementi per un'analisi delle relazioni bilaterali .....	259
di VALENTINA VILLA	
«You are the élite». Donald Trump e la democrazia americana.....	283
di ANTONIO CAMPATI	
“The Law and Order President”: il <i>law enforcement</i> di Trump nella gestione della protesta anti-razziale. Una riflessione storico-istituzionale.....	301
di CRISTINA BON	
Trump, la religione, i temi etici, gli afro-americani: un punto di vista conservatore .....	327
di JULIO LOREDO e JAMES BASCOM	
<i>Appendice iconografica</i> .....	339
<i>Gli Autori</i> .....	341

# Introduzione

di MASSIMO DE LEONARDIS

**Abstract** – *This volume is in natural continuity with the previous one (Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento) in this same series and aims to provide a first reconstruction and interpretation of Donald Trump presidential mandate. A correct and thorough analysis of the substance of Trump's policies has been hindered by a prevalent focus on his style of government. The introduction explains the methodological criteria followed by the authors and presents the topics discussed. Most chapters deal with foreign policy, some with internal issues. The volume's general conclusion points out that Trump followed paths that already his predecessors had tread. He did that with a more extremist attitude, depending not just from his personality but also from deep factors which developed in recent times. Considering this second reason, we may guess that Biden will be unable to put aside completely Trump's heritage.*

Mentre va in stampa questo volume che ha per immagine di copertina una foto del passaggio di consegne il 20 gennaio 2017 tra Barack H. Obama e Donald J. Trump, l'analoga cerimonia del 2021, per quanto priva di disordini, ha certamente risentito del clima di polarizzazione politica soprattutto sul piano degli affari interni, nel quale gli Stati Uniti sembrano vivere da diversi anni.

Questo numero monografico doppio (17-18/2020) dei *Quaderni di Scienze Politiche* si pone in ideale continuità con la precedente analoga monografia *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento* (n. 12/2017). Quel volume tracciava alcune linee interpretative per comprendere i fattori che avevano determinato l'imprevedibile ascesa di Trump alla Casa Bianca e per delineare le tendenze della sua presidenza. L'attuale traccia un primo bilancio di questi quattro anni. Entrambi si inseriscono 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, al quale appartengono, a vario titolo, gli autori di tutti i capitoli,

ad eccezione dell'ultimo. La maggioranza dei saggi esamina temi di politica estera, ma non mancano argomenti relativi a quella interna.

Nella campagna presidenziale americana di un secolo fa, nel 1920, il candidato repubblicano vincitore, Warren G. Harding, in politica estera adottò due slogan, che esprimevano il ripudio dell'internazionalismo wilsoniano e il ritorno all'isolazionismo/unilateralismo: *America First* e *Back to Normalcy*. Il primo di essi fu fatto proprio da Trump nel 2016, il secondo sembra caratterizzare oggi le aspettative riposte in Joseph Robinette Biden Jr. da chi ha vissuto il mandato trumpiano come un incubo e sogna il ritorno ad una rassicurante "normalità". *America is Back* è stato poi il primo tweet di Biden dopo essersi proclamato vincitore.

Gli slogan, nella loro brutale semplificazione, se da un lato sembrano cogliere l'essenza di una politica, dall'altro sono l'opposto delle analisi articolate e approfondite. Vi è mai stato un Presidente che non abbia messo l'America al primo posto? Proclamare che l'America è ritornata non può certo voler dire che nei quattro anni di Trump fosse scomparsa dalla scena internazionale. È stata invero ben presente, ma con modalità diverse rispetto ad un'immagine un po' superficiale, e priva di profondità storica, sulla quale si è costruita una narrativa forse pregiudizialmente ostile al 45° Presidente. Lo scopo di questo volume è proprio di valutare quanto il mandato di Trump abbia rappresentato una "rottura" da archiviare e quanto invece sia stato espressione di "forze profonde" di lunga durata e di scenari più recenti entrambi destinati a non scomparire facilmente. Sicuramente la personalità e lo stile del nuovo Presidente sono marcatamente opposti a quelli dell'uscente. La sostanza della politica americana sarà così altrettanto diversa?

Le prime scelte dei più stretti collaboratori del Presidente per la politica estera, Antony Blinken Segretario di Stato, Jake Sullivan Consigliere per la Sicurezza Nazionale, il Generale in congedo Lloyd Austin Segretario alla Difesa, sembrano appunto indicare un ritorno a percorsi più "rassicuranti". Concludere però che tutto tornerà come prima significa idealizzare un "prima" immaginario e cronologicamente indeterminato e soprattutto trascurare fattori che non sono scomparsi certamente il 20 gennaio 2021. Si ripeterebbe, in maniera aggravata, quell'attesa di un'epoca d'oro che all'estero, non certo negli Stati Uniti, caratterizzò nel 2009

l'inizio della presidenza Obama e che ebbe la sua manifestazione nell'assegnazione all'allora Presidente del Premio Nobel per la pace, concesso "sulla fiducia".

I primi capitoli del volume affrontano il quadro strategico globale in cui operano oggi gli Stati Uniti. Secondo Davide Borsani, l'avvento di Trump rappresentò «una parziale svolta», con il prevalere di «una visione apertamente hobbesiana della realtà internazionale», in base alla quale il valore delle alleanze non è più dato per scontato *a priori*, ma va rivalutato in base alla loro effettiva utilità per Washington. Ciò vale anche per la NATO, alla quale dedica specifica attenzione il capitolo di chi scrive, che, come ricorda Borsani, già Robert Gates, primo Segretario alla Difesa di Obama fino al luglio 2011 dopo esserlo stato nell'ultima fase di George W. Bush, aveva invitato a non limitarsi ad essere una sede di dibattiti tra membri riluttanti ad affrontare «seri e reali obblighi mondiali».

La NATO è sembrata venire incontro a tale esigenza quando nel vertice di Londra del dicembre 2019 ha citato per la prima volta la Cina come attore che pone «sia opportunità sia sfide che dobbiamo affrontare insieme come Alleanza». La Cina, oggetto del capitolo di Mireno Berrettini, è stata indicata nei documenti ufficiali dell'amministrazione Trump come «rivale strategico» degli Stati Uniti, ben più di un semplice aggressivo concorrente economico, e sarà il principale banco di prova della politica estera di Biden. Del resto Pechino è al centro delle preoccupazioni di Washington da almeno da 20 anni.

Un nuovo approccio verso la Russia, oggetto del capitolo di Gianluca Pastori, più comprensivo delle sue esigenze irrinunciabili, avrebbe dovuto caratterizzare l'atteggiamento di Trump e di riflesso della NATO. Tale approccio si è però perso lungo la strada, ostacolato prima dal fantomatico Russiagate, poi dall'esigenza di tener conto di quella che all'inizio dell'età moderna era la Confederazione polacco-lituana, la "nuova Europa" da tempo fedele alleata degli Stati Uniti. Nel luglio 2009, Biden, allora Vice-Presidente dell'amministrazione Obama che aveva appena proclamato di volere il *reset* delle relazioni con Mosca, aveva rilasciato un'intervista invitando a non preoccuparsi troppo di venirle incontro, perché era una potenza in declino. Dovrà dimostrare a Vladimir Putin di aver cambiato, se non idea, almeno atteggiamento. Se la politica internazionale torna ad essere *power politics* (ma

ha mai smesso di esserlo?) basata sul *balance of power*, Washington non può certo “regalare” Mosca a Pechino.

Dai tempi di John F. Kennedy i Presidenti considerano la UE (allora CEE) un rivale pericoloso degli Stati Uniti in campo economico e i Paesi europei una specie di parassiti che si fanno difendere dagli americani per poi fargli concorrenza. Anche in questo caso Trump non ha fatto che estremizzare atteggiamenti già preesistenti. Sul piano negoziale ovviamente il Presidente ha ritenuto di poter far valere meglio la sua forza del suo Paese trattando con i singoli Stati europei.

Se la Cina è stata per Trump, e resterà per il suo successore, il rivale strategico, il ruolo dell’Australia acquista, o meglio conserva, la forte rilevanza che ha dall’immediato secondo dopoguerra. Raimondo Neironi ripercorre la storia della politica estera dell’Australia, che dal 1945 ha visto gli Stati Uniti come pilastro della sua sicurezza, che non poteva essere più garantita dalla vecchia Potenza imperiale, il Regno Unito. La ricostruzione storica evidenzia come Canberra abbia sempre dovuto conciliare lo stretto legame con Washington e l’esigenza di non essere pericolosamente coinvolta in dinamiche conflittuali dannose per i suoi interessi. Comunque partecipò con proprie truppe alle guerre di Corea e del Vietnam ed alle operazioni in Afghanistan e in Iraq. Durante il mandato di Trump il problema principale dell’Australia è stato di non danneggiare i rapporti commerciali con la Cina, suo maggiore partner in tale campo.

Il capitolo di Enrico Fassi è forse il più critico verso la politica di Trump. Dalla sua ricostruzione emerge che gli aspetti di maggiore discontinuità rispetto ai suoi predecessori non sono tanto «lo scarso interesse o preoccupazione per violazioni di diritti umani o norme democratiche in altri Paesi», quanto che egli «non sembra credere nel fatto che il sistema politico americano sia il migliore possibile, e tantomeno che vada promosso altrove. Al contrario, nella sua visione, gli USA dovrebbero rinunciare a ogni pretesa di diversità o superiorità morale, per concentrarsi esclusivamente – *come fanno tutti gli altri Paesi* – sui loro interessi». La subordinazione degli scrupoli democratici ad altre più concrete esigenze è una costante della politica estera di tutti i Paesi, talvolta è celata dietro vuoti proclami ai quali non seguono precise iniziative, talaltra è enunciata brutalmente, come ha fatto il Presidente francese

Emmanuel Macron ricevendo con tutti gli onori il Presidente egiziano Abdel Fattah al-Sisi nel dicembre 2020. Più sorprendente è la rinuncia alla retorica della *city on the hill* e degli Stati Uniti come *last best hope of the humanity*, che da sempre caratterizza il discorso pubblico americano. Quale sarebbe allora stata la sostanza dello slogan trumpiano *make America great again*?

È almeno dalla crisi di Suez nel 1956 che gli Stati Uniti, dopo aver affossato le ambizioni di Londra e di Parigi di perpetuare la loro influenza imperiale, devono farsi carico dei problemi del Medio Oriente e del Nord Africa (MENA). In effetti, nel conflitto israelo-palestinese, che è solo una delle crisi della regione, gli accordi di pace conclusi, da Camp David (1978) a Oslo (1993), hanno visto protagonisti gli Stati Uniti, unici mediatori in grado di influire sugli attori e sulle dinamiche in gioco.

Trump passerà probabilmente alla storia come il Presidente più filo-israeliano di sempre, spintosi fino al punto di dare attuazione ad una legge del 1995 che prevede il riconoscimento di Gerusalemme come capitale dello Stato di Israele e il trasferimento da Tel Aviv dell'Ambasciata americana, decisioni sempre rinviate dai suoi predecessori, nonostante la norma legislativa. Dopo qualche iniziale fuoco di paglia di dimostrazioni di protesta, i palestinesi hanno trovato ben poca solidarietà dai Paesi arabi. Con la "pace di Abramo" del settembre 2020 e gli sviluppi successivi, Trump può vantare un altro suo personale successo, che si inserisce nel progetto di cooperazione politico-militare mediorientale, noto come *Middle East Strategic Alliance* (MESA), apertamente sponsorizzato dalla sua presidenza e sostenuto da Israele, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti (EAU). Un progetto, scrive Giuseppe Dentice, «in continuità con l'agenda dell'amministrazione Obama, la quale fin dal 2012 aveva presentato un progetto simile di cooperazione rafforzata di tipo militare tra USA e membri del *Gulf Cooperation Council* (GCC), [che] puntava a ridimensionare la posizione di sicurezza degli Stati Uniti in Medio Oriente [...] Trump ha nei fatti continuato a perseguire, seppur con toni e metodi in parte divergenti, una via di sostanziale continuità con i suoi predecessori».

Paolo Maggolini riscontra invece forte discontinuità rispetto al passato nella politica di Trump nello specifico conflitto israelo-palestinese e rileva che il ferreo asse tra Washington e Tel Aviv influisce negativamente anche sulla Giordania. «L'eredità di Trump

prospetta di essere molto più difficile da scalfire di quanto si possa immaginare. Se è lecito attendersi che il nuovo Presidente Biden attui, come già avvenuto in passato, una formale revisione dei precedenti orientamenti, ripristinando la relazione con i palestinesi e il suo pacchetto di aiuti, ritornando alla linea pre-Trump di condanna degli insediamenti e rallentando la prosecuzione dei lavori per la nuova Ambasciata degli Stati Uniti a Gerusalemme, è già evidente che per quanto concerne il piano di normalizzazione non si assisteranno a seri cambiamenti, ma anzi ci potrebbero essere ulteriori novità. Un tale scenario potrebbe non giovare in modo risolutivo alla causa palestinese, ma consentirebbe di rasserenare le posizioni giordane».

Il capitolo di Andrea Plebani mira ad analizzare gli effetti della presidenza Trump in Iraq e in Siria, dove la sconfitta dello “Stato Islamico” ha «riportato alla luce tensioni e rivalità che la lotta alle forze jihadiste pareva aver posto in secondo piano». L’approccio fortemente utilitarista dell’amministrazione Trump ha inciso «profondamente non solo sui rapporti con le comunità locali, ma anche sulle relazioni con alleati che fino a pochi anni fa non avrebbero mai messo in dubbio la serietà dei legami con quella che era universalmente riconosciuta come la Potenza egemone della regione».

Lo stile di un Monarca britannico è all’opposto di quello di un Presidente americano ed è quindi quanto meno stuzzicante vederli insieme. Elisabetta II, che di Presidenti ne ha incontrati ben 11, nel 1976, alla Casa Bianca, in occasione del bicentenario della Dichiarazione d’Indipendenza americana, addirittura danzò con Gerald Ford, mentre nel 1982 cavalcò a fianco di Ronald Reagan nel parco del Castello di Windsor. Esaminare gli incontri tra le due personalità, come fa Valentina Villa, non è peraltro un mero esercizio da *Royal Watchers*: «negli ultimi sessant’anni la Corona si è piegata più volte, del tutto consapevolmente, alle esigenze della politica internazionale britannica; la Regina – sempre costituzionalmente “coperta” dal consiglio del Primo Ministro – ha scelto con piena coscienza di mettere in gioco la propria autorità per perseguire un obiettivo di politica estera». In molti casi quindi, l’incontro tra Monarca e Presidente risponde ad una precisa esigenza politica. Così fu per il viaggio di Giorgio VI negli Stati Uniti nel 1939 (evocato nel film del 2012 *Hyde*

*Park on Hudson, A Royal Weekend* nell'edizione italiana, con la scena *clou* del Sovrano costretto ad addentare un *hot dog*) e così è stato per quelli di Trump nel Regno Unito per rinsaldare anche simbolicamente la rafforzata *special relationship* tra Washington e Londra dopo la Brexit, che *The Donald* aveva salutato con favore. Dopo la visita di lavoro del luglio 2018 e il viaggio di Stato del giugno 2019, Trump ha incontrato la Regina per la terza volta nel dicembre dello stesso anno, in occasione del vertice NATO. Con l'elezione di Biden si vedrà se la *special relationship* ritroverà la centralità che sembrava promessa dalla presidenza di Trump.

I nuovi cospicui investimenti annunciati dal Primo Ministro Boris Johnson nel campo della difesa paiono di buon auspicio a tale scopo. Ugualmente confortante per Londra è che una delle primissime telefonate di Biden, ormai sicuro della vittoria, (forse la seconda dopo quella al Primo Ministro canadese Justin Trudeau) sia stata al Premier britannico. Tuttavia, la storia personale del nuovo Presidente americano, con radici irlandesi, a differenza di Trump che ha origini familiari e affari in Scozia, e le sue posizioni politiche non sono altrettanto positive per Londra. Va comunque ricordato che nel 1982 Biden fu uno dei Senatori più favorevoli al sostegno al Regno Unito nella guerra delle Falkland e che un suo assistente ha dichiarato che egli crede «profondamente» nella *special relationship* e «aspira a rendere ancora più forte tale *partnership*».

Gli ultimi tre capitoli affrontano aspetti di politica interna. Andrea Campati tratta dell'atteggiamento anti-élite di Trump, collocato anch'esso giustamente in un'ottica di medio-lungo periodo, rilevando che «l'atteggiamento di "rivolta" contro le élites è una costante nella storia degli Stati Uniti d'America», «nato ben prima che Trump diventasse Presidente e destinato a svilupparsi ancora nei prossimi anni». Cristina Bon illustra uno degli aspetti più discussi riguardo all'esercizio da parte di Trump dei suoi poteri presidenziali, l'utilizzo del *military power* per sedare le rivolte violente scatenatesi nella scia del movimento Black Lives Matter. L'attenta analisi storico-istituzionale dell'autrice evidenzia come Trump abbia fatto un uso più moderato delle sue prerogative rispetto a quello, in analoga situazione, di George H.W. Bush nel 1992, riuscendo a salvare la sua immagine di Presidente custode della legge e dell'ordine senza però scendere su un terreno più

estremo ed infido, che avrebbe compromesso l'immagine della democrazia americana.

Da un punto di vista conservatore, Julio Loredó e James Bascom danno uno sguardo in generale all'approccio di Trump ai temi etici e religiosi, toccando così il cuore della divisione in due campi degli Stati Uniti, che certo non riguarda la politica estera. I *Democrats* si caratterizzano per essere non solo il partito delle grandi metropoli, delle élites colte e benestanti, ma anche delle minoranze etniche e di genere, abbracciando le posizioni più spinte nel campo dell'aborto e dei cosiddetti "diritti" LGBT. Il "cattolico" Biden, come già Hillary Clinton, sostiene la *late term abortion*, fino alle ultime settimane di gravidanza. Per questo autorevoli esponenti della sua stessa Chiesa, come l'americano Cardinale Raymond L. Burke, hanno invitato a negargli la Santa Comunione, ciò che è avvenuto almeno in un'occasione. Con Trump i Repubblicani hanno rappresentato l'America profonda dei grandi spazi e delle piccole città, radicata nei suoi antichi valori anche religiosi, ostile all'aborto e allo statalismo, scettica sulle tematiche ambientali.

Questo volume è stato scritto da tutti *sine ira et studio*. Sembra a chi scrive questa introduzione di poter concludere che la realtà del mandato di Trump sia stata un po' offuscata dallo stile del personaggio, poco "presidenziale". Non è certo stato l'unico Presidente degli Stati Uniti a non essere propriamente un *gentleman*: basti leggere una biografia di Lyndon B. Johnson. Lo stile però non è necessariamente la sostanza, che forse i commentatori più superficiali hanno un po' trascurato. In concreto la sua politica ha seguito, in una maniera più estrema che dipende non solo dal suo carattere ma anche dall'evoluzione dei tempi, percorsi che già altri suoi predecessori avevano intrapreso. Proprio questo porta a ritenere che il "ritorno alla normalità" di Biden non potrà archiviare totalmente gli ultimi quattro anni<sup>1</sup>. Tanto più che un'analisi

---

<sup>1</sup> Scrive ad esempio un accademico, storico degli Stati Uniti, che è stato anche dal 1994 al 2001 Presidente della Commissione Esteri del Senato, eletto come indipendente di sinistra: «Possiamo seriamente credere che un Biden, circondato da istituzioni militari e di sicurezza, possa rinunciare alla Cina e, in misura minore Russia, quali credibili minacce? Al *divide et impera* tra alleati europei anziché fare i conti con un'Europa più unita e sovrana? Ad una politica mediorientale che unifichi il fronte di Netanyahu con quello degli Stati arabi anti sciiti, in chiave anti iraniana?» (G.G. Migone, *Oltre Trump e Biden. Tentenna il modello democratico americano*, "Il Nuovo Manifesto", 4.11.2020).

assai onesta dei risultati elettorali da parte di un brillante giornalista, non certo simpatizzante del Presidente uscente, mostra che «quasi tutto ciò che è stato detto sull’America di Donald Trump negli ultimi quattro anni è risultato falso o inutile», per il pregiudizio ideologico *liberal* degli autori, e che i Democratici hanno in realtà subito una «mezza sconfitta»<sup>2</sup>.

Come sempre, rinnovo un sentito ringraziamento al Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università Cattolica del Sacro Cuore, Prof. Damiano Palano, per il suo convinto e fattivo sostegno ai *Quaderni*, la cui pubblicazione iniziò nel 2011, durante il secondo mandato di chi scrive alla guida del Dipartimento.

---

<sup>2</sup> F. Rampini, *La mezza sconfitta dei democratici*, “Limes”, 11/2020.



# La diplomazia della transazione, gli Stati Uniti e il sistema delle alleanze durante la presidenza Trump

di DAVIDE BORSANI

**Abstract** – *Since the end of the Second World War, the role of the United States on the international chessboard has been closely linked to the stability and sustainability of the system of its security alliances, either multilateral or bilateral, which Washington gradually established in several regions. This essay analyzes the U.S. alliance system in three main strategic theaters under Donald J. Trump presidency. First, the Indo-Pacific region, particularly the bilateral agreements with Japan and South Korea, and the trilateral alliance with Australia and New Zealand. Second, the European theater, focusing on NATO. Third, the Western Hemisphere, especially the Rio Treaty. The essay argues that the historic U.S. mutual defense alliance system went through a phase of renewal throughout the Trump presidency. Far from being decayed, U.S. alliances – particularly those in Europe and Asia – had to deal with the declining status and influence of the American power. Washington certainly moved away from the practices of multilateralism over the last four years, exerting strong pressure at the diplomatic and economic level on long-standing allies whose support, as showed by the measures adopted by the Congress, still seems essential to American foreign policy in the long run. The Biden presidency, thus, opens up with new perspectives for the U.S. security alliance system.*

Fin dalla conclusione della Seconda Guerra Mondiale, il ruolo degli Stati Uniti sullo scacchiere internazionale è apparso strettamente legato alla stabilità e alla sostenibilità del sistema delle alleanze di sicurezza, sia multilaterali sia bilaterali, che Washington ha progressivamente istituito in molteplici teatri regionali<sup>1</sup>. Fin dalla Guerra Fredda, dalla prospettiva americana l'ordine internazionale

---

<sup>1</sup> M. Rapp-Hopper, *Saving America's Alliances. The United States Still Needs the System That Put It on Top*, "Foreign Affairs", vol. 99, n. 2 (marzo/aprile 2020), pp. 127-140.

nell'ambito securitario si è fondato su due pilastri principali. Primo, l'esercizio della *leadership* di Washington nell'alveo delle proprie alleanze militari; secondo, l'esistenza stessa di tali alleanze di fronte alla presenza di nemici esterni in grado di minacciare la sopravvivenza e la promozione dei principi universali alla base dell'ordine liberale guidato dagli Stati Uniti. Il *trade off* tra alleati era sostanzialmente chiaro: da un lato, Washington, dall'alto della sua *leadership*, avrebbe esercitato il ruolo di Potenza egemone, facendosi carico di una buona parte dei costi necessari e fornendo un ombrello di sicurezza agli alleati, con quest'ultimi che avrebbero dovuto condividere parzialmente il fardello accettando il ruolo di comprimari; dall'altro, gli Stati Uniti avrebbero colto i frutti della *leadership* espandendo la propria influenza oltremare, intrinsecamente legata con la promozione della globalizzazione (o "americanizzazione"<sup>2</sup>) e con ricadute positive all'interno dei confini americani.

Soprattutto nel post-Guerra Fredda tale approccio è stato difeso, anzitutto nella retorica benché non sempre nei fatti, dalle varie amministrazioni statunitensi. Le elezioni del 2016, che hanno visto la vittoria a sorpresa del candidato repubblicano, Donald J. Trump, hanno invece rappresentato una parziale svolta<sup>3</sup>. Nel corso del mandato trumpiano, gli Stati Uniti hanno anzitutto aggiornato la propria impostazione ideologica, cessando di essere la «città di luce sopra la collina» cui ancora il predecessore democratico, Barack Obama, si richiamava nell'anno elettorale<sup>4</sup>. Con Trump, gli

---

<sup>2</sup> Come ha osservato Marco Cesa, con "globalizzazione" si intende quel fenomeno che «denota profondi mutamenti in scala, ampiezza, e rapidità delle interrelazioni economiche, culturali e politiche» conducenti «alla diffusione su scala mondiale di modelli occidentali, e soprattutto americani». Si veda M. Cesa, *Globalizzazione*, in N. Bobbio – N. Matteucci – G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di Politica*, Torino, 2004, pp. 399-403.

<sup>3</sup> M. Quessard – F. Heurtebize – F. Gagnon (eds.), *Alliances and Power Politics in the Trump Era. America in Retreat?*, Cham, 2020.

<sup>4</sup> Si veda il discorso di Obama alla *convention* democratica nel luglio 2016, la cui trascrizione è consultabile al seguente link: <http://www.politico.com/story/2016/07/dnc-2016-obama-prepared-remarks-226345>. Gli anni dell'amministrazione Obama sono stati contraddistinti da un non trascurabile ridimensionamento del ruolo americano nel mondo, pur senza rinunciare a una diversa forma di *leadership*, quella *from behind*. Motivo per cui la c.d. dottrina Obama, rispetto a tradizionali canoni "missionari", è apparsa non di rado contraddittoria e controversa. Si vedano G. Löffmann, *From the Obama Doctrine to America First: the*

Stati Uniti si sono trasformati in un gladiatore nell'arena globale, una grande Potenza in una lotta tra grandi Potenze, secondo una visione apertamente hobbesiana della realtà internazionale<sup>5</sup>.

Prima di addentrarsi nell'analisi, tre premesse metodologiche sono d'obbligo. Anzitutto, la consapevolezza che un bilancio definitivo della politica estera di Trump potrà essere redatto solo in futuro, ponderando le decisioni prese dall'amministrazione sulla base delle conseguenze di medio-lungo periodo e ricorrendo a fonti documentarie oggi classificate, non dovrebbe impedire di tentare di effettuarne uno provvisorio con un'attenzione particolare rivolta a dinamiche avviate prima delle elezioni del 2016. I futuri sviluppi delle vicende internazionali e l'apertura degli archivi faranno luce su aspetti che, al momento, ancora si propongono enigmaticamente all'attenzione di qualunque osservatore, per quanto documentato e acuto questi possa essere.

In secondo luogo, benché il termine "alleanza" sia tutt'ora oggetto di un utilizzo diffuso in ambito divulgativo – spesso usato come sinonimo di "allineamento", "coalizione" o "partenariato" – dal punto di vista storico esso ha una connotazione ben precisa. Come affermato da Ennio Di Nolfo, il termine "alleanza" è «uno dei termini che si incontra più di frequente nella politica internazionale e, più in generale, nella vita sociale. In senso lato l'alleanza è un'intesa stipulata fra due o più soggetti internazionali (di solito Stati) in virtù della quale le parti si impegnano ad assumere determinate iniziative qualora si verifichino eventi predefiniti (in termini tecnici: ogni volta che il *casus foederis* si manifesti)»<sup>6</sup>. In questa sede, dunque, l'attenzione sarà rivolta al ruolo delle alleanze di sicurezza, istituite tramite trattati bi- o multilaterali, degli Stati Uniti nel corso della presidenza di Trump. Alleanze, queste, che prevedono che, in caso uno dei firmatari venga attaccato, la o le controparte/i siano vincolate al sostegno reciproco attraverso

---

*erosion of the Washington consensus on grand strategy*, "International Politics", n. 57 (2020), pp. 588-605; Id., *Leading from Behind – American Exceptionalism and President Obama's Post-American Vision of Hegemony*, "Geopolitics", vol. 20, n. 2 (2015), pp. 308-332.

<sup>5</sup> Per la metafora hobbesiana, si veda P. Vanderschraaf, *The Character and Significance of the State of Nature*, in S.A. Lloyd (ed.), *Interpreting Hobbes's Political Philosophy*, Cambridge-New York, 2019, pp. 191-205.

<sup>6</sup> E. Di Nolfo, *Lessico di politica internazionale contemporanea*, Roma-Bari, 2013, ed. ePub, v. *Alleanza (alleati)*.

so il *casus foederis*. In tal modo, si limiterà l'analisi alle alleanze nell'Indo-Pacifico, in particolare a quelle bilaterali di "prima linea" con Giappone e Corea del Sud<sup>7</sup>, e all'ANZUS; nel teatro europeo, nella fattispecie alla NATO; e nell'Emisfero occidentale, ovvero al Trattato di Rio.

Da ultimo, tra le maggiori difficoltà metodologiche in cui lo studioso incorre nell'analizzare la politica estera trumpiana vi è quella di scindere tra le azioni dell'amministrazione e la narrazione, spesso eterodossa, che lo stesso Presidente ha fatto, in particolare attraverso i *social media*, dell'attività diplomatica (e non solo). In effetti, la strategia comunicativa trumpiana ha spesso cavalcato percezioni e sentimenti dell'opinione pubblica semplificando, talvolta eccessivamente, complesse e delicate questioni di politica estera, di certo non esauribili attraverso i 240 caratteri che Twitter – lo strumento comunicativo privilegiato dal Presidente – mette a disposizione dei suoi utenti. Non di rado, in effetti, i *tweet* del Presidente, inclusi quelli più «distruttivi», come ebbe a dire il Ministro della Giustizia William Barr<sup>8</sup>, hanno creato difficoltà alle branche dell'amministrazione, richiedendo sforzi da parte dei funzionari e membri *senior* per riannodare fili e tutelare rapporti di rilevanza pluridecennale per Washington<sup>9</sup>. Come osservato criticamente da Richard Haass, «devi chiederti prima di premere il pulsante di invio: è probabile che questo faccia avanzare gli interessi americani? Ciò renderà più o meno difficile per noi arrivare dove vogliamo arrivare? E penso che in molti casi questi *tweet* [di

---

<sup>7</sup> Una terza e una quarta alleanza, quella con le Filippine e la Thailandia, benché importanti nel quadro regionale, ricoprono un ruolo di "seconda linea" sia per posizionamento geografico che per rilevanza militare. Per motivi di priorità si è scelto di limitare in questa sede l'analisi alle alleanze tra Washington da una parte, Tokyo e Seul dall'altra. Tale gerarchia è condivisa anche dal Congresso: nell'*Asia Reassurance Initiative Act* (ARIA), approvato nel dicembre 2018, le alleanze con Giappone e Corea del Sud mantengono una rilevanza superiore rispetto a quelle con Filippine e Thailandia. Si veda il testo al seguente link: <http://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text>.

<sup>8</sup> C. Strohm, *Barr Says Trump's Tweets on Department Make His Job 'Impossible'*, "Bloomberg", 13.2.2020.

<sup>9</sup> A. Vesoulis, *Mattis Quit After Trump's Syria Pullout. Here Are All the Times He Publicly Split With the President*, "TIME", 20.12.2018.

Trump] stiano effettivamente lavorando contro gli obiettivi che questa amministrazione ha abbracciato»<sup>10</sup>.

### L'assunto strategico

Al di là dei *tweet*, gli obiettivi abbracciati dalla *grand strategy* trumpiana in rapporto al ruolo delle alleanze sono stati resi noti attraverso due importanti documenti: la *National Security Strategy* (NSS), diffusa dalla Casa Bianca nel dicembre 2017, e la *National Defense Strategy* (NDS), pubblicata – benché non interamente in quanto classificata – dal Pentagono nel gennaio 2018. La NSS osservava che, nella storia, «l’America, con i suoi alleati e partner, ha sconfitto il fascismo, l’imperialismo, e il comunismo sovietico»: «i leader politici, economici e militari americani hanno collaborato con le loro controparti in Europa e in Asia per plasmare l’ordine del dopoguerra» attraverso istituzioni e alleanze «progettate per far avanzare il nostro comune interesse di sicurezza, libertà e pace. Riconosciamo i vantaggi inestimabili offerti dalle nostre solide relazioni con alleati e partner». Se da un lato, continuava la NSS, «gli alleati e i partner esaltano il nostro potere», dall’altro precisava anche che «ci aspettiamo che si assumano una buona parte dell’onere della responsabilità per la protezione dalle minacce comuni». Con maggior chiarezza, la guida strategica sottolineava che «insieme ai nostri alleati, partner e aspiranti partner, gli Stati Uniti perseguiranno la cooperazione con reciprocità. Cooperazione significa condividere responsabilità e oneri», a maggior ragione in un mondo multipolare dove la competizione hobbesiana tra Grandi Potenze rappresenta la minaccia principale per Washington<sup>11</sup>.

La NSD ha fatto poi eco alle parole della NSS. Anch’essa, infatti, sottolineava che «le alleanze e le partnership reciprocamente vantaggiose sono fondamentali per la nostra strategia, e forniscono un vantaggio strategico durevole e asimmetrico che nessun concorrente o rivale può eguagliare. Questo approccio ha servito bene gli Stati Uniti, in pace e in guerra, negli ultimi 75 anni». Da

---

<sup>10</sup> Cit. in *Foreign Policy Expert Considers Repercussions Of Trump’s Twitter Diplomacy*, “Npr”, 3.1.2018.

<sup>11</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (NSS), Washington, DC, 2017, pp. 3-4.

una parte, «lavorando insieme ad alleati e partner accumuliamo la maggiore forza possibile per il progresso a lungo termine dei nostri interessi, mantenendo favorevoli equilibri di potere che scoraggiano l'aggressione e supportano la stabilità che genera crescita economica»; inoltre, «alleati e partner forniscono anche l'accesso alle regioni critiche, supportando un sistema logistico e di basi diffuso che sostiene la portata globale» delle Forze americane. Dall'altra, la NSD ribadiva che «quando mettiamo in comune le risorse e condividiamo le responsabilità per la nostra difesa comune, il nostro carico di sicurezza diventa più leggero»: la «competizione strategica tra Stati, non il terrorismo, è ora la preoccupazione principale della sicurezza nazionale degli Stati Uniti»<sup>12</sup>.

Quella del *burden sharing*, d'altronde, era stata una questione già sollevata con forza da Trump nel corso della campagna elettorale del 2016, quando affermò polemicamente che gli Stati Uniti dovevano essere preparati a lasciare che gli alleati che non pagavano la propria «giusta quota» per la difesa si «difendano da soli»<sup>13</sup>. L'allora candidato repubblicano aveva sposato la visione declinista della Potenza americana, respingendo l'ipotesi che gli Stati Uniti debbano agire come il «poliziotto del mondo» e che, anzi, avrebbero dovuto fare i conti con assetti economici e militari ormai molto indebolitisi. Andando oltre l'approccio *from behind* obamiano, Trump sostenne che per Washington sarebbe stato insostenibile continuare a fornire un ombrello di sicurezza ai Paesi alleati senza un ritorno immediato visibile, anzitutto per le casse statunitensi.

Quella trumpiana, in altri termini, è stata in primo luogo una visione economicistica e transattiva delle alleanze internazionali in nome del principio *America First*<sup>14</sup>. Gli Stati Uniti in declino, secondo tale concezione, non avrebbero potuto che recuperare il proprio status di supremazia se non colmando il gap, anzitutto economico, che li divide dal resto del mondo lasciandosi alle spalle la condizione di dipendenza (e non di interdipendenza) che apre

---

<sup>12</sup> U.S. Department of Defense, *Summary of the National Defense Strategy of the United States of America (NDS). Sharpening the American Military's Competitive Edge*, Washington, DC, 2018, pp. 1, 8.

<sup>13</sup> *Trump calls for US foreign policy shake-up, no more 'nation-building'*, "Fox News", 27.4.2016.

<sup>14</sup> S.A. Renshon – P. Suedfeld (eds), *The Trump Doctrine and the Emerging International System*, Cham, 2021.

i propri confini alla globalizzazione, di un Paese che spende risorse per il mantenimento della stabilità internazionale e sacrifica i propri interessi in nome della sicurezza di altri Stati senza ottenere un beneficio economico, penalizzando anzi il contribuente americano<sup>15</sup>.

In questo quadro, le alleanze militari che hanno sostenuto la *leadership* americana fin dalla conclusione della Seconda Guerra Mondiale, soprattutto nei due teatri oggi maggiormente rilevanti – l'Asia e l'Europa, potevano essere sì utili, come sostenuto dalle guide strategiche, ma non inviolabili, e dunque, in quanto tali, oggetto di revisione sia negli equilibri bi- e multilaterali che nella rilevanza internazionale. Alleanze che non rappresentavano più un *asset* indiscusso per la Potenza statunitense, bensì potenzialmente una *liability* dato che ormai Washington, nella visione trumpiana, pagava troppo denaro per avere troppo poco come ritorno. Tanto più se gli alleati, al riparo da minacce sotto l'ombrello americano, potevano concentrare i propri sforzi economici nella concorrenza, *in primis* commerciale, agli Stati Uniti che, a quel punto, rischiavano persino di diventare «una nazione del Terzo mondo»<sup>16</sup>.

### Le triangolazioni nell'Indo-Pacifico

Dal *Day One*, l'amministrazione Trump ha privilegiato per le questioni internazionali un approccio bi- e unilaterale di apparente maggior beneficio, quanto meno in un'ottica di breve periodo, per gli Stati Uniti. Un approccio, questo, inteso a dare maggiore peso a Washington sulla scena globale, a cominciare dai negoziati diretti con le diverse controparti, che si sarebbero così viste sottratte la possibilità di controbilanciare la Potenza americana attraverso possibili coalizioni *ad hoc*. La sfera del commercio internazionale, tra le maggiori priorità dell'amministrazione nel corso di tutto il mandato, ha fin da subito mostrato tale indirizzo. Già in campagna

---

<sup>15</sup> Si veda il discorso di Trump tenuto al Center for the National Interest di Washington il 27 aprile 2016 e consultabile al seguente link: <https://nationalinterest.org/feature/trump-foreign-policy-15960>.

<sup>16</sup> Così Trump in un discorso in Florida nell'estate 2016 durante la campagna elettorale. Cit. in C. Hardy, *Trump: "We are more united than ever"*, "Euronews", 4.8.2016.

elettorale, l'allora candidato repubblicano aveva etichettato la *Trans-Pacific Partnership*, ovvero l'iniziativa commerciale multilaterale lanciata da Obama per unire le due sponde del Pacifico, come «il più grande pericolo» per gli Stati Uniti<sup>17</sup>, che avrebbero visto ridotto il proprio potere negoziale e aperto il loro mercato a condizioni sfavorevoli a *competitor* economici come, ad esempio, l'alleato giapponese. In ambito commerciale, Trump ha dunque ritirato gli Stati Uniti dai firmatari dell'accordo multilaterale<sup>18</sup> e, come si vedrà, ha iniziato a negoziare sul piano bilaterale con Tokyo un nuovo patto inteso a ridurre il disavanzo commerciale americano e, contestualmente, nel 2018, ha aggiornato quello con l'altro alleato, la Corea del Sud.

Con Trump, l'Asia ha rappresentato, in continuità con Obama, il teatro geopolitico di maggiore interesse per gli Stati Uniti. Ciò, naturalmente, è una diretta conseguenza del progressivo spostamento del baricentro globale, anzitutto economico, da Occidente a Oriente, in particolare a seguito della crisi finanziaria del 2008. Ma è anche frutto di una precisa scelta strategica, per cui la Casa Bianca vede nella Cina il principale rivale dell'America sulla scena internazionale. Se l'amministrazione Obama aveva saputo dosare, non senza contraddizioni, incentivi e sanzioni nella relazione con Pechino, quella di Trump ha adottato un approccio più muscolare, marcando una differenza sia sostanziale che formale rispetto al predecessore.

La stessa NSS del 2017 sottolinea la natura competitiva e antagonista dei rapporti tra Washington e Pechino, vedendo in quest'ultima una «Potenza revisionista» che, al fianco di Mosca, starebbe «sfidando la potenza, l'influenza e gli interessi degli Stati Uniti, nel tentativo di eroderne la sicurezza e la prosperità». La Cina perseguirebbe dunque una visione del mondo «antitetica ai valori e agli interessi statunitensi», e avrebbe sfruttato l'inclusione nel «grande gioco» della globalizzazione al fine di «espandere la sua

---

<sup>17</sup> Si veda la trascrizione del discorso del 28 giugno 2016 a Monessen, in Pennsylvania, al seguente link: <http://www.politico.com/story/2016/06/full-transcript-trump-job-plan-speech-224891>.

<sup>18</sup> La medesima sorte è toccata alla *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, ovvero l'iniziativa commerciale lanciata da Obama per unire le due sponde dell'Atlantico.

potenza a discapito della sovranità degli altri»<sup>19</sup>. Più sinteticamente, per la NDS del 2018 la Cina è un «*competitor* strategico» che «intimidisce i vicini» (e non solo)<sup>20</sup>.

Nonostante la crescente influenza oltremare, anzitutto in Africa, la Cina è ancora alla ricerca di una *leadership* nello spazio geopolitico a lei più prossimo, dove la sua proiezione è messa in discussione dagli stessi corregionali oltre che, naturalmente, dal sistema di alleanze di Washington. È interessante rilevare che qui la *leadership* securitaria degli Stati Uniti trova un corrispettivo nella supremazia economica della Cina. Paesi come le Filippine, ex colonia americana e alleato di Washington, o il Vietnam, teatro di una delle maggiori sconfitte politico-militari americane, ondeggiavano tra la necessità di attirare gli investimenti cinesi in virtù di una maggiore crescita economica e il timore che l'influenza di Pechino possa aumentare al punto da mettere in pericolo la sicurezza nazionale nel lungo periodo.

In questo quadro, le «vecchie» alleanze bilaterali degli Stati Uniti con Giappone e Corea del Sud, più quella trilaterale con Australia e Nuova Zelanda, che furono siglate durante la Guerra Fredda nel quadro del *containment* dell'Unione Sovietica, acquisiscono una rinnovata rilevanza, stavolta per contenere l'ascesa di Pechino. Fin dagli anni Cinquanta, per gli Stati Uniti la sicurezza nell'Asia-Pacifico si è difatti fondata su un sistema a raggiera (*hub and spokes*) in cui al centro vi era Washington e i cui alleati costituivano i raggi<sup>21</sup>. Nel dicembre 2018, il Congresso ha approvato l'*Asia Reassurance Initiative Act* che ha riconosciuto il «ruolo vitale» delle alleanze con l'Australia, cui si affianca *de jure* quella con la Nuova Zelanda<sup>22</sup>, con il Giappone e con la Corea del Sud<sup>23</sup>.

Nel 1951, alla luce del declino della Gran Bretagna sullo scenario internazionale, gli ex Dominion imperiali di Australia e

---

<sup>19</sup> *NSS 2017*, cit., pp. 2, 25.

<sup>20</sup> *NDS 2018*, cit., p. 1.

<sup>21</sup> V.D. Cha, *Powerplay. The Origins of the American Alliance System in Asia*, Princeton-Oxford, 2016.

<sup>22</sup> U.S. Department of State, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, *U.S. Relations With Australia. Bilateral Relations Fact Sheet*, 21.1.2020, <http://www.state.gov/u-s-relations-with-australia/>.

<sup>23</sup> Un «ruolo vitale» lo mantiene anche il partenariato, che non è un'alleanza con un *casus foederis*, con l'India. Si veda il testo dell'*Act* al seguente link: <http://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text>.

Nuova Zelanda si rivolsero agli Stati Uniti come Potenza garante della propria sicurezza. Fu firmato così il trattato di mutua difesa trilaterale (ANZUS), che manteneva Wellington e Canberra nel quadro dell'Anglosfera, alla quale prendevano parte anche Londra e il Canada (si pensi alla collaborazione nell'ambito dei *Five Eyes*)<sup>24</sup>. Non un caso, inoltre, che l'ANZUS venisse siglato proprio all'indomani della firma dell'alleanza sino-sovietica nel 1950. L'articolo 4 del patto trilaterale, ossia il *casus foederis*, recita che «ciascuna Parte riconosce che un attacco armato nell'area del Pacifico a una delle Parti sarebbe pericoloso per la sua propria pace e sicurezza e dichiara che agirebbe per affrontare il pericolo comune in accordo con i suoi processi costituzionali»<sup>25</sup>. A distanza di settant'anni, alla luce dell'ascesa cinese, l'articolo 4 mantiene interamente la sua validità, benché la minaccia sia (parzialmente) mutata<sup>26</sup>. Così come avvenuto per il *casus foederis* del Patto Atlantico, quello dell'ANZUS era stato invocato per la prima e unica volta all'indomani degli attentati dell'11 settembre 2001 dall'Australia, in dimostrazione della rilevanza che l'alleanza manteneva per Canberra. Tra 2010 e 2012, poi, con due dichiarazioni congiunte, Wellington e Washington avevano riallacciato i rapporti strategici dopo un congelamento più che ventennale, riattivando dunque il ruolo neozelandese nel quadro trilaterale e rivitalizzando la stessa ANZUS<sup>27</sup>.

Nel corso del mandato di Trump, non sono stati pochi gli attriti tra il Presidente statunitense e i Primi Ministri di Australia e Nuova Zelanda, in particolare rispettivamente Malcolm Turnbull

---

<sup>24</sup> Si rimanda a D. Borsani, *Ritorno all'Anglosfera? Una prospettiva storica sui rapporti tra Gran Bretagna e Stati Uniti al tempo di Trump*, in M. de Leonardis (a cura di), *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale tra continuità e mutamento*, Milano, 2017, pp. 59-82.

<sup>25</sup> Il trattato è in O. Barié – M. de Leonardis – A.G. de' Robertis – G. Rossi, *Storia delle relazioni internazionali. Testi e documenti (1815-2003)*, Bologna, 2004, pp. 382-383.

<sup>26</sup> M.J. Green – Z. Cooper – P. Dean – B. Taylor, *ANZUS must pivot to Asia*, "The Sidney Morning Herald", 14.7.2015.

<sup>27</sup> Si vedano i testi della *Wellington Declaration on a New Strategic Partnership Between New Zealand and the United States* del 5 novembre 2010 e della *Washington Declaration on Defense Cooperation* del 19 giugno 2012 ai seguenti link: <http://usnz-council.org/us-nz-issues/wellington-declaration/>; <http://usnz-council.org/us-nz-issues/washington-declaration/>.

e Jacinda Ardern, su tematiche come immigrazione e la gestione della pandemia del Covid-19<sup>28</sup>. Nel caso di Canberra, poi, Trump ha valutato l'imposizione di dazi doganali punitivi, infine non applicati anzitutto grazie alla mediazione del Dipartimento di Stato e del Pentagono<sup>29</sup>.

D'altronde, la convergenza strategica tra i tre Paesi, come enunciato dai rispettivi documenti guida, sono significative, a partire dall'allargamento del teatro regionale da Asia-Pacifico a Indo-Pacifico, «che va dalla costa occidentale dell'India alle coste occidentali degli Stati Uniti»<sup>30</sup>. Nel *Foreign Policy White Paper* australiano del 2017, Canberra osservava che «nell'Indo-Pacifico» gli «equilibri di potere» stavano «cambiando» in quanto «la Cina sta sfidando la posizione dell'America». «La nostra alleanza con gli Stati Uniti», continuava il documento, «è fondamentale per l'approccio dell'Australia all'Indo-Pacifico. Senza un forte impegno politico, economico e di sicurezza degli Stati Uniti, è probabile che il potere si sposti più rapidamente nella regione e sarà più difficile per l'Australia raggiungere i livelli di sicurezza e stabilità che cerchiamo. Per sostenere i nostri obiettivi nella regione, il governo amplierà e approfondirà la nostra cooperazione nell'ambito dell'alleanza»<sup>31</sup>. Dal canto suo, la NSS statunitense affermava che l'Australia «continua a rafforzare le disposizioni economiche e di sicurezza che supportano i nostri interessi condivisi e salvaguardano i valori democratici in tutta la regione. La Nuova Zelanda è un partner chiave degli Stati Uniti che contribuisce alla pace e alla sicurezza in tutta la regione»<sup>32</sup>. Lo *Strategic Defence Policy Statement* del governo neozelandese, pubblicato nel 2018, sosteneva poi che «la Cina cerca di restaurare presunti livelli storici di influenza nella sua periferia così come un rafforzato ruolo di *leadership* globale» e dunque, anche alla luce di ciò, Wellington si impegnava «a

---

<sup>28</sup> Si vedano, ad esempio, J. Perlez, *Trump's Harsh Talk With Malcolm Turnbull of Australia Strains Another Alliance*, "The New York Times", 2.2.2017; P. Menon, *New Zealand's Ardern hits back at Trump over coronavirus 'surge'*, "Reuters", 18.8.2020.

<sup>29</sup> A. Swanson – M. Haberman – J. Tankersley, *Trump Administration Considered Tariffs on Australia*, "The New York Times", 2.6.2019.

<sup>30</sup> NSS 2017, cit., pp. 45-46.

<sup>31</sup> Australian Foreign Ministry, *Foreign Policy White Paper, Opportunity Security Strength*, 2017, pp. 1, 4.

<sup>32</sup> NSS 2017, cit., p. 46.

rafforzare e a ampliare» le relazioni con i Paesi dell'Anglosfera «attraverso un'interazione e una cooperazione più regolari»<sup>33</sup>. Non un caso, dunque, che dal 2015 i tre Paesi dell'ANZUS abbiano riavviato le esercitazioni militari congiunte (*Talisman Sabre*) e che, nel corso dell'amministrazione Trump, siano state affiancate da unità del Regno Unito, del Canada e del Giappone tra 2017 e 2019<sup>34</sup>.

Proprio Tokyo rappresenta un ulteriore, fondamentale tassello nel sistema regionale delle alleanze di Washington. Definito fin dal Secondo dopoguerra, con un'espressione giornalistica, come «una grande portaerei americana nel Pacifico»<sup>35</sup>, il Giappone ha iniziato a ricoprire il ruolo di alleato statunitense a partire dal 1960 con la firma del Trattato di mutua cooperazione e sicurezza. All'articolo 5, esso afferma che «ciascuna Parte riconosce che un attacco armato contro una delle Parti nei territori sotto l'amministrazione del Giappone sarebbe pericoloso per la propria pace e sicurezza e dichiara che agirebbe per confrontarsi con il comune pericolo sulla base delle sue norme e dei suoi processi costituzionali»<sup>36</sup>.

Durante l'amministrazione Obama, gli Stati Uniti avevano notificato che il Trattato copriva anche le isole Senkaku, contese dalla Cina, e tale impegno è stato ribadito dall'amministrazione Trump<sup>37</sup>. Eppure, proprio il *casus foederis* del Trattato è stato oggetto di critica da parte del Presidente americano, secondo cui l'articolo 5 favorisce solo il Giappone, non garantendo agli Stati Uniti il supporto di Tokyo in cui invece venissero attaccati quest'ultimi<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> New Zealand Government, *Strategic Defence Policy Statement*, 2018, pp. 14, 17.

<sup>34</sup> Si vedano E. Graham, *Talisman Sabre 2015: Bigger and more amphibious*, "The Interpreter", 20.7.2015; C. Doornbos, *Talisman Sabre flexed coalition power in the Indo-Pacific, experts say*, "Stars and Stripes", 2.8.2019.

<sup>35</sup> I. Zingarelli, *I tre imperialismi*, Bologna, 1949, p. 225.

<sup>36</sup> Il testo è consultabile al seguente link: <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>.

<sup>37</sup> Anche il neo-Presidente statunitense, Joe Biden, ha dichiarato che manterrà tale impegno. Si vedano: *President Donald J. Trump's Summit Meeting with Prime Minister Shinzo Abe*, Mar-a-Lago, 18.4.2018, <http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-summit-meeting-prime-minister-shinzo-abe/>; R. Harding, *Biden says US-Japan defence treaty applies to disputed Senkaku Islands*, "Financial Times", 12.11.2020.

<sup>38</sup> *Remarks by President Trump in Press Conference*, Osaka, 29.6.2019, <http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-conference-osaka-japan/>.

Se da un lato Trump ha colto la natura asimmetrica dell'alleanza, dall'altro ha trascurato la dimensione storica di tale asimmetria, spingendo per un suo riequilibrio e non escludendo in privato, nel caso ciò non avvenisse, la possibilità di denunciare il Trattato stesso<sup>39</sup>. Una prospettiva, questa, non certo coerente con quanto affermato davanti alle telecamere, cioè che l'alleanza tra i due Paesi rimaneva «salda e inviolabile»<sup>40</sup>.

Coerentemente con la sua diplomazia transattiva, invece, Trump ha sostenuto in più occasioni la necessità che il governo giapponese contribuisca maggiormente in termini economici per la propria difesa nazionale nel quadro di una più equa relazione economico-strategica con Washington. Trump, a tal scopo, ha applicato anche dazi sull'acciaio e l'alluminio nipponici in nome della sicurezza nazionale<sup>41</sup>. In base a un accordo bilaterale che scade nel marzo 2021, Tokyo attualmente paga circa 2 miliardi di dollari per lo stazionamento di 54.000 truppe statunitensi sul proprio territorio, circa la metà delle quali sono di stanza nella base aerea statunitense di Okinawa. Trump, insoddisfatto della sola revisione della Costituzione giapponese che garantirebbe al governo di Tokyo un maggiore margine di manovra militare nel contesto anzitutto regionale, avrebbe richiesto un aumento dei contributi fino a quattro volte<sup>42</sup>.

Da parte sua, il Giappone, definito dalla NSS del 2017 come «alleato critico»<sup>43</sup>, non solo ha partecipato alle esercitazioni dell'ANZUS nel corso degli ultimi anni, ma è anche entrato a far parte di una nuova intesa regionale a quattro nell'ambito dell'Indo-Pacifico, il *Quadrilateral Security Dialogue*, (ri)lanciato dagli Stati Uniti nel 2017 e che vede la compartecipazione di Australia e India, uniti a contrastare, anche attraverso esercitazioni navali congiunte, l'assertività della Cina e dei suoi (presunti) clienti, come la Corea

---

<sup>39</sup> J. Jacobs, *Trump Muses Privately About Ending Postwar Japan Defense Pact*, "Bloomberg", 25.6.2019.

<sup>40</sup> *Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference*, 27.5.2019, <http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-abe-japan-joint-press-conference-3/>.

<sup>41</sup> T. Kawanami, *Trump's steel and aluminum tariffs take effect*, "Nikkei Asia", 23.3.2018.

<sup>42</sup> L. Seligman – R. Gramer, *Trump Asks Tokyo to Quadruple Payments for U.S. Troops in Japan*, "Foreign Policy", 15.11.2019.

<sup>43</sup> NSS 2017, cit., p. 46.

del Nord, nel quadrante regionale<sup>44</sup>. In occasione delle celebrazioni per il sessantesimo anniversario dell'alleanza nippo-americana, il Primo Ministro giapponese, Shinzo Abe, ha affermato che «oggi più che mai, il Trattato di sicurezza tra Giappone e Stati Uniti è un pilastro indistruttibile, un pilastro inamovibile, che salvaguarda la pace in Asia, nell'Indo-Pacifico e nel mondo»<sup>45</sup>. D'altronde, in due differenti documenti pubblicati dal governo giapponese, il *National Defense Program Guidelines* del 2019 e il corpuso *White Paper* del 2020, si riconosce che l'alleanza con Washington continua a costituire la pietra angolare della propria sicurezza e della stabilità regionale, ma parimenti si riconosce che, per un «ulteriore rafforzamento dell'alleanza» tra i due Paesi, la «essenziale premessa» è che «il Giappone rafforzi le proprie capacità di difesa»<sup>46</sup>.

Non è casuale, dunque, che il 2020 sia stato l'ottavo anno consecutivo di crescita per la spesa militare giapponese, incrementando *in primis* gli acquisti di armamenti statunitensi<sup>47</sup>, e che Tokyo abbia accettato di negoziare, arrivando a una prima intesa nel 2019, un accordo commerciale con Washington per un «commercio più bilanciato»<sup>48</sup>. Se nella dimensione commerciale la pressione di Trump è stata con ogni probabilità la variabile cruciale che ha determinato il nuovo orientamento nipponico, nell'ambito dell'aumento del budget per la difesa il *trend* ha preceduto l'insediamento del Presidente repubblicano, collocandosi temporaneamente all'indomani delle prime significative tensioni con la Cina sulle isole Senkaku<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Si veda il focus del Congressional Research Service, *The "Quad": Security Cooperation Among the United States, Japan, India, and Australia*, IF11678, Washington, DC, 2.11.2020.

<sup>45</sup> *Remarks by the Prime Minister, Marking the 60<sup>th</sup> Anniversary of the Signing of the Japan-US Security Treaty*, 19.1.2020, [http://japan.kantei.go.jp/98\\_abe/statement/202001/\\_00002.html](http://japan.kantei.go.jp/98_abe/statement/202001/_00002.html).

<sup>46</sup> Ministry of Defense, *Defense White Paper of Japan*, Tokyo, 2020, p. 299.

<sup>47</sup> R. Harding, *Japan to raise military spending to new record*, "Financial Times", 20.12.2019.

<sup>48</sup> Office of the US Trade Representative, *Fact Sheet on U.S.-Japan Trade Agreement*, settembre 2019, <http://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/september/fact-sheet-us-japan-trade-agreement>.

<sup>49</sup> Il 22 settembre 2012 il settimanale britannico *The Economist* pubblicava in copertina l'immagine delle isole Senkaku, un arcipelago disabitato e di ridotte dimensioni, con il titolo: «Cina e Giappone potrebbero davvero farsi guerra per queste? Purtroppo, sì».

Nel teatro dell'Indo-Pacifico un'altra alleanza, quella con la Corea del Sud, definita nella NSS del 2017 come «più forte che mai»<sup>50</sup>, è stata messa alla prova. Il Trattato di mutua difesa stipulato nel 1953 sancisce agli articoli 3 e 4 che un attacco alle due Parti o, più in generale, «un attacco armato nell'area del Pacifico» richiede un'azione congiunta per rispondere al «comune pericolo», garantendo di converso agli Stati Uniti la possibilità di mantenere sul territorio sudcoreano il proprio personale militare, oggi pari a circa 28.500 unità<sup>51</sup>. Così come accaduto per l'alleanza col Giappone, Paese con cui Seul mantiene storicamente relazioni piuttosto tese nonostante il comune alleato americano<sup>52</sup>, Trump si è mostrato critico verso la Corea del Sud nella sua ottica transattiva.

In campagna elettorale, l'allora candidato repubblicano aveva sostenuto che la Corea del Sud avrebbe dovuto pagare di più per la sua difesa, dichiarandosi pronto a ritirare le truppe americane se non lo avesse fatto<sup>53</sup>. Di fronte allo spettro di un potenziale isolamento, che avrebbe favorito Cina e Corea del Nord, il governo di Seul ha presto assecondato i *desiderata* trumpiani mostrandosi disponibile a rinegoziare l'accordo di libero scambio bilaterale, che era entrato in vigore nel 2012 e definito dallo stesso Trump in campagna elettorale come «*job killing deal*»<sup>54</sup>. Nell'arco di un anno, i negoziati, iniziati nel gennaio 2018 e concordati fin dall'ottobre 2017, si sono conclusi con la firma di un nuovo accordo commerciale<sup>55</sup>. Da un lato, il successivo (tentato) riavvicinamento da parte dell'amministrazione Trump con la Corea del Nord per la denuclearizzazione della penisola ha contribuito a incentivare le consultazioni diplomatiche tra Seul e Washington, pur non

---

<sup>50</sup> NSS 2017, cit., p. 46.

<sup>51</sup> Il testo del Trattato è consultabile al seguente link: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/kor001.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/kor001.asp).

<sup>52</sup> K. Kimura, *The Burden of the Past. Problems of Historical Perception in Japan-Korea Relations*, Ann Arbor, 2019.

<sup>53</sup> K. Gamel, *Trump presidency will test longstanding US-South Korean alliance*, "Stars and Stripes", 9.11.2016.

<sup>54</sup> *Trump denounces Korea-US FTA as 'job-killing' deal*, "Korean Times", 22.7.2016.

<sup>55</sup> S.L. Persio, *Trump Scores First Win on 'Horrible' South Korea Trade Agreement*, "Newsweek", 5.10.2017; S. Lester – I. Manak – K. Kim, *Trump's First Trade Deal: The Slightly Revised Korea-U.S. Free Trade Agreement*, "Free Trade Bulletin", n. 73, 13.6.2019.

sottraendole a occasionali attriti; dall'altro, il governo sudcoreano ha risposto alle critiche della Casa Bianca sul *burden sharing* aumentando il budget per la difesa dal 2,4% del PIL del 2017 al 2,7% del 2019<sup>56</sup>, prospettando un ulteriore e consistente aumento nel breve-medio termine<sup>57</sup>. Washington ha comunque continuato invano a chiedere a Seul di quintuplicare i suoi contributi per il mantenimento delle unità americane sul territorio sudcoreano<sup>58</sup>. Tuttavia, la disponibilità e le concessioni ottenute dal governo di Moon Jae-in fin dalla conclusione del 2017 parrebbero aver ulteriormente convinto Trump a mantenere lo stesso *pattern* nei rapporti con altri alleati, *in primis* nell'ambito transatlantico.

### Una sveglia per l'Europa

La Russia è storicamente un attore cruciale nell'ambito delle relazioni tra Stati Uniti ed Europa. Nel corso degli ultimi anni, essa ha assunto una rinnovata rilevanza a seguito della crisi ucraina, iniziata nel 2014, che portò l'amministrazione Obama ad affermare nella NSS del 2015 che la sicurezza e la stabilità dell'Europa non potevano più essere «date per scontate»<sup>59</sup>. La stessa NSS del 2017, come si è visto, ha inserito la Russia tra i principali rivali degli Stati Uniti al pari della Cina. Tuttavia, Trump è parso avere un'inclinazione differente verso Mosca nel corso del mandato.

Già durante la campagna elettorale, il futuro Presidente affermò che Mosca non costituiva un pericolo; al contrario, era giunto il momento di «allentare le tensioni» tra i due Paesi siglando un

---

<sup>56</sup> Si vedano i dati raccolti dal SIPRI al seguente link: <http://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>.

<sup>57</sup> C. Min Lee, *South Korea Is Caught Between China and the United States*, Carnegie Endowment for International Peace, 21.10.2020.

<sup>58</sup> Il governo sudcoreano contribuisce tradizionalmente con circa 800 milioni di dollari. Recentemente, ha mostrato disponibilità a incrementare tale somma del 13%, una cifra non ritenuta sufficiente da Trump. L'accordo è in fase di negoziazione nel momento in cui si scrive. Si vedano il focus del Congressional Research Service, *South Korea: Background and U.S. Relations*, IF10165, Washington, DC, 22.4.2020; H. Shin, *U.S. military says South Korean workers may be laid off amid row over costs*, "Reuters", 16.10.2020.

<sup>59</sup> The White House, *The 2015 National Security Strategy*, Washington, DC, 2015, p. 25.

nuovo accordo e si mostrò disponibile a studiare una soluzione che riconoscesse l'appartenenza della Crimea alla Russia sulla base del principio di autodeterminazione dei popoli<sup>60</sup>. D'altro canto, la prevenzione della comparsa di egemoni regionali in Eurasia rappresenta un obiettivo storico della politica estera statunitense, e dunque un accordo con Mosca, secondo Trump, avrebbe potuto funzionare come strumento per separare questa da Pechino, la cui eventuale alleanza, sulla base dell'esperienza della Guerra Fredda, costituirebbe di gran lunga il maggiore pericolo per Washington tanto nel breve che nel lungo periodo<sup>61</sup>. Il vertice bilaterale tra Trump e il Presidente russo, Vladimir Putin, a Helsinki del 2018 pare sia stato il momento in cui tale accordo è stato più vicino al realizzarsi<sup>62</sup>. Il fallimento, però, è da ricondursi anzitutto alla situazione interna degli Stati Uniti e alla strenua opposizione in primo luogo del Congresso a un qualsiasi avvicinamento con la Russia, che equivarrebbe, per ambo i partiti, a un abbraccio mortale che soffocherebbe i valori e gli interessi americani<sup>63</sup>.

Non solo la nascita dell'Alleanza Atlantica, ma anche la sua evoluzione storica è intrinsecamente legata alla postura di Mosca sulla scena europea. In campagna elettorale, Trump aveva sostenuto che una NATO focalizzata sulla difesa territoriale in chiave anti-russa era «obsoleta» e «costa [agli Stati Uniti] una fortuna e deve essere cambiata per concentrarsi maggiormente sul terrorismo». In altre parole, tra gli obiettivi dell'amministrazione Trump sembrava esservi quello di «aggiornare la missione e la struttura della NATO che sono datate e che hanno avuto origine nella Guerra Fredda, per metterla a confronto con le sfide condivise [da Europa e America], inclusi i flussi migratori e il terrorismo islamico». Il candidato repubblicano aveva poi aggiunto che la NATO «è diventata molto burocratica, estremamente costosa e forse non è flessibile

---

<sup>60</sup> Per un approfondimento, si rimanda a D. Borsani, *USA 2016, la politica estera americana secondo Clinton e Trump*, "ISPI Analysis", n. 306, novembre 2016.

<sup>61</sup> M. Berrettini, *America (next) Pacific Century? Gli Stati Uniti di Donald Trump alla fine della «Great Divergence»*, in de Leonardis (a cura di), *Effetto Trump*, cit., pp. 129-157.

<sup>62</sup> S. Pifer, *What Helsinki agreements? This is not normal*, Brookings Institution, 19.7.2018.

<sup>63</sup> S. Cullinane-W. Courtney, *Has Congress Captured Russia Policy?*, "The Hill", 14.8.2020.

abbastanza» per le sfide del Ventunesimo secolo. Anche per tal motivo, affermò Trump soffermandosi sugli squilibri del *burden sharing*, «gli Stati Uniti devono essere preparati a lasciare che i Paesi [che non pagano le proprie quote per la difesa] si difendano da soli», ritirandosi dai propri impegni in Europa, persino in caso di un'ipotetica invasione delle Forze armate russe, magari nei Paesi baltici<sup>64</sup>.

Al primo vertice NATO cui partecipò in qualità di Capo di Stato, quello di Bruxelles del maggio 2017, Trump non sostenne esplicitamente l'impegno degli Stati Uniti verso il *casus foederis* del Patto Atlantico<sup>65</sup>, facendo risuonare campanelli di allarme in diversi governi europei. All'indomani del summit, non solo i diplomatici americani, ma anche il Segretario alla Difesa, Jim Mattis, quello di Stato, Rex Tillerson, e il *National Security Advisor*, Herbert R. McMaster, si affrettarono invece a sottolineare che Washington avrebbe mantenuto gli impegni per la difesa degli alleati d'oltreatlantico, convincendo infine il Presidente a fare lo stesso pubblicamente in giugno<sup>66</sup>. Questo benché, privatamente, continuasse a sollevare dubbi sull'opportunità per gli Stati Uniti di continuare a far parte di una alleanza che portava, a suo dire, più oneri che benefici<sup>67</sup>.

D'altra parte, l'insistenza trumpiana altro non è stata che la punta dell'iceberg di una questione che sia durante la Guerra Fredda che, soprattutto, nell'ultimo quindicennio, alla luce di un declino relativo degli Stati Uniti sulla scena internazionale, è

---

<sup>64</sup> Sulla posizione di Trump in campagna elettorale, si rimanda a Borsani, *USA 2016*, cit.

<sup>65</sup> L'articolo 5, il *casus foederis*, recita: «Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, [...] assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale». Si veda il testo del Trattato sul sito del Comitato Atlantico Italiano: <http://www.comitatoatlantico.it/COMIT/documenti/trattato-nord-atlantico/>.

<sup>66</sup> P. Baker, *Trump Commits United States to Defending NATO Nations*, "The New York Times", 9.6.2017.

<sup>67</sup> J.E. Barnes – H. Cooper, *Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia*, "The New York Times", 19.1.2019.

tornata a riproporsi con forza<sup>68</sup>. Come già affermato in più occasioni tra il 2006 e il 2011 da Robert Gates, Segretario alla Difesa sotto le presidenze di George W. Bush e Obama, la NATO, nella visione statunitense, non può basarsi su una «*membership* di carta» e nemmeno essere un «*talk shop*»; dovrebbe invece essere «un'alleanza militare» dove assumersi «seri e reali obblighi mondiali». Dunque «il fallimento di assolvere agli impegni presi», *in primis* nell'ambito del *burden sharing* da parte europea, metteva a rischio la «credibilità della NATO» e con essa l'utilità del progetto di alleanza. Il rischio, stanti così le cose, era che la NATO si trasformasse in un'alleanza «a doppia velocità», il che contribuiva a ridurre «l'appetito e la pazienza» degli Stati Uniti nel mantenere saldo il legame tra le due sponde dell'Atlantico<sup>69</sup>. Ancor più vero, questo, nel momento in cui, nella visione transattiva di Trump, l'Europa rappresentava per gli Stati Uniti un «nemico» economico da contrastare<sup>70</sup>.

La seconda metà del 2017 è servita dunque all'amministrazione Trump per ribadire che la NATO sarebbe potuta sopravvivere solo nel momento in cui le due sponde dell'Atlantico avrebbero riequilibrato i propri oneri nell'ambito della difesa. Con il discorso di Varsavia, tenuto il 6 luglio, il Presidente affermò:

gli americani sanno che una forte alleanza di nazioni libere, sovrane e indipendenti è la migliore difesa per le nostre libertà e per i nostri interessi. Questo è il motivo per cui la mia amministrazione ha chiesto che tutti i membri della NATO rispettino finalmente i rispettivi pieni ed equi obblighi. Come risultato di questa insistenza, altri miliardi

---

<sup>68</sup> Sull'aspetto storico del *burden sharing*, Massimo de Leonardis osserva che «durante tutta la Guerra Fredda, già durante i negoziati per l'Alleanza Atlantica quando Washington sottolineò i principi del *self-help* e del mutuo soccorso, gli Stati Uniti hanno sollevato il problema della condivisione degli oneri. Tutti i Presidenti americani, con più o meno energia, hanno ripetuto l'esortazione agli europei a spendere di più, soprattutto quando sentivano che l'Europa era un concorrente economico in crescita». Si veda M. de Leonardis, *The Atlantic Alliance through the Historian's Looking Glass*, "UNISCI Journal", n. 50 (maggio 2019), pp. 111-124.

<sup>69</sup> Per un approfondimento, si rimanda a D. Borsani, *Il ruolo della NATO nella guerra al terrorismo secondo gli Stati Uniti*, "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche" (ora "Quaderni di Scienze Politiche"), a. VII, n. 11 (2017), pp. 129-154.

<sup>70</sup> Cit. in C. Contiguglia, *Trump: EU is one of United States' biggest foes*, "Politico", 15.7.2018.

di dollari hanno cominciato a riversarsi nella NATO. In effetti, le persone sono scioccate. Ma miliardi e miliardi di dollari in più stanno arrivando da Paesi che, secondo me, non avrebbero pagato così velocemente. A coloro che criticano la nostra dura posizione, vorrei sottolineare che gli Stati Uniti hanno dimostrato non solo a parole ma con le loro azioni che siamo fermamente a favore dell'articolo 5, l'impegno alla difesa reciproca<sup>71</sup>.

La NSS pubblicata del 2017 sostenne poi che gli Stati Uniti «restano impegnati nel rispettare l'articolo 5» e a mantenere la loro presenza oltreatlantico in quanto l'Europa consente loro di «aumentare la portata strategica e ottenere l'accesso a basi avanzate» utili per «operazioni globali». Il documento dunque ribadiva che «gli Stati Uniti adempiono alle proprie responsabilità in materia di difesa e si aspettano che gli altri facciano lo stesso. Ci aspettiamo che i nostri alleati europei aumentino la spesa per la difesa al 2 per cento del prodotto interno lordo entro il 2024»<sup>72</sup>.

L'ottimismo di Trump sul *burden sharing* mostrato in Polonia nell'estate 2017 non era d'altronde ingiustificato. Secondo i dati della NATO, nel 2016, l'ultimo anno della presidenza di Obama, solo tre Paesi (Estonia, Grecia e Regno Unito) superavano il tetto del 2% del PIL per le spese per la difesa; un parametro, questo, approvato dal Consiglio Atlantico (e dunque all'unanimità dagli alleati) durante il vertice di Riga del 2006<sup>73</sup>. Nel 2020, ultimo anno del mandato di Trump, i Paesi che superavano quella soglia erano triplicati (Estonia, Francia, Grecia, Lettonia, Lituania, Norvegia, Polonia, Romania, Regno Unito). Confrontando, poi, i dati tra il 2014, anno dello scoppio della crisi in Ucraina, e quelli del 2020, caratterizzato dalla crisi del Covid-19, si nota che non vi è un singolo membro della NATO che abbia rinunciato ad alzare il proprio budget per le spese militari in percentuale sul PIL. In termini assoluti, escludendo il 2020 a causa delle problematiche economiche scaturite dall'impatto del Coronavirus, nel quinquennio

---

<sup>71</sup> *Remarks by President Trump to the People of Poland*, Varsavia, 6.7.2017, <http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-people-poland/>.

<sup>72</sup> *NSS 2017*, cit., p. 48.

<sup>73</sup> *Press Briefing by NATO Spokesman, James Appathurai after the meeting of the North Atlantic Council at the level of Defence Ministers*, Bruxelles, 8.6.2005, <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s060608m.htm>.

tra il 2014 e il 2019 tutti i membri della NATO hanno investito nel settore della difesa sempre più miliardi a un ritmo costante<sup>74</sup>.

Se da un lato, dunque, a Varsavia Trump aveva ragione a sottolineare che gli alleati contribuivano maggiormente alle spese militari (e avrebbero continuato a farlo), giustificando così il rinnovato impegno americano verso il *casus foederis* del Patto Atlantico, dall'altro un attento osservatore non può non considerare che l'inversione del *trend* ha preceduto l'insediamento alla Casa Bianca del Presidente repubblicano, risalendo al secondo mandato di Obama e, in particolare, a seguito dell'annessione della Crimea da parte russa.

Gli Stati Uniti non si sono però limitati ad accogliere di buon grado lo sforzo economico degli alleati europei nella sfera militare. Secondo un *modus operandi* consolidato, così come il Giappone anche l'Europa e il Canada sono stati oggetto di pressione economica nell'ambito commerciale. Non è questa la sede per analizzare nel dettaglio i dazi applicati dall'amministrazione Trump, cui sono corrisposte misure di rappresaglia da parte della stessa Unione Europea e del Canada. E però è significativo sottolineare, in un quadro complessivo che tenga in conto sia la dimensione strategica che quella economica, che i dazi americani, in particolare quelli su acciaio ed alluminio imposti nel giugno 2018, sono stati giustificati da motivi di sicurezza nazionale<sup>75</sup>. Una problematica, questa, che ha dunque travalicato i confini dei rapporti commerciali, arrivando direttamente sul tavolo dei Ministri della Difesa della NATO in occasione del summit ministeriale dello stesso giugno. Se da una parte il Rappresentante Permanente americano al Consiglio Atlantico, l'Ambasciatrice Kay Bailey Hutchinson, cercava di allentare le tensioni sostenendo che «non credo sia mai stato detto che [gli alleati della NATO] sono una minaccia alla sicurezza nazionale», dall'altra il suo predecessore, l'Ambasciatore Ivo Daalder, osservava che «la linfa vitale dell'alleanza è la fiducia», e dunque

---

<sup>74</sup> NATO Public Diplomacy Division, *Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020)*, 21.10.2020, [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf).

<sup>75</sup> *What You Need to Know About Implementing Steel and Aluminum Tariffs on Canada, Mexico, and the European Union*, 31.5.2018, <http://www.whitehouse.gov/articles/need-know-implementing-steel-aluminum-tariffs-canada-mexico-european-union/>.

una «disputa commerciale che si basa sulla sicurezza nazionale» è un qualcosa «che fa male» all'alleanza stessa<sup>76</sup>.

Se è vero che, nel breve termine, la coesione transatlantica è uscita indebolita dall'offensiva economicistica di Trump, è altresì constatabile che a ciò non è corrisposto, come invece prospettato dal Presidente in campagna elettorale, il disimpegno degli Stati Uniti dal Vecchio Continente. È anzi vero l'opposto. Nel 2014 l'amministrazione Obama aveva lanciato la *European Reassurance Initiative*, poi rinominata in *European Deterrence Initiative*, per rassicurare gli alleati, soprattutto quelli sul fianco orientale della NATO, del continuato impegno di Washington per la sicurezza europea alla luce della crisi in Ucraina e della rinnovata assertività della Russia. Secondo i dati diffusi dal Pentagono, il personale militare statunitense in Europa è costantemente cresciuto nel corso dell'ultimo quinquennio<sup>77</sup>. A livello finanziario, poi, durante i primi tre anni dell'iniziativa, l'amministrazione Obama aveva speso circa 5,2 miliardi di dollari per rafforzare la presenza militare in Europa. L'amministrazione Trump ha poi più che triplicato tale somma, spendendo un totale di 17,2 miliardi di dollari con il pieno sostegno del Congresso<sup>78</sup>.

A livello parlamentare, infatti, la Camera dei Rappresentanti ha approvato il 22 gennaio 2019 il *NATO Support Act* con un voto bipartisan di 357 favorevoli e 22 contrari in cui si afferma non solo che «la NATO rimane il fondamento della politica estera degli Stati Uniti nella promozione di un'Europa che sia integra, libera e in pace» e che «gli Stati Uniti sono solennemente impegnati a rispettare il principio di difesa collettiva [...] come enunciato nell'articolo 5 del Trattato del Nord Atlantico», ma anche che «il Presidente», chiunque e di qualunque colore politico egli sia, «non ritirerà gli Stati Uniti dalla NATO»<sup>79</sup>. Dal canto suo il Senato, con il

---

<sup>76</sup> V. Pop-D. Michaels, *NATO Allies Bristle Over U.S. Tariffs. Discontent over Trump's decision on duties overshadows this week's summit*, "The Wall Street Journal", 7.6.2018.

<sup>77</sup> *DoD Personnel, Workforce Reports & Publications*, [http://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp\\_reports.jsp](http://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp).

<sup>78</sup> D. Welna, *Under Trump, NATO Nations Get More U.S. Troops And Military Spending*, "Npr", 3.12.2019.

<sup>79</sup> U.S. House of Representatives, *NATO Support Act*, H.R. 676, 116<sup>th</sup> Congress (2019-2020), Washington, DC, <http://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/676/text>.

*National Defense Authorization Act* firmato da Trump nel dicembre 2019 e approvato in precedenza dalla Camera bassa, ha ribadito che «gli Stati Uniti devono mantenere il loro inviolabile [*ironclad*] impegno a rispettare i propri obblighi ai sensi del Trattato Nord Atlantico, compreso l'articolo 5 di tale Trattato»<sup>80</sup>. In un'ottica di lungo periodo (e quasi paradossalmente viste le tensioni occorse, si potrebbe aggiungere), oggi la NATO pare presentarsi più attiva rispetto al più recente passato, tanto da convincere lo stesso Trump, secondo quanto riportato dall'Ambasciatrice Hutchinson, che essa è «molto preziosa» per gli Stati Uniti<sup>81</sup>.

### Il ritorno del Colosso del Nord

Rispetto al teatro euro-atlantico e all'Indo-Pacifico, l'Emisfero occidentale ha visto l'amministrazione Trump fare ritorno a un orientamento strategico storicamente più "ortodosso", di certo più tradizionale. Fin dalla proclamazione della celeberrima dottrina Monroe, la ricerca e la tutela della supremazia statunitense sull'intero Emisfero occidentale sono state infatti un caposaldo della politica estera di Washington. La dottrina, proclamata nel 1823 dall'allora Presidente James Monroe, era indirizzata ai Paesi dell'Europa e proclamava i principi di non colonizzazione e non intervento nelle Americhe<sup>82</sup>. Con essa, gli Stati Uniti si erano strumentalmente dichiarati protettori del continente americano, ponendosi in modo unilaterale su un piano più elevato rispetto ai vicini continentali. Una superiorità non solo a livello ideologico, dato che Washington reclamava il ruolo di guida nel processo anticolonialista che aveva condotto il Sud America ad ottenere

---

<sup>80</sup> U.S. Senate, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020*, S. 1790, 116<sup>th</sup> Congress (2019-2020), Washington, DC, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1790/text>.

<sup>81</sup> Cit. in A. Bunkall, *Donald Trump 'has come to the realisation that NATO is very valuable'*, "SkyNews", 21.10.2020.

<sup>82</sup> Come affermò il Presidente Monroe, i «continenti americani [...] non dovranno d'ora in poi essere considerati come oggetto di future attività coloniali da parte di Potenze europee [...] giudicheremo pericoloso alla nostra pace e sicurezza qualsiasi tentativo da parte [delle Potenze europee] di estendere il loro sistema politico a qualsiasi parte di questo emisfero» (cit. in Barié – de Leonardis – de' Robertis – Rossi, *op. cit.*, p. 154).

l'indipendenza dagli europei, ma anche in termini di potenza. Uno degli assunti alla base della dottrina Monroe, infatti, era l'asimmetria di risorse e mezzi che permetteva agli Stati Uniti di esercitare il proprio potere in condizioni di superiorità o, per meglio dire, di egemonia emisferica. Nel 1987 Ronald Reagan affermò di fronte al Congresso che «il nostro impegno per un Emisfero occidentale al riparo dalle aggressioni» era «iniziato con la Dottrina Monroe nel 1823» e rappresentava una «nostra storica politica bipartisan»<sup>83</sup>.

Nel 1947 l'impegno verso l'Emisfero occidentale culminò con la firma degli Stati Uniti e dei maggiori Paesi latino-americani<sup>84</sup> dell'*Inter-American Treaty for Reciprocal Assistance* (TIAR<sup>85</sup>), comunemente noto come Trattato di Rio. Per Washington, il TIAR era uno strumento egemonico multilaterale che nel clima della Guerra Fredda mirava a mantenere la stabilità nelle Americhe sotto la *leadership* statunitense in contrapposizione all'espansionismo comunista. Il *casus foederis* del Trattato, l'articolo 3<sup>86</sup>, affermava che «un attacco armato da parte di qualsiasi Stato contro uno Stato americano dovrà essere considerato un attacco contro tutti gli Stati americani e, di conseguenza, ciascuna delle suddette parti contraenti si impegna a fornire il proprio aiuto per fronteggiare l'attacco, nell'esercizio del fondamentale diritto di difesa individuale e collettiva»<sup>87</sup>. Il TIAR invitava inoltre i firmatari a dialogare all'interno di un «organo di consultazione del sistema interamericano», che vide la luce nel maggio 1948 al termine della Conferenza di

---

<sup>83</sup> R. Reagan, *Address Before a Joint Session of Congress on the State of the Union*, Washington, 27.1.1987, Ronald Reagan Library Public Papers, <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speche-s/1987/012787a.htm>.

<sup>84</sup> Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Messico, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Uruguay, Venezuela.

<sup>85</sup> Sigla de *Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca*.

<sup>86</sup> L'art. 3 del TIAR fu preso a modello dall'art. 5 del Trattato di Washington del 1949. Tra i due *casus foederis* comunque sussistono «motivi di diversità». Si veda F. Leita, *Un'analisi comparativa del Trattato Interamericano di Assistenza Reciproca e del Trattato dell'Atlantico del Nord*, in O. Barié (a cura di), *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Bologna, 1988, pp. 575-598.

<sup>87</sup> La traduzione è ripresa da Barié – de Leonardis – de' Robertis – Rossi, *op. cit.*, pp. 361-362; per il testo originale si consulti il seguente link: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-29.html>.

Bogotá<sup>88</sup>. Nasceva così l'*Organization of American States* (OAS), organo multilaterale di consultazione diplomatica per tutte le questioni che implicavano la sicurezza dell'Emisfero occidentale. Lo strumento egemonico unilaterale degli Stati Uniti era invece costituito dall'interventismo esplicitato attraverso l'utilizzo delle *covert operation*<sup>89</sup>. Un'attività, questa, utilizzata in modo bipartisan sia da amministrazioni repubblicane, come quella di Dwight D. Eisenhower, sia da quelle democratiche, come quella di John F. Kennedy<sup>90</sup>.

Tali premesse storiche sono necessarie per la comprensione degli eventi che hanno caratterizzato le relazioni emisferiche nel corso degli ultimi anni. Nel novembre 2013, a margine di una riunione dell'OAS, il Segretario di Stato dell'amministrazione Obama, John Kerry, aveva affermato che «l'era della dottrina Monroe è finita», aggiungendo: «il rapporto che cerchiamo» con i Paesi latino-americani «non riguarda una dichiarazione degli Stati Uniti su come e quando essi interverranno negli affari di altri Stati americani. Riguarda tutti i nostri Paesi che si considerano uguali, condividono responsabilità, cooperano su questioni di sicurezza e aderiscono non alla dottrina, ma alle decisioni che prendiamo come partner per promuovere i valori e gli interessi che condividiamo»<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Per il resoconto documentario della Conferenza di Bogotá, si veda *Foreign Relations of the United States* (FRUS), 1943, vol. IX, *The Western Hemisphere*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 1972, pp. 1-72.

<sup>89</sup> Ciò avveniva nell'ambito di una più ampia direttiva, sancita con il documento del *National Security Council* 5412/2. Si veda FRUS, 1950-1955, *The Intelligence Community 1950-1955*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 2007, n. 250, pp. 746-749.

<sup>90</sup> A titolo esemplificativo si pensi durante la Guerra Fredda, per le amministrazioni repubblicane, al 1954, in Guatemala, e al 1973, in Cile; per quelle democratiche, al 1961, a Cuba, e al 1964, in Brasile. Si vedano, nell'ordine, J.L. Gaddis, *La Guerra Fredda. Cinquant'anni di paura e speranza*, Milano, 2008, p. 176; A Desiderio (a cura di), *La versione di Kissinger*, "Limes", 4.10.2011, <http://temi.repubblica.it/limes/la-versione-di-kissinger/27314>; R. Nocera, *Stati Uniti e America Latina dal 1823 a oggi*, Roma, 2009, pp. 139-143; J. Smith, *The United States and Latin America. A history of American diplomacy, 1776-2000*, Londra-New York, 2006, pp. 126-132; P. Kornbluh (a cura di), *Brazil Marks 40<sup>th</sup> Anniversary Of Military Coup. Declassified Documents Shed Light On U.S. Role*, The National Security Archive, 31.3.2004, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB118/index.htm>.

<sup>91</sup> J. Kerry, *Remarks on U.S. Policy in the Western Hemisphere*, Washington, DC, 18.11.2013, <http://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>.

Tale cambio di rotta, indubbiamente vero nella retorica, fu parzialmente ridimensionato dall'imposizione di sanzioni economiche al Venezuela dell'*anti-yankee* Nicolas Maduro nel marzo 2015, che indicarono Caracas come «minaccia per la sicurezza nazionale statunitense»<sup>92</sup>.

Lo schieramento anti-statunitense e “anti-imperialista” in America latina, d'altro canto, veniva nel frattempo indebolito da una significativa svolta per la *grand strategy* regionale di Washington: il *rapprochement* con Cuba. Fin dai primi mesi del 2015, infatti, l'amministrazione Obama aveva ricalibrato la propria linea politica verso L'Avana eliminandola dalla lista degli Stati sponsor del terrorismo prima, ristabilendo relazioni diplomatiche tra i due Paesi e revocando l'embargo economico poi. L'anno successivo, nel 2016, per la prima volta dal 1928 un Presidente americano si recava in visita a L'Avana. Tra 2013 e 2015, in altre parole, l'amministrazione Obama riformulava in gran parte il suo approccio all'Emisfero occidentale dichiarando di lasciarsi alle spalle una dottrina che aveva guidato gli Stati Uniti per quasi due secoli e rinunciando a una rivalità, quella con Cuba, che aveva creato due distinti allineamenti nelle Americhe, OAS inclusa, fin dalla rivoluzione castrista del 1959<sup>93</sup>.

L'amministrazione Trump ha cancellato buona parte delle politiche di Obama. In relazione a Cuba, il Presidente ha imposto nuove sanzioni economiche, l'ha reinserita nella lista degli Stati sponsor del terrorismo e ha richiamato in patria circa due terzi del personale dell'Ambasciata a L'Avana, mantenendo comunque aperti i canali diplomatici<sup>94</sup>. Soprattutto, però, ha ripudiato il significato storico delle parole di Kerry del 2013. In un discorso pronunciato nell'aprile 2019 in Nicaragua davanti all'Associazione dei Veterani della Baia dei Porci, il *National Security Advisor* di Trump, John Bolton, proclamava che «la dottrina Monroe è viva e sta bene», aggiungendo: «questa incredibile regione deve rimanere libera dal dispotismo interno e dal dominio esterno. I destini delle

---

<sup>92</sup> J. Mason – R. Rampton, *U.S. declares Venezuela a national security threat, sanctions top officials*, Reuters, 10.3.2015.

<sup>93</sup> E. Hersberg – W.M. LeoGrande (eds), *A New Chapter in US-Cuba Relations. Social, Political, and Economic Implications*, New York, 2016.

<sup>94</sup> Si veda il report del Congressional Research Service, *Cuba: U.S. Policy in the 116<sup>th</sup> Congress*, R45657, Washington, DC, 14.5.2020.

nostre nazioni non saranno dettati da Potenze straniere; saranno plasmati dalle persone che chiamano casa questo Emisfero». Bolton, in particolare, si soffermava su come Cuba e il Venezuela, quest'ultimo dilaniato da una protratta lotta interna tra lealisti del regime e opposizione, continuassero a rappresentare due spine nel fianco non solo per gli Stati Uniti, ma per l'intero Emisfero<sup>95</sup>.

D'altronde, in un'ottica sistemica, la NSS del 2017 aveva affermato:

la Cina cerca di portare la regione nella sua orbita attraverso investimenti e prestiti diretti dallo Stato. La Russia continua la sua politica fallimentare della Guerra Fredda rafforzando i suoi alleati cubani radicali mentre Cuba continua a reprimere i suoi cittadini. Sia la Cina che la Russia sostengono la dittatura in Venezuela e stanno cercando di espandere i collegamenti militari e le vendite di armi in tutta la regione. Gli Stati democratici dell'Emisfero hanno un interesse comune nell'affrontare le minacce alla loro sovranità<sup>96</sup>.

Nel corso del 2018, poi, in un discorso a Miami, lo stesso Bolton aveva identificato Cuba, Venezuela e Nicaragua<sup>97</sup> come «la Troika della Tirannia in questo Emisfero», ovvero un «triangolo del terrore» che è «la causa di immense sofferenze umane, l'impeto di un'enorme instabilità regionale e la genesi di una sordida culla del comunismo nell'Emisfero occidentale». Bolton dunque invitava a «guardare al Nord; a guardare la nostra bandiera; a guardare alla vostra. La Troika crollerà. Il popolo trionferà. E la giusta fiamma della libertà brucerà di nuovo luminosa in questo Emisfero»<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> *National Security Advisor Ambassador John R. Bolton Delivers Remarks at Bay of Pigs Veterans Association-Brigade 2506*, Managua, 17.4.2019, <http://ni.usembassy.gov/national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-delivers-remarks-at-bay-of-pigs-veterans-association-brigade-2506/>.

<sup>96</sup> *NSS 2017*, cit., p. 51.

<sup>97</sup> Il regime nicaraguense guidato dal Presidente sandinista, Daniel Ortega, al potere dal 2007 dopo una precedente parentesi tra il 1985 e il 1990, è accusato dagli Stati Uniti di «tendenze autoritarie» e «azioni antidemocratiche» di repressione del dissenso. Si veda il report del Congressional Research Service, *Latin America and the Caribbean: U.S. Policy and Issues in the 116<sup>th</sup> Congress*, R46258, Washington, DC, 21.5.2020, pp. 38-39.

<sup>98</sup> *Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Administration's Policies in Latin America*, Miami, FL, 2.11.2018, <http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-administrations-policies-latin-america/>.

Nel corso del mandato di Trump, la crisi venezuelana è stata al centro dell'attenzione emisferica di Washington. Dopo il riconoscimento nel gennaio 2019 dell'oppositore di Maduro, Juan Guaidò, autoproclamatosi Presidente *ad interim* del Venezuela, nel settembre 2019 gli Stati Uniti hanno invocato il Trattato di Rio per rovesciare il regime. Secondo il Segretario di Stato, Mike Pompeo, la protratta crisi interna del Venezuela ha avuto (e ha) un'influenza destabilizzante sempre più crescente per la sicurezza emisferica, come hanno dimostrato i consistenti flussi di rifugiati verso i Paesi vicini, il dispiegamento di truppe lealiste al confine con la Colombia e la presenza di organizzazioni terroristiche sul territorio venezuelano<sup>99</sup>. I successivi negoziati all'OAS hanno portato poi, in dicembre, all'adozione di una risoluzione che riconosce come la crisi venezuelana rappresenti «una minaccia per il mantenimento della pace e della sicurezza dell'Emisfero». Il documento non si richiama però all'articolo 3 del Trattato, ovvero il sopraccitato *casus foederis*, bensì agli articoli 6 e 8, che conferiscono il diritto alle Parti contraenti di adottare misure, come le sanzioni economiche, in difesa della stabilità regionale anche senza la presenza di un'aggressione militare<sup>100</sup>.

Più controverso, invece, è il ruolo dell'amministrazione Trump e dell'opposizione venezuelana nell'ambito della *covert operation* denominata *Gideon* e condotta, nel maggio 2020, dai *contractor* della compagnia americana Silvercorp USA al fine di rovesciare il regime di Maduro. Se, da un lato, non si intende qui speculare su dinamiche e fatti attualmente ancora ben lontani dall'essere chiariti, dall'altro, in una prospettiva storica, tale operazione pare quantomeno coerente con le azioni condotte in passato dagli Stati Uniti in direzione di quei governi ostili alla *leadership* di Washington nell'Emisfero e alla relativa dottrina Mann del 1964 in esplicito favore del *regime change*<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> *Secretary of State Mike Pompeo Press Statement*, 11.9.2019, <http://usoas.usmission.gov/secretary-pompeo-press-statement/>.

<sup>100</sup> OAS, RC.30/RES. 2/19, *The Crisis in the Bolivarian Republic of Venezuela and its Destabilizing Effects on the Hemisphere*, 3.12.2019, <http://usoas.usmission.gov/states-party-to-río-treaty-adopt-resolution-on-venezuela/>.

<sup>101</sup> T. Tunstall Allcock, *Becoming "Mr. Latin America": Thomas C. Mann Reconsidered*, "Diplomatic History", vol. 38, n. 5 (novembre 2014), pp. 1017-1045.

## Ricostruire su nuove basi

Nel corso del mandato di Trump, le storiche alleanze di sicurezza degli Stati Uniti hanno attraversato una fase di transizione e di rinnovamento. Ben lontane dal potersi ritenere decadute, esse, soprattutto quelle cruciali in Europa e in Asia, si sono dovute confrontare con uno *status*, quello di Washington, fortemente ridimensionato nello scenario internazionale. Non certo una novità, questa, sotto il profilo storico. Fin dall'Ottocento, difatti, l'ascesa, il declino e il rilancio sono state condizioni che hanno contraddistinto differenti momenti della potenza americana, contribuendo a orientare le finalità di Washington in politica estera, il suo *leverage* globale e, dal Secondo dopoguerra, anche il ruolo delle alleanze nella *grand strategy* delle diverse amministrazioni.

Gli Stati Uniti sotto la presidenza Trump si sono certamente allontanati dalle pratiche del multilateralismo, esercitando forti pressioni a livello diplomatico e economico su alleati di lunga data il cui sostegno però, come evidenziato anzitutto dai provvedimenti adottati dal Congresso tra 2018 e 2019, continua a essere essenziale per la politica estera americana nel lungo periodo. Da un lato, a fronte di ciò, l'ordine internazionale liberale non può che uscirne indebolito nel breve termine dati gli attriti che si sono innescati tra i maggiori *stakeholder* del medesimo sistema; dall'altro, però, in una prospettiva di più lungo periodo, l'amministrazione Trump pare aver incentivato una fase di revisione dei rapporti di forza all'interno delle alleanze che potrebbe risultare funzionale al loro rilancio e, di riflesso, all'ordine internazionale liberale stesso. Ciò, però, dipenderà soprattutto da come i suoi successori alla Casa Bianca, a cominciare dal democratico Joe Biden, sapranno gestire i (numerosi) strappi che ci sono stati con gli alleati e rilanciarne le relazioni. Ma dipenderà anche, com'è ovvio, da come le controparti alleate sapranno apprendere da un'esperienza, quella trumpiana, che a livello diplomatico è stata per molti punti di vista di rottura rispetto al recente passato e, di riflesso, traumatizzante per molti governi che troppo spesso hanno fatto "orecchie da mercante" alle richieste americane di maggiore condivisione degli oneri.

La presidenza di Biden si apre con interessanti prospettive e opportunità. Nell'importante discorso sulla politica estera tenuto in campagna elettorale a New York nel luglio 2019 e poi ripreso

nei contenuti da un articolo su *Foreign Affairs*<sup>102</sup>, Biden ha sottolineato come gli alleati di Washington rappresentino un *asset* fondamentale nella lotta alla «rapida avanzata dell'autoritarismo, del nazionalismo e delle tendenze illiberali nel mondo». Secondo il neo-Presidente, infatti, «oggi la democrazia è sotto intensa pressione come non mai dagli anni Trenta» ed è dunque nell'interesse degli Stati Uniti – nuovamente *city upon a hill* – difenderla e promuoverla «non per lanciare una crociata morale ma perché è nel nostro illuminato interesse»: ciò «amplifica la nostra *leadership* nel mantenere sicuro il mondo». Dal suo punto di vista, punire gli alleati attraverso dazi o, addirittura, etichettandoli come pericolo per la sicurezza nazionale per giustificare l'imposizione di tariffe doganali significa solo indebolire la capacità statunitense di affrontare le vere minacce a livello globale e regionale.

In un confronto a tutto campo tra democrazia e autoritarismo, dove Cina e Russia continuano a costituire le principali minacce statuali per gli Stati Uniti, Biden vede nell'unità tra Nord America ed Europa il primo cerchio della sua politica estera, un'unione strategica propedeutica alla promozione dei comuni valori liberali nel mondo. Un secondo cerchio è invece rappresentato dalle alleanze bilaterali nell'Indo-Pacifico con Australia, Giappone e Corea del Sud, anch'esse basate su valori condivisi, cui si affiancano i partenariati con India e Israele. Nel terzo cerchio, invece, si collocano i rapporti interamericani e quelli con i Paesi dell'Africa. In attesa dei fatti, a livello retorico la presidenza Biden si presenta dunque con un messaggio differente rispetto al predecessore: in un mondo multipolare, gli Stati Uniti non possono «andare da soli» («*go alone*»), ma hanno «grande bisogno» («*need most*») di amici, partner e soprattutto «alleati assai fondamentali» («*very critical allies*»)<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> J.R. Biden, *Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump*, "Foreign Affairs", vol. 99, n. 2 (marzo/aprile 2020), pp. 64-76.

<sup>103</sup> Il discorso, pronunciato alla City University di New York l'11 luglio 2019, è visionabile al seguente link: <http://www.youtube.com/watch?v=cH1LXd0dZ8g>.

# La politica dell'amministrazione Trump verso la NATO: percezioni e realtà

di MASSIMO DE LEONARDIS

***Abstract** – The chapter reappraises the attitude of the President and his administration towards the Atlantic Alliance, a traditional pillar of American foreign policy, which did not escape Trump's criticism towards multilateralism. Actually, an historical survey demonstrates that Trump's policy, in particular on the issue of burden sharing, was basically in continuity with that of his predecessors. Some sources report that Trump pondered the US' exit from NATO if the European members did not keep their pledges and the Alliance was bashed by some scathing presidential remarks. However official documents by the Trump Administration expressed a strong support for NATO and, as a matter of fact, Washington strengthened its commitment. The military arm, NATO, remains formidable, while certainly the Alliance seems to lack a clear vision and a grand strategy to address current major problems such as the threats posed by China, Islamic terrorism, and illegal mass migrations. The Atlantic Alliance's "crisis" derives from factors of longer term than the four years of Trump's administration.*

## Politica estera ed elezioni presidenziali

In Italia, la NATO riceve dalla grande stampa, e in parte anche dagli istituti specializzati, minore attenzione rispetto ad altre maggiori organizzazioni internazionali, soprattutto da quando non è più impegnata in rilevanti missioni militari oltremare. Ciò per molte ragioni. L'impatto dell'Unione Europea (UE) sulla vita dei cittadini dei Paesi membri è certamente maggiore di quello dell'Alleanza Atlantica. L'appartenenza dell'Italia alla NATO non è argomento di controversia. Infine, la cultura strategico-militare non è molto diffusa nel nostro Paese.

Mentre però non sembra che la UE sia mai entrata nelle sceneggiature cinematografiche, forse perché l'argomento è troppo noioso, la NATO è citata anche in una scena del famoso film comico *Amici miei*, quando i quattro zuzzurelloni toscani si imbucano in una festa altolocata, fingendo un'antica amicizia con la padrona di casa e, per darsi importanza, il primo di essi la saluta

così: «Sai, eravamo alla NATO, temevamo di non poter venire, ma per fortuna ci siamo liberati ed eccoci qua». Erano i “bei tempi” della Guerra Fredda e un legame con la NATO faceva fare bella figura, almeno in una villa alto-borghese o aristocratica. Certo non alle “Feste dell’Unità” di allora.

Oggi c’è poco da ridere, tira aria di funerale. Un noto commentatore di politica estera, scriveva due anni fa un articolo dal titolo *RIP* [Requiescat in pace] *the Trans-Atlantic Alliance, 1945-2018*<sup>1</sup>. Nulla di nuovo. Gli allarmi sulla “crisi” della NATO, già lanciati talvolta durante la Guerra Fredda, sono diventati più frequenti e concitati a partire dagli anni ’90, suscitando anche qualche ironia sulla sindrome di Pierino che grida “Al lupo! Al lupo!”<sup>2</sup>. Con il sottotitolo *NATO is dying – again*<sup>3</sup>, si apriva un articolo del 2004. Secondo un suo alto funzionario, «la NATO ha avuto più resurrezioni di Dracula»<sup>4</sup>.

Oggi, rispetto alla Guerra Fredda, le cose sono cambiate per due ragioni di fondo. Da un lato non vi è più una minaccia precisa, permanente e incombente alla nostra sicurezza, sostituita da molteplici pericoli di natura strategica: la Cina, i movimenti migratori illegali e di massa, il terrorismo islamico, per fronteggiare i quali la NATO non appare in primo piano. Eppure la NATO conserva tutta la sua importanza e potrebbe accrescerla se scegliesse di affrontare risolutamente tali pericoli. Intanto, si accontenta della nomina di *Gender advisors* presso i comandi NATO.

L’Autore dell’articolo citato all’inizio scrive che la NATO «ha cominciato a morire alla fine della Guerra Fredda» e «quel che l’ha tenuta in vita negli ultimi tre decenni è stata non tanto una necessità strategica quanto una convergenza di valori: i valori dell’ordine liberale post-bellico. Ora l’azionista di maggioranza dell’alleanza, gli Stati Uniti, hanno perso interesse in quei valori. L’alleanza era già un cadavere, ma Donald Trump ha piantato l’ultimo chiodo

<sup>1</sup> J. Traub, *RIP the Trans-Atlantic Alliance, 1945-2018*, “Foreign Policy”, 11.5.2018, <https://foreignpolicy.com/2018/05/11/rip-the-trans-atlantic-alliance-1945-2018/>.

<sup>2</sup> G. Cucchi, *La crisi d’identità della NATO*, “Relazioni Internazionali”, n. 20 (dicembre 1993), pp. 19-26.

<sup>3</sup> P. Cornish, *NATO: the Practice and Politics of Transformation*, “International Affairs”, vol. 80, n. 1 (2004), pp. 63-74.

<sup>4</sup> J. Shea, *NATO and Terrorism*, “Rusi Journal”, vol. 147, n. 2 (April 2002), pp. 32-40.

che ne chiude la bara quando ha deciso di ritirarsi dall'accordo sul nucleare con l'Iran. Cosa succederà adesso?». Ecco indicato un perfetto capro espiatorio. Nella sua furia iconoclasta contro il multilateralismo, il 45° Presidente non avrebbe risparmiato neanche la NATO, che fin dalla sua fondazione sarebbe il cardine della politica americana. Scopo di questo articolo è, secondo il motto di questa rivista che alla NATO ha sempre dedicato molta attenzione, *veraciter agnoscere* (o, come dicono gli anglosassoni compulsivi, fare un'analisi storica di *fact checking*).

Come spesso accade in tutti Paesi, la politica estera e militare non ha probabilmente avuto un impatto determinante sul voto. Ad esempio, alle elezioni presidenziali americane del 2008, Obama vinse perché, come indicarono le analisi delle scelte elettorali, circa 2/3 degli americani votò avendo come prima preoccupazione la crisi economica appena esplosa e relegando invece ai margini la "guerra al terrorismo" e le campagne in Afghanistan e Iraq, che importavano solo all'11-15%. Quindi prevalse il candidato considerato esperto di economia rispetto al "guerriero" John McCain. Prima dell'esplosione della crisi sanitaria, la ri-elezione di Trump appariva sicura, per l'ottimo andamento dell'economia americana. Il Covid-19 ha rimesso tutto in gioco; comunque i fattori decisivi sono stati di natura interna.

La diplomazia di Trump ha sempre interessato maggiormente gli stranieri degli americani. Due aspetti hanno però probabilmente influito sul giudizio degli elettori. Il primo fattore, negativo per Trump, è stata la frizione che è sembrata crearsi tra il Presidente da una parte e dall'altra alti gradi delle Forze Armate e alcuni Generali in congedo. Dopo essersi affidato a diversi Generali per gli incarichi di governo più importanti, il Presidente li aveva successivamente congedati o spinti alle dimissioni. Trump è stato poi criticato più o meno velatamente per voler troppo coinvolgere l'Esercito nella repressione dei disordini provocati dall'ennesima uccisione di un uomo di colore da parte di una polizia più vicina ai metodi del Terzo Mondo che a quelli dei *bobbies* britannici. Peraltro alle proteste pacifiche erano subito subentrate dimostrazioni violente di estremisti. Si aggiungano infine le rivelazioni su un presunto scarso rispetto per i caduti in guerra da parte di Trump, l'ultimo di una serie di recenti *Commanders in Chief*, William Jefferson Clinton e Barack Hussein Obama, che non hanno mai indossato una divisa;

George W. Bush si era almeno arruolato come pilota nella forza aerea della Guardia Nazionale del Texas.

Un fattore di politica estera che Trump ha potuto sfruttare a suo favore è quello di non aver coinvolto gli Stati Uniti in nessuna nuova guerra, proseguendo anzi la riduzione dell'impegno in Afghanistan e portandolo alla definitiva conclusione. Ciò avrebbe dovuto essere apprezzato anche all'estero, ma i critici dell'imperialismo americano sono un po' schizofrenici, strepitano se lo Zio Sam interviene e si lamentano se non lo fa, perché sono costretti a contemplare la loro impotenza. Quello di Trump è un linguaggio duro e bellicoso, ma la sua mentalità è quella dell'uomo d'affari, sempre pronto a trovare un ragionevole accordo, sia pure dopo un serrato negoziato aperto con una bordata di fuoco. Naturalmente l'accordo doveva dare l'impressione di *Make America Great Again* e favorire la sua ri-elezione. Il comportamento di Trump nelle crisi in Corea, Afghanistan, Siria e altrove dimostra chiaramente che la priorità di Trump è stata riportare a casa i soldati e non combattere alcuna "guerra". A conferma della supremazia delle questioni interne su quelle internazionali, le analisi del voto indicano che la politica decisamente filo-israeliana di Trump, il Presidente più amico di Israele di tutti i tempi, ha scalfito assai poco l'orientamento degli ebrei americani, che per le loro consolidate tendenze *liberal* hanno votato in larga maggioranza per Joseph Robinette Biden Jr.

Trump ha sempre giocato anche sull'imprevedibilità delle sue mosse. L'imprevedibilità è una delle caratteristiche dell'epoca nucleare e ciò è ancor più vero nel mondo post-Guerra Fredda. Nel 1995 il documento *Essentials of Post-Cold War Deterrence*<sup>5</sup> dello United States Strategic Command recitava: «è dannoso descriverci come troppo del tutto razionali e dotati di sangue freddo [...]. Che gli USA possano diventare irrazionali e vendicativi se i loro interessi vitali sono attaccati dovrebbe far parte dell'identità nazionale che proiettiamo ai nostri avversari». Trump «si muove seguendo un percorso che non è irrazionale solo perché eterodosso»<sup>6</sup>. Eterodosso per la corrente principale della tradizione diplomatica

---

<sup>5</sup> <http://www.nukestrat.com/us/stratcom/SAGessentials.PDF>.

<sup>6</sup> M. Berrettini, *American (next) Pacific Century? Gli Stati Uniti di Donald Trump alla fine della «Great Divergence»*, in M. de Leonardis (a cura di), *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e discontinuità*, Milano, 2017, pp. 153-4.

americana, ma non certamente per la tradizionale diplomazia europea dell'equilibrio di potenza. La triangolazione Washington-Mosca-Pechino ricorda il precedente analogo degli anni migliori di Richard Nixon, il più "europeo" dei Presidenti americani, che utilizzò anche l'imprevedibilità come strumento negoziale.

### **Trump e la NATO: larga continuità col passato**

Lo sguardo lungo dello storico, proiettato su un passato più o meno recente, consente di rivalutare l'impressione di rottura data dalla presidenza Trump ed esagerata da commentatori che si concentrano solo sugli aspetti più superficiali degli affari correnti. Certamente non si vogliono negare totalmente alcune peculiarità che hanno caratterizzato il 45° Presidente degli Stati Uniti; tuttavia esse vanno collocate nel contesto di cambiamenti provocati da fattori profondi e di lungo periodo dei quali Trump è l'approdo finale. L'Atlantico è più largo da almeno un quarto di secolo<sup>7</sup>; *The Donald* ne ha ulteriormente increspato le acque. Talvolta, le "novità" sono la ripetizione di esperienze del passato: «la svolta incarnata da Donald Trump, sebbene innegabile, potrebbe rivelarsi molto più in continuità con le precedenti amministrazioni statunitensi di quanto inizialmente ritenuto»<sup>8</sup>. In effetti, molti atteggiamenti di Trump vantano significativi precedenti storici.

Durante la campagna presidenziale del 2016, Trump enunciò il principio *America First*, lo stesso slogan utilizzato dai Repubblicani nelle elezioni del 1920, da loro vinte, per ripudiare l'internazionalismo di Woodrow Wilson. Eletto ma non ancora in carica, definì la NATO «obsoleta», perché focalizzata contro la Russia e non contro il terrorismo islamico<sup>9</sup> e ammonì che gli Stati Uniti non avrebbero più accettato di pagare la maggior parte delle sue spese, posizione, quest'ultima, condivisa anche dal suo predecessore Obama. Parlando poi al nuovo Quartiere Generale della NATO il 25 maggio 2017, Trump trascurò di riaffermare la clausola di aiuto reciproco contenuta nell'art. 5 del Trattato Nord Atlantico.

---

<sup>7</sup> M. de Leonardis, *Europa-Stati Uniti: un Atlantico più largo?*, Milano, 2001.

<sup>8</sup> E. Fassi, *La fine dell'ordine occidentale? Liberalismo e multilateralismo alla prova del "terremoto" Trump*, in M. de Leonardis, *Effetto Trump?...*, cit., p. 14.

<sup>9</sup> <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-38635181>.

L'addetto stampa della Casa Bianca Sean Spicer, parlando al gruppo di giornalisti dopo il discorso, dovette correre ai ripari, sottolineando che, nonostante l'omissione del Presidente, «non stiamo facendo i furbi su questo. Egli è pienamente impegnato [...] c'è un impegno al 100% sull'art. 5».

Secondo le rivelazioni di alti funzionari dell'amministrazione a *The New York Times*<sup>10</sup>, «diverse volte nel corso del 2018, Trump disse in privato di volersi ritirare dalla NATO [...] qualora le spese militari degli Alleati avessero continuato a non rispettare i livelli che il Presidente aveva fissato». Il Generale James Mattis, allora Ministro della Difesa, e John Bolton, a quel tempo Consigliere per la Sicurezza Nazionale, «si precipitarono a mantenere sui binari la strategia americana». Le memorie di Bolton, pubblicate successivamente<sup>11</sup>, confermano tali circostanze, ma non vi è certezza sul significato da attribuire a tali uscite di Trump: erano qualcosa di più di uno sfogo polemico o invece costituivano un semplice esempio di *contingency plan*, ossia quei piani che vanno comunque preparati anche se la loro messa in pratica è assai improbabile?

Qualche ulteriore considerazione o precisazione è doverosa. I livelli di spese per la difesa non rispettati dalla maggioranza dei Paesi NATO non sono stati per nulla fissati da Trump, ma risalgono al 2006, come si vedrà. La pubblicazione delle memorie di Bolton, e altre di personaggi minori dell'amministrazione Trump, costituisce un esempio del degrado della politica. Fino a qualche decennio fa, gli statisti e i politici pubblicavano le loro memorie diverso tempo dopo essersi ritirati dall'attività pubblica e perciò le passioni sugli avvenimenti descritti si erano alquanto calmate. Il linguaggio e lo stile si sono degradati. Nel secolo XIX si scriveva con stile pacato e per un pubblico di lettori più ristretto, ma molto più esperto, specialmente in politica estera. Ora la pubblicazione di memorie appena lasciato il proprio incarico è in buona parte soprattutto un lucroso affare, che frutta milioni di dollari o di sterline in anticipi sui diritti d'autore e il linguaggio deve catturare un vasto pubblico poco addentro negli *arcana imperii*. Si aggiunga la

---

<sup>10</sup> J.E. Barnes – H. Cooper, *Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia*, 14.1.2019, <https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html>.

<sup>11</sup> J. Bolton, *The Room where it Happened. A White House Memoir*, New York, 2020.

dubbia correttezza di pubblicare particolari su riunioni ufficiali di organismi istituzionali dopo aver preso sul momento dettagliati appunti, come era solito fare Bolton. Egli è consapevole dell'esistenza del problema e dedica praticamente tutto l'ultimo capitolo del volume a difendere il suo comportamento. Infine, non si può del tutto escludere che Trump seguisse l'esempio di un suo grande predecessore, Richard M. Nixon, che una volta ebbe a dire a Henry Kissinger: «di a quei figli di puttana che il Presidente è un pazzo e che non sai come gestirlo»<sup>12</sup>. Già Niccolò Machiavelli aveva teorizzato che talvolta «è cosa sapientissima simulare in tempo la pazzia» (o la «stultizia»), come arma per sconcertare e premere sugli interlocutori<sup>13</sup>.

Trump sostenne fin dall'inizio il protezionismo e parve non antagonizzare troppo il Presidente russo Vladimir Putin. Tuttavia, l'ennesimo *reset* delle relazioni con la Russia non si è materializzato, soprattutto a causa del surreale e inconsistente Russagate, grazie al quale il Presidente è stato tenuto a lungo sotto ricatto. Intanto si è cercato di montare un Chinagate: secondo Bolton, Trump avrebbe chiesto l'aiuto di Xi Jinping per essere rieleto. Tutto può essere, ma allora è difficile capire come mai Trump attaccasse la Cina quasi ogni giorno. Tra l'altro parlare di "virus cinese" certo non ha attirato le simpatie di Pechino. I rapporti con la Russia non migliorarono e il vertice NATO di Bruxelles del luglio 2018 riequilibrò l'attenzione dell'Alleanza verso la regione del Medio Oriente e Africa Settentrionale (MENA). Trump rivendicò questo come un suo successo e non criticò più la NATO, pur continuando a battere sul tasto che il fardello deve essere diviso più equamente tra europei ed americani.

Quella del *burden sharing* è una storia lunga e variegata<sup>14</sup>. Prima di affrontarla, bisogna però chiarire un fatto storico. L'idea di sistema di sicurezza atlantico fu lanciata e tenacemente sostenuta nel 1948 dal governo britannico. L'atteggiamento americano non fu di incondizionata adesione al progetto, subordinandola

---

<sup>12</sup> S.E. Ambrose, Nixon, vol. II, *The Triumph of a Politician 1962-1972*, New York, 1989, Kindle edition, position 11544.

<sup>13</sup> N. Machiavelli, *Il Principe e Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, Milano 1060, *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio*, Libro terzo, III, p. 384.

<sup>14</sup> S. Duke, *The Burdensharing Debate: A Reassessment*, New York, 1993.

all'adempimento di alcuni impegni da parte degli europei<sup>15</sup>. Già nel corso dei negoziati per il Patto Atlantico, quando Washington sottolineò i principi del *self-help* e del *mutual aid*, che sono esplicitamente menzionati nell'art. 3 del Trattato del Nord Atlantico, e poi durante tutta la Guerra Fredda gli Stati Uniti hanno costantemente sollevato la questione del *burden sharing*. Peraltro, l'arsenale nucleare americano era l'assicurazione di ultima istanza della sicurezza dell'Europa Occidentale, il che rendeva non imperativo l'appello a riequilibrare il peso del fardello. Tutti i Presidenti americani, con maggiore o minore energia, hanno reiterato le esortazioni agli europei a spendere di più per la difesa, particolarmente nei momenti in cui Washington si rendeva conto che l'Europa era allo stesso tempo una protetta degli Stati Uniti ed un concorrente economico in ascesa. In particolare ciò fu vero durante le amministrazioni di John F. Kennedy e di Nixon, quando Washington percepì segnali del suo relativo declino.

Il 22 gennaio 1963, il Presidente Kennedy si rivolse così ad una riunione del *National Security Council*: «Uno sforzo che dobbiamo fare [...] è di cercare di impedire agli Stati europei di intraprendere azioni che peggiorerebbero la nostra bilancia dei pagamenti. Ad esempio, noi manteniamo in Germania ingenti forze militari. Dobbiamo fermamente opporci a che la Germania Occidentale incrementi la sua produzione agricola a nostro danno. Non siamo ancora al punto del grano contro truppe ma non possiamo continuare a pagare per la protezione militare dell'Europa mentre gli Stati della NATO non pagano la loro giusta parte e vivono "di rendita". Siamo stati molto generosi verso l'Europa ed è tempo di guardare ai nostri interessi, sapendo perfettamente che gli europei non faranno nulla per noi semplicemente perché li abbiamo aiutati in passato»<sup>16</sup>.

All'inizio degli anni Settanta, il Presidente Nixon sollevò con forza il problema, ritenendo inaccettabile che gli europei, protetti

---

<sup>15</sup> Ci si limita qui, tra la vasta storiografia, a due riferimenti bibliografici: O. Bariè (a cura di), *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Bologna, 1988 e E. Di Nolfo (ed.), *The Atlantic Pact Forty Years Later. A Historical Reappraisal*, Berlin-New York, 1991.

<sup>16</sup> *Remarks of President Kennedy to the National Security Council Meeting, in Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Volume XIII, Western Europe and Canada*, Washington, DC, 1994, doc. 168.

dagli americani, prosperassero grazie alla concorrenza economica con gli Stati Uniti. Il suo appello trovò in particolare l'ascolto della Germania Occidentale, grazie al suo Ministro della Difesa e poi delle Finanze, nonché futuro Cancelliere, Helmut Schmidt ed alla sua eccellente situazione economica, mentre il Regno Unito ebbe difficoltà ad essere altrettanto generoso. Bonn rafforzò quindi il suo ruolo di alleato chiave di Washington, un legame oggi inesistente.

Nell'agosto 1971, su consiglio del Ministro del Tesoro John Connally, l'amministrazione Nixon abolì la convertibilità del dollaro in oro, di fatto ponendo fine al sistema di Bretton Woods del 1944, ed impose una soprattassa del 10% su tutte le importazioni (peraltro, poi abolita). Dal 1966, il leader dei Democratici in Senato Mike Mansfield chiedeva di dimezzare le truppe americane in Europa e di fronte alla crisi monetaria, in maggio aveva depositato una mozione a tale scopo. Il Senato respinse tale mozione, alla quale Nixon era contrario.

La "dottrina Nixon", che annunciava un ridotto impegno militare in Asia, e la distensione con l'Unione Sovietica, destarono i sospetti europei di un indebolito impegno americano per la loro difesa. Per rivitalizzare il legame transatlantico e lenire queste preoccupazioni, Nixon dichiarò il 1973 "anno dell'Europa". Come scrisse all'epoca uno studioso britannico, il 1973 (caratterizzato dall'ingresso del Regno Unito nella CEE) segnò «la trasformazione finale dell'Europa Occidentale da un agglomerato di deboli e spaventati clienti degli Stati Uniti nel loro più formidabile avversario»<sup>17</sup>. In effetti, come Kissinger rilevò in seguito, il 1973 «fu l'anno mai esistito» e le relazioni transatlantiche furono in cattivo stato. In occasione della guerra dello Yom Kippur, quando solo il Portogallo concesse le proprie basi agli aerei militari americani che intervenivano in sostegno di Israele, il Segretario di Stato «osservò che stava cominciando a trarre conclusioni malinconiche sulla coesione dell'Alleanza [Atlantica]. Non era compatta su nulla con la sola eccezione dell'evento meno probabile: un attacco militare all'Europa Occidentale»<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> M. Howard, *NATO and the Year of Europe*, in "Survival", January-February 1974, p. 21.

<sup>18</sup> *Cromer to the Foreign and Commonwealth Office*, 25.10.1973, *Ceasefires in ME War*, The National Archives – London, FCO 93/295, E 371. NFW 10/16 part A.

Sulla questione specifica del *burden sharing*, vi era una diffusa insoddisfazione del Congresso e dell'opinione pubblica americana riguardo all'ampio divario tra le spese militari degli Stati Uniti e dei membri della CEE. Nel 1973 gli Stati Uniti avevano una riserva di 13,9 miliardi di dollari in valute convertibili in oro e spendevano 90 miliardi di dollari per la difesa, mentre i "nove" avevano riserve per 43,9 miliardi e spendevano per la difesa solo 34,4 miliardi<sup>19</sup>. Comprensibilmente, il Senato approvò una legge proposta dai Senatori democratici Henry M. Jackson e Samuel A. Nunn, che imponeva al Presidente per l'anno fiscale 1974 di ridurre le forze americane in Europa della percentuale corrispondente al disavanzo dei pagamenti europei per il costo del loro dispiegamento sul Vecchio Continente. Per evitare leggi ancor più restrittive, Nixon accettò a malincuore tale legge, della quale comunque condivideva la motivazione. «Gli europei non possono avere la botte piena e la moglie ubriaca [così si potrebbe tradurre liberamente la sua frase n.d.A.]. – dichiarò in una conferenza stampa – Non possono avere la partecipazione e la collaborazione degli Stati Uniti sul fronte della sicurezza e continuare a mostrare opposizione e perfino ostilità sul fronte politico ed economico»<sup>20</sup>. Un precedente di quanto dichiarato da Trump in un'intervista televisiva nel luglio 2018: «Penso che l'Unione Europea sia un nemico per quanto ci combinano in campo commerciale. Ora non vorreste pensarlo dell'Unione Europea, ma essi sono un nemico»<sup>21</sup>. La legge ottenne il suo scopo: come riconosciuto da un comunicato ufficiale della

---

<sup>19</sup> Queste cifre, citate da L.S. Kaplan, *The Long Entanglement: Nato's First Fifty Years*, Westport-London, 1999, p. 156, prestano il fianco a molte critiche sulla loro intima coerenza. Prima di tutto, la quasi totalità dei Paesi della CEE aveva responsabilità solo regionali o addirittura nazionali. In secondo luogo un membro della CEE, l'Irlanda, non apparteneva alla NATO, mentre Grecia e Turchia, Paesi NATO spendevano generosamente per le loro Forze Armate, ma non appartenevano alla UE.

<sup>20</sup> *Questions and Answers Session at the Executive' Club of Chicago*, 15.3.1974, in R. Nixon, *Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President – United States. President (1969-1974)*, Washington, DC, 1975, p. 276.

<sup>21</sup> <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jul/15/donald-trump-vladimir-putin-helsinki-russia-indictments>.

NATO<sup>22</sup>, nel 1975 la Repubblica Federale Tedesca saldò il conto, pagando 2,2 miliardi di dollari nell'arco di due anni.

Lo stile di Nixon era assai diverso da quello di Trump, comunque prima di quest'ultimo egli fu il Presidente che difese con maggior vigore l'interesse nazionale degli Stati Uniti, nel quadro di una visione della politica internazionale che traeva ispirazione dal Concerto Europeo delle Grandi Potenze, del quale il suo Consigliere per la Sicurezza Nazionale e poi Segretario di Stato Kissinger era stato un eminente studioso. Nixon non aveva l'intenzione di «presiedere alla parziale dissoluzione dell'impero americano», come insinuò Lawrence Eagleburger, stretto collaboratore di Kissinger; cercava solo di ridurne o riequilibrarne i costi, di avere un *containment* «a buon mercato»<sup>23</sup>.

Si ritrova altresì almeno un precedente dell'attuale disputa sulle sanzioni contro l'Iran nella politica dell'amministrazione di Ronald Reagan, in occasione dell'imposizione della legge marziale in Polonia nel dicembre 1981 allo scopo di sopprimere il movimento *Solidarnosc*. Il Presidente Reagan voleva ammonire i sovietici che, se la legge marziale non fosse stata revocata, Washington avrebbe agito per isolarli politicamente ed economicamente. Senza consultare gli alleati della NATO, nel suo messaggio natalizio Reagan annunciò sanzioni contro Mosca, mirate specificamente a colpire un accordo tra gli europei e l'Unione Sovietica per la costruzione di un gasdotto che doveva portare il gas dalla Siberia all'Europa. Se l'URSS avesse invaso la Polonia, sarebbe stato preso in considerazione un embargo totale.

Esprimendo dubbi sulla loro determinazione a seguire la guida americana, ad una riunione del *National Security Council* il 22 dicembre<sup>24</sup> Reagan definì i leader europei «pollastrelli» («chicken littles»), suggerendo che «se veramente siamo convinti che questa sia

---

<sup>22</sup> Jackson-Nunn Amendment, 20.5.1975, <http://archives.nato.int/jackson-nunn-amendment>.

<sup>23</sup> *Eagleburger a Kissinger, The United States and Europe*, 15.10.1969, in G. Bernardini, «Getting the worst from both worlds»: Washington e gli albori della Ostpolitik, in A. Varsori (a cura di), *Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*, Milano, 2006, p. 27, n. 7.

<sup>24</sup> Il verbale della riunione è disponibile sul sito della *Margaret Thatcher Foundation*: <https://c59574e9047e61130f13-3f71d0fe2b653c4f00f32175760e96e7.ssl.cf1.rackcdn.com/B7FC5FC810694AF59EC862743B4A2FCC.pdf>. Cfr. A. Chiampan, «Those European Chicken Littles»: Reagan, NATO, and the

l'ultima occasione nella vita [per incrinare il blocco sovietico] [...] una rivoluzione iniziata contro questa "forza malefica", dovremmo far sapere ai nostri alleati che pure loro pagheranno un prezzo se non ci seguono; abbiamo la memoria lunga». Il Segretario di Stato Alexander Haig osservò che «certamente essi (i leader europei) non sono tra le persone più coraggiose, ma hanno in gioco molto più di noi».

Persino il Primo Ministro britannico Margaret Thatcher, uno stretto alleato di Reagan, che la definì «il solo leader europeo con le palle che conosco»<sup>25</sup>, si infuriò e parlò a Haig con «veemenza inusuale» denunciando l'extra-territorialità delle sanzioni, che danneggiavano gli europei molto più degli americani, e predicendo «conseguenze terribili per l'Alleanza Occidentale»<sup>26</sup>. Dopo il fallimento dei negoziati tra alleati al G7 di Versailles, il 22 giugno 1982 fu annunciato un indurimento della politica americana, che estendeva le sanzioni colpendo le aziende che erano sussidiarie di compagnie americane e ne detenevano licenze di produzione. La Signora Thatcher esprime il 1° settembre il suo disappunto in un'intervista televisiva, affermando di essere «profondamente ferita da un amico»<sup>27</sup>. Un amico che in primavera aveva dato un sostegno fondamentale al Regno Unito nella riconquista dell'arcipelago delle Falkland invaso dall'Argentina<sup>28</sup>. Dopo le dimissioni di Haig, il nuovo Segretario di Stato George Shultz concordò con gli alleati una linea di condotta e le sanzioni sul gasdotto furono tolte il 13-14 novembre 1982.

Dopo il 1989-1991, un cambiamento di vasta portata fu richiesto nello schieramento delle Forze Armate dei Paesi europei. Durante la Guerra Fredda esse dovevano solo difendere il territorio nazionale. Quando la NATO decise di agire "fuori area", esse dovettero divenire schierabili a distanza. In base al criterio della *usability*, tutti gli Stati dovevano avere almeno il 40% delle loro

---

*Polish Crisis, 1981-2*, "The International History Review", vol. 37, n. 4 (2015), pp. 682-99.

<sup>25</sup> C. Moore, *Margaret Thatcher. The Authorized Biography*, vol. I, *Not for Turning*, London, Kindle edition, position 663.

<sup>26</sup> *Haig telegram to Reagan*, 29.1.1982, <https://www.margaretthatcher.org/document/109312>.

<sup>27</sup> <https://www.margaretthatcher.org/document/104815>.

<sup>28</sup> D. Borsani, *La special relationship anglo-americana e la guerra delle Falkland (1982)*, Firenze, 2015.

forze impiegabili per i compiti dell'art. 5, mentre l'8% doveva essere schierabile fuori area per un periodo indefinito. «La NATO deve prepararsi al futuro, sviluppando sistemi che abbiano effetti sulla mobilità, la flessibilità, la sopravvivenza e la sostenibilità delle nostre forze – dichiarò il Ministro della Difesa americano William Cohen – che dovranno operare molte volte in condizioni assai dure»<sup>29</sup>.

A proposito di linguaggio forte, il Segretario di Stato della stessa amministrazione Clinton, Madeleine Albright, al Consiglio Nord Atlantico di Bruxelles del dicembre 1998 bollò come «ri-sciacquatura di piatti per maiali» («hogwash»<sup>30</sup>) i dubbi espressi sullo stravolgimento dei compiti originari dell'Alleanza.

In attuazione del nuovo Concetto Strategico della NATO approvato al vertice del 1999 fu varata una *Defence Capabilities Initiative* (DCI) per assicurare l'efficacia di tutte le possibili missioni multinazionali ed in particolare per garantire l'interoperabilità tra le Forze Armate dei Paesi membri della NATO e anche, ove appropriato, della *Partnership for Peace*. Alcuni espressero il timore che la DCI fosse un progetto *Buy America* mascherato e pochissimi risultati furono ottenuti. Il vertice NATO del 2002 approvò il concetto di *Smart Defence* per «mettere insieme e condividere le risorse, stabilire priorità e coordinare meglio gli sforzi»; ha trovato scarsa applicazione. Dal 2006, gli Stati membri dell'Alleanza Atlantica hanno sottoscritto l'impegno a spendere per la Difesa almeno il 2% del loro prodotto interno lordo; esso è stato ribadito periodicamente, con particolare enfasi nel 2014. Nel 2014 mantenevano fede all'impegno solo quattro Stati (Estonia, Grecia, Regno Unito e Stati Uniti); nel 2019 (secondo le stime) altri 5, Bulgaria, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania si sono uniti al gruppo dei virtuosi, per un totale di 9 Paesi su 30 membri della

---

<sup>29</sup> *Secretary of State Madeleine K. Albright, Secretary of Defense William Cohen, and National Security Advisor Sandy Berger Press Briefing on NATO Summit and Kosovo*, The Briefing Room, The White House, 20.4.1999, <https://1997-2001.state.gov/statements/1999/990420a.html>.

<sup>30</sup> *Secretary of State Madeleine K. Albright Statement to the North Atlantic Council*, Brussels, 8.12.1998, U.S. Department of State, Office of the Spokesman, 98/922. Sembra non fosse la prima volta che la arcigna Signora usava questa espressione dello *slang* degli ebrei americani.

NATO<sup>31</sup>. Naturalmente, Trump ha rivendicato il merito di questo raddoppio abbondante.

Al vertice NATO del 2017, il Segretario Generale Jens Stoltenberg indicò tre criteri da tenere in considerazione «soldi, risorse e contributi [alle missioni]». Il riferimento ai contributi è importante, poiché, ad esempio, l'Italia nel 2019 avrebbe speso solo l'1,22%, ma è uno dei maggiori contributori alle missioni NATO, mentre la Grecia spende il 2,28%, ma la cifra è il riflesso della rivalità con la Turchia e Atene partecipa poco alle missioni. Semmai, il bersaglio delle critiche deve essere la Germania, che né spende né partecipa. Va ricordato che la NATO è un'organizzazione intergovernativa di Stati sovrani: pertanto non può comminare sanzioni formali ai Paesi che non rispettano i parametri fissati, a differenza della UE, che comunque lo fa con occhio benigno verso alcuni ed un atteggiamento invece arcigno verso altri. Tuttavia il maggiore azionista può bacchettare l'inadempiente, come ha fatto Trump prendendo a bersaglio proprio la Germania.

Durante la Guerra Fredda e fino ad alcuni anni fa, la diplomazia usava in pubblico, soprattutto con gli alleati, un linguaggio moderato e i commenti ruvidi erano confinati per lo più a riunioni a porte chiuse. La storia della Guerra Fredda è ricca di commenti sprezzanti degli americani verso gli europei e viceversa, che restavano però riservati e sono stati rivelati solo in seguito dalle memorie, dai diari e dalle fonti archivistiche<sup>32</sup>. Ora vi è una deprecabile abitudine di twittare ogni momento frasi talvolta insultanti.

---

<sup>31</sup> [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_11/20191129\\_pr-2019-123-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf).

<sup>32</sup> Ad esempio Harold Macmillan, nel suo diario, definì una volta «stupido» un discorso del Ministro della Difesa americano Robert McNamara (H. Macmillan, *At the End of the Day 1961-1963*, Londra, 1973, p. 123) ed in una precedente occasione, con espressioni assai forti, lamentò il trattamento che gli inglesi ricevevano dagli americani («un misto di condiscendente pietà e di disprezzo») e descrisse assai criticamente il carattere dei cugini di oltre Atlantico (*The Macmillan Diaries, The Cabinet Years, 1950-1957*, Londra, 2003, pp. 187-88, diario del 27.9.1952).

## La politica atlantica di Trump: *tweets*, documenti e fatti

La politica estera di Trump ha suscitato molto sconcerto. Tuttavia, dobbiamo ricordare il monito che Shakespeare attribuisce a Polonio riguardo ad Amleto: «Sarà *pazzia*, eppure c'è del *metodo* in essa»<sup>33</sup>. La “pazzia” di Trump è forse apparente o calcolata, come insegnava appunto Machiavelli. Una seria valutazione della sua politica estera non può basarsi solo sulle sue uscite improvvisate o a fini elettorali, ma deve prendere in considerazione anche i documenti ufficiali e gli atti concreti.

Nella *National Security Strategy*, diffusa nel dicembre 2017, si legge: «Gli Stati Uniti sono più sicuri quando l'Europa è prospera e stabile e può contribuire a difendere i nostri comuni interessi e valori. Gli Stati Uniti rimangono fermamente impegnati verso i nostri alleati e partner europei. L'alleanza NATO di stati liberi e sovrani è uno dei nostri grandi vantaggi rispetto ai nostri concorrenti e gli Stati Uniti restano vincolati all'art. V del Trattato di Washington [...] L'alleanza NATO diventerà più forte quando tutti i suoi membri si assumeranno una maggiore responsabilità e pagheranno la loro giusta parte per proteggere i nostri reciproci interessi, sovranità e valori»<sup>34</sup>. L'UE non compare nel documento, ma comunque già nella precedente *strategy* di Obama del 2015 era citata solo una volta frettolosamente.

La scarsa fiducia, benevolo disinteresse o larvata ostilità di Washington verso il ruolo dell'Unione Europea, soprattutto in campo militare, sono un tratto costante di tutti i Presidenti americani dopo la Guerra Fredda, che hanno sempre cercato di frenare qualunque progetto di capacità militare europea separata e in implicita concorrenza con la NATO. Alcuni Presidenti, come Clinton e Obama, mascherarono queste posizioni dietro una cortese retorica. La noncuranza e l'ostilità di Trump sono più dispregiative. Può sembrare un paradosso, ma dopo lo scontro con la “vecchia Europa” (in realtà solo alcuni Paesi) riguardo all'intervento in Iraq nel secondo periodo dell'amministrazione di George W. Bush il legame transatlantico fu più solido, basato su un forte

---

<sup>33</sup> W. Shakespeare, *Amleto*, Atto II, Scena 2.

<sup>34</sup> <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>

rilancio dei valori dell'Occidente, poi accantonato dal multiculturalista Obama<sup>35</sup>.

Il paragone tra il “gradevole” Obama e il “ruvido” Trump non ha molta rilevanza. È vero che con quest'ultimo «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»<sup>36</sup>. Il rimpianto per il presunto multilateralismo dei precedenti Presidenti americani, in particolare del furbo Clinton, era già un *leit motiv* dopo l'11 settembre 2001, accoppiato alla denuncia dell'unilateralismo di G.W. Bush. In realtà era una visione ingannevole, poiché gli Stati Uniti sono sempre stati unilateralisti e il loro multilateralismo era solo cosmetico, o, per usare un aggettivo più scientifico, egemonico.

Il ruolo della NATO è ancor più sottolineato nella sintesi della *2018 National Defense Strategy*<sup>37</sup>, documento con il significativo sottotitolo *Sharpening the America's Military Competitive Edge*, e ispirato dall'urgenza di fronteggiare le sfide strategiche: «Ci troviamo di fronte ad un crescente disordine globale, caratterizzato dal declino dell'ordine internazionale liberale di lunga durata basato su regole – con la creazione di un ambiente di sicurezza più complesso e volatile [...]. La competizione strategica fra Stati, non il terrorismo, è ora la preoccupazione primaria della Sicurezza Nazionale degli USA».

Si potrebbe osservare che proprio Trump è accusato di indebolire l'“ordine internazionale liberale”, che certamente ha avuto molti meriti. Però «riguardo al funzionamento di quest'ordine vi è stata probabilmente anche una certa “mitizzazione”. Washington ha mostrato in generale una preferenza per multilateralismo e apertura,

---

<sup>35</sup> M. de Leonardis, *Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l'11 settembre 2001. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush*, Milano, 2016, capitolo II.

<sup>36</sup> Berrettini, *American (next) Pacific Century...*, cit., pp. 147, 150.

<sup>37</sup> [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/UNCLASS\\_2018\\_National\\_Military\\_Strategy\\_Description.pdf](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/UNCLASS_2018_National_Military_Strategy_Description.pdf). Il testo completo è *classified*.

cui si è unito il sostegno per la democrazia, ma se da un lato non sono mancati strappi, anche evidenti, a tali principi, dall'altra non si può riconoscere come quest'ordine tendesse strutturalmente a favorire gli interessi americani»<sup>38</sup>. Inoltre il tentativo di estendere tale "ordine internazionale liberale" grazie alla vittoria nella Guerra Fredda, senza un accordo con il nemico soccombente, ha creato anche conflitti e instabilità in Europa e dintorni. Ordine liberale occidentale ed egemonia americana sono uno stretto binomio, ma non dovremmo dimenticare che «per definizione ogni egemonia è temporanea»<sup>39</sup>.

Un paragrafo della NDS è intitolato *Fortify the Trans-Atlantic NATO Alliance* e recita: «Una forte e libera Europa, legata da principi condivisi di democrazia e sovranità nazionale e dall'impegno dell'art. 5 del Trattato Nord-Atlantico è vitale per la nostra sicurezza. L'Alleanza farà da deterrente all'avventurismo russo, sconfiggerà i terroristi che tentano di uccidere innocenti e si rivolgerà verso l'arco di instabilità in costruzione alla periferia della NATO. Allo stesso tempo la NATO deve adattarsi per rimanere rilevante e adatta al nostro tempo – negli obiettivi, nelle risorse e nel processo decisionale di risposta. Ci aspettiamo che gli alleati europei mantengano i loro impegni di accrescere le spese per la difesa e la modernizzazione per sostenere l'alleanza di fronte ai nostri comuni interessi di sicurezza». Nella NDS la UE non è citata per nulla, ma ciò si comprende perfettamente, essendo il suo scopo la descrizione di come affilare la sciabola americana.

Una valutazione della politica dell'amministrazione Trump nei confronti della NATO deve attentamente distinguere tra la retorica pubblica e la realtà. Anche non volendo sopravvalutare l'importanza dei documenti ufficiali, soccorrono i fatti. Da questo punto di vista l'impegno di lungo periodo di Washington verso la NATO è rimasto immutato. Come gesto simbolico, il 3 aprile 2019 per la prima volta in assoluto un Segretario Generale della NATO è stato invitato a parlare al Congresso americano. Considerando fatti più sostanziali, il numero di truppe americane dispiegate in permanenza o temporaneamente in Europa è salito da 63.000 nel 2016 a 74.000 nel 2018. Recentemente si è ventilato il ritiro di 9.500

---

<sup>38</sup> Fassi, *La fine dell'ordine occidentale...*, cit., p. 18.

<sup>39</sup> *Ibi*, p. 31. Si veda il classico J.B. Duroselle, *Tout empire périra. Une vision théorique des relations internationales*, Paris, 1981.

militari americani dalla Germania, rischierandoli eventualmente in Polonia. Se attuato a fini elettorali, senza rischieramento in Polonia, riporterebbe comunque a un livello superiore a quello iniziale. Se le truppe venissero dislocate in Polonia, sarebbe un segnale di attenzione verso un Paese di prima linea, ciò che la Germania non è più.

Il finanziamento della *European Deterrence Initiative* ha continuato a crescere costantemente da quando fu introdotto cinque anni fa. Nell'anno fiscale 2019, il Pentagono ha richiesto 6,5 miliardi di dollari, in crescita rispetto ai 4,8 nel 2018 ed ai 3,4 nel 2017; solo nel 2020 il Pentagono ha tagliato il finanziamento del 10%. Prima dell'emergenza sanitaria per il Covid-19, il Pentagono aveva programmato l'invio in Europa di 20.000 militari per l'esercitazione *Defender 2020*, la terza maggiore sul continente dalla fine della Guerra Fredda. L'amministrazione ha accresciuto l'impegno americano proprio mentre l'atteggiamento di Trump era più bellicoso, alzando i toni per spingere gli europei ad essere più seri nelle loro promesse e a fare concessioni sul commercio internazionale ed altre questioni. Comprensibilmente si è lamentato che Trump decidesse unilateralmente la fine dell'impegno in Afghanistan; Obama si era comportato allo stesso modo nel 2011 e nel 2014. Gli europei hanno poco da lamentarsi dopo aver a lungo lesinato il loro impegno.

Inoltre, vanno considerati almeno altri quattro fatti. L'*establishment* americano rimane pro-Atlantico e le dimissioni del Generale Mattis da Ministro della Difesa non alterano tale situazione. Una maggioranza abbastanza ampia dell'opinione pubblica americana, con piccole differenze tra Democratici e Repubblicani, sostiene tuttora la NATO<sup>40</sup>. Le spese per la NATO ammontano solo al 15% del bilancio della Difesa americano. Infine, è improbabile che gli Stati Uniti prendano le distanze dalla NATO, che, tra l'altro, garantisce importanti benefici per le loro industrie degli armamenti.

---

<sup>40</sup> <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/07/09/nato-is-seen-favorably-in-many-member-countries-but-almost-half-of-americans-say-it-does-too-little/> e <https://www.pewresearch.org/global/2020/02/09/nato-seen-favorably-across-member-states/>.

## Il “cervello” della NATO

Più recentemente, nel novembre 2019, è stato il Presidente francese Emmanuel Macron a pronunciare un durissimo giudizio sulla NATO. Un *bobo*<sup>41</sup> francese, non un “rozzo palazzinaro” del Queens. Quindi lo ha pronunciato non con un *tweet*, ma nell’ambito di una pensosa riflessione. In un colloquio pubblicato su *The Economist*<sup>42</sup>, assai ricco di considerazioni interessanti sia dell’intervistato sia dell’intervistatore e di altri commentatori, Macron ha proclamato la «morte cerebrale della NATO», spiegandola così: «non c’è alcun tipo di coordinamento tra gli Stati Uniti e i loro alleati europei nel processo decisionale in campo strategico. Nessuno. Abbiamo un’azione aggressiva non coordinata da parte di un altro alleato strategico, la Turchia, in un’area dove sono in gioco i nostri interessi». Alla domanda «ciò significa che l’art. 5 – l’idea che se uno dei membri della NATO fosse attaccato gli altri verrebbero in suo aiuto, che sostiene la deterrenza dell’alleanza – è tuttora operativo?», l’inquilino dell’Eliseo risponde «non so, [...] ma cosa significherà l’articolo 5 domani?».

Queste frasi affastellano varie imprecisioni e sollecitano commenti e precisazioni. In primo luogo si conferma che in politica estera si trova più facilmente la coerenza degli interessi di quella degli argomenti. La Francia in passato si è comportata più di una volta nel modo che ora rimprovera alla Turchia. Nell’ottobre 1956, insieme al Regno Unito, non consultò nessun alleato della NATO prima di attaccare l’Egitto in complicità, allora nascosta, con Israele. Nel marzo 2011 la Francia iniziò da sola l’attacco alla Libia di Gheddafi, peraltro subito seguita da Regno Unito e Stati Uniti; la NATO fu coinvolta solo in seguito, in particolare su pressione dell’Italia che cercava di salvaguardare i suoi interessi, a rischio per l’iniziativa di Parigi. Nel 2012, sempre la Francia si ritirò unilateralmente dall’Afghanistan, preferendo combattere il terrorismo jihadista nelle sue ex colonie africane.

---

<sup>41</sup> Letteralmente *bourgeois-bohémien*, in senso figurato *radical-chic*. Macron aveva all’epoca un indice di gradimento bassissimo nel suo Paese (34%), inferiore a quello di Trump (41%).

<sup>42</sup> *Briefing. Macron’s view of the world. A president on a mission*, “The Economist”, 9.11.2019, pp. 19-21.

Dal punto di vista formale, in queste vicende l'articolo 5 nulla c'entra; semmai andrebbe chiamato in causa l'articolo 4, più volte utilizzato dalla NATO per consultazioni e operazioni "fuori area". Nella sostanza, si potrebbe chiedere a Macron cosa abbiano fatto la Francia o la UE, della quale egli si atteggia a mentore, di fronte all'attacco portato dalla Turchia ai curdi. Certo hanno espresso indignazione, ma Bruxelles non ha minimamente considerato di schierare sul campo, in sostituzione delle forze americane ritirate, una delle unità di reazione rapida della UE che, almeno sulla carta, esistono da anni, né ha vagheggiato di sospendere gli ingenti finanziamenti alla Turchia perché tenga fermi sul suo territorio i molti profughi che ospita. La soluzione poi l'hanno trovata gli americani, durante il viaggio del Vice-Presidente Mike Pence ad Ankara e soprattutto i russi: l'Occidente ha offerto ancora una volta a Putin su un piatto d'argento l'occasione di presentarsi come abile diplomatico.

Seguendo la tradizione gollista, che ispira tutti i politici francesi, Macron vuole marcare le distanze da Washington e assumere la guida dell'organizzazione europea, ieri la CEE oggi la UE. Peraltro, essendo persona preparata, come si conviene ad un allievo dell'ENA (che sembra però voglia chiudere), Macron sa bene che credere ad un'Europa della difesa totalmente autonoma è un'utopia e pensare di costruirla senza il Regno Unito è una sciocchezza. Infatti parla di "complementarietà" della PESCO rispetto alla NATO e apre alla collaborazione con il Regno Unito nel campo della difesa anche dopo la Brexit<sup>43</sup>.

Occorre tenere bene in mente la distinzione concettuale e pratica fra l'Alleanza Atlantica e la NATO, il suo braccio militare. Nel corso della storia dell'Alleanza, alcuni Stati, *in primis* e più a lungo proprio la Francia, ma anche Grecia e Spagna, sono stati fuori dalla NATO ma non dall'Alleanza. La NATO è oggi in forma migliore dell'Alleanza. Dal punto di vista militare, la postura della NATO è imponente. L'esercitazione *Trident Juncture*, la più importante da molti anni, che ha avuto luogo in Norvegia dal 25 ottobre al 7 novembre 2018 ha coinvolto circa 50.000 militari, 250 aerei, 65 navi e circa 10.000 veicoli da 31 Paesi (membri e partner).

---

<sup>43</sup> *Ibi*, p. 21.

A conferma di quanto appena detto, il vertice di Londra<sup>44</sup> del dicembre 2019 ha segnato dei progressi soprattutto in campo militare, meno in quello politico, anche se va notato che, in reazione all'attacco di Macron, Trump si è detto un fan della NATO. Dal punto di vista militare, lo spazio viene aggiunto a quello terrestre, navale, aereo e cibernetico come quinto dominio operativo per la NATO e alla NATO *Readiness Initiative* sono stati assegnati 30 battaglioni, 30 squadriglie aeree e 30 navi da combattimento pronte in 30 giorni. Quindi il Presidente Macron, proclamando «la morte cerebrale della NATO» è stato impreciso nell'individuare l'obiettivo.

L'Alleanza Atlantica è un patto basato su interessi e valori comuni tra le due sponde dell'Atlantico. Da trent'anni questi legami sono più deboli rispetto al periodo della Guerra Fredda. Il quadro geopolitico è cambiato drammaticamente e da tempo: l'Europa non è più al centro delle preoccupazioni di Washington. Tuttavia, ciò non autorizza a pensare che gli Stati Uniti non siano più interessati alla sicurezza del Vecchio Continente. Considerando i valori, essi non sono mai stati identici e le differenze si sono ampliate, ma Europa e America Settentrionale restano l'area geopolitica più coerente al mondo.

Il tema dei valori è fondamentale per il futuro dell'Occidente e non tocca certo alla NATO affrontarlo. Trump ne ha fatto oggetto del suo discorso a Varsavia il 6 luglio 2017, proclamando, tra l'altro, «stiamo combattendo duramente contro il terrorismo islamico radicale e prevarremo» e concludendo «insieme combattiamo tutti come i polacchi – per la famiglia, per la libertà, per la Patria e per Dio»<sup>45</sup>. Parole certo ostiche per i *liberals*.

Il legame transatlantico si è indebolito; in verità l'intero Occidente è in relativo declino e la Cina è in ascesa. Per ragioni

---

<sup>44</sup> Per un'analisi a caldo di autorevoli esperti sui risultati del vertice si vedano: F.W. Lucioli, *Da Londra esce una Nato più forte (anche sulla Cina)*, <https://formiche.net/2019/12/nato-londra-cina-lucioli/>. Più ottimista, S. Silvestri, *Nato: vertice Londra tra contestazioni e frecciate*, <https://www.affarinternazionali.it/2019/12/nato-vertice-londra/>; più pessimista, F. Venturini, *I veleni che minano la Nato*, [https://www.corriere.it/opinioni/19\\_dicembre\\_02/dubbi-certezze-nato-635c3aa2-1535-11ea-b557-51f830ff2b1f.shtml](https://www.corriere.it/opinioni/19_dicembre_02/dubbi-certezze-nato-635c3aa2-1535-11ea-b557-51f830ff2b1f.shtml).

<sup>45</sup> *Remarks by President Trump to the People of Poland*, Warsaw, 6.7.2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-people-poland/>.

complesse e di lungo periodo è particolarmente drammatico il declino dell'Europa negli equilibri di potenza mondiali, aggravato da chi ha governato (o presieduto con impotenza) l'UE negli ultimi decenni. Il post-Guerra Fredda ha visto la transizione degli Stati Uniti dal ruolo di "superpotenza solitaria" negli anni di Clinton alla posizione di "primi tra eguali" durante quelli di Obama. Trump ha proclamato di voler "rendere l'America di nuovo grande"<sup>46</sup>; la frase non si riferisce certo al ruolo di pilastro dell'"ordine internazionale liberale", ma sarebbe un errore sostenere che il 45° Presidente avesse l'intenzione di rinunciare alla supremazia americana, della quale la NATO è una componente fondamentale.

### **Conclusioni: l'Occidente crede ancora in sé?**

Grandi scenari si aprirebbero per la NATO se essa sviluppasse seriamente le implicazioni di una breve frase della dichiarazione conclusiva del vertice di Londra del dicembre 2019: «Prendiamo atto che la crescente influenza e le politiche internazionali della Cina pongono sia opportunità sia sfide che dobbiamo affrontare insieme come Alleanza»<sup>47</sup>. Una frase "aperta", ma comunque significativa, essendo la prima volta in assoluto che un documento ufficiale pubblico della NATO menziona la Cina e soprattutto indica che l'Alleanza deve occuparsi dei problemi che Pechino pone. Si profilerebbe un grande disegno strategico: l'UE si focalizza sulla sicurezza europea e la NATO assume un ruolo globale in difesa dell'Occidente di fronte alle sfide cinesi, ossia nella «competizione strategica fra Stati» indicata nella NDS come priorità del momento. Un'idea ragionevole, ma che presenta difficoltà enormi.

La premessa è il recupero da parte dell'Occidente di quell'orgoglio identitario che Manlio Brosio, l'unico Segretario Generale italiano della NATO, così identificava: «Una civiltà superiore deve

---

<sup>46</sup> Cfr. D. Borsani, *La politica estera degli Stati Uniti di Trump: un bilancio alla vigilia delle elezioni*, in AA.VV., *Atlante Geopolitico Treccani*, Roma, 2020, pp. 24-28.

<sup>47</sup> *London Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London*, 3-4.12.2019, par. 6, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_171584.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm).

anche resistere con la forza e imporsi con la forza: il fatalismo storico che ritiene ineluttabile la giustizia dei movimenti nuovi solo perché nuovi [...] è una filosofia da imbelli. La nostra civiltà è superiore dunque abbiamo due doveri: diffonderla e difenderla»<sup>48</sup>. Nell'ottica del ragionamento "militante" di Brosio, la NATO non dovrebbe accontentarsi di una placida sopravvivenza, giustificata in ogni caso dall'art. 5, ma prendere il largo verso scenari più ambiziosi.

Il cambio di Presidente americano apre prospettive e pone interrogativi per il cui esame occorrerebbe un altro articolo. Trump avrebbe continuato a farci andare sulle montagne russe (nessuna allusione a Mosca). Cosa riserva Biden all'Occidente e alla NATO? Ripeterà vecchi copioni inadeguati o scriverà una nuova sceneggiatura? È prematuro fare ipotesi. L'unica cosa certa è che l'uscita di Trump dalla Casa Bianca non significa necessariamente che le questioni da lui poste non esistano più e soprattutto che non siano più operanti le "forze profonde" che lo portarono nel 2016 alla presidenza degli Stati Uniti.

---

<sup>48</sup> M. Brosio, *Diari di Mosca 1947/1951*, 20.12.1948, Bologna, 1986, pp. 404-405.



# Una distensione mancata? L'amministrazione Trump e il nodo dei rapporti con la Russia

di GIANLUCA PASTORI

***Abstract** – Donald Trump's administration was supposed to start a long-needed review of the traditional US approach toward Russia, starting a new détente after the tensions that marked George W. Bush's and Barack Obama's presidencies. Expectations went disappointed. Not only détente failed to materialize, but relations further worsened in several theatres and on several issues. Russia enhanced its role in Syria and the Mediterranean, its ties with Ankara e Teheran counterbalanced Washington's anti-Iranian initiatives, and its role in the Ukraine crisis remains a source of constant tension in Europe. There are many reasons why the US-Russian rapprochement failed. The speculations about the so-called Russiagate (the supposed Russian meddling with the 2016 US presidential elections) negatively impacted on Donald Trump's freedom of action while the cleavages existing in the administration and the quick turnover of some key-positions weakened its political coherence. Most important, the diverging interests between Moscow and Washington made it difficult to find a mutually satisfactory middle way, also in the light of the strong anti-Russian bias of part of the Republican establishment. At the end of Trump's mandate, the situation is – from many points of view – worse than at its beginning, with the US actively engaged in contrasting Russian ascendancy at the Middle East and Europe, as well as in competing with Russia to modernize and strengthen both its conventional and nuclear arsenal. In this perspective, Joe Biden's success in the 2020 presidential elections seems will probably have little impact on US-Russia dynamics, although stronger US-Europe relations could, possibly, enhance Washington's standing vis à vis its opponent.*

Nonostante le attese – e nonostante la volontà, ribadita in varie occasioni, di rifondare i rapporti con Mosca su più solide basi – gli anni della presidenza Trump sono stati caratterizzati da dinamiche fra Stati Uniti e Russia complesse e articolate, che hanno contribuito ad allargare il divario esistente fra i due Paesi e accentuare le divergenze che li separano. Lunghi dal configurare l'attesa distensione, gli eventi di questo periodo hanno evidenziato come le relazioni fra le parti continuino a oscillare fra alti e bassi, in linea con

gli interessi contrastanti di cui sono portatrici. I problemi che – in questi anni – hanno travagliato l'amministrazione sul piano interno hanno influito in maniera importante su questo stato di cose. In particolare, le sospette interferenze di figure dell'*entourage* moscovita nelle elezioni del 2016 (interferenze in parte confermate dagli esiti dall'inchiesta condotta dal Procuratore Speciale Robert Mueller) hanno rappresentato un vincolo importante alla libertà d'azione della Casa Bianca. Il carattere composito dell'amministrazione, inoltre, unito alle fratture esistenti nel Partito repubblicano, ha tolto coerenza all'azione politica, aiutato, in questo, dal *turnover* accelerato che ha caratterizzato alcune posizioni-chiave nel campo della politica estera. A titolo di esempio, fra il 2017 e il 2020, l'amministrazione ha avuto quattro Consiglieri per la Sicurezza Nazionale (Michael Flynn, Herbert McMaster, John Bolton e Robert O'Brien), due Segretari di Stato (Rex Tillerson e Mike Pompeo) e due Segretari alla Difesa (James Mattis e Mike Esper); numeri che crescono se, oltre alle figure effettive, si considerano i vari funzionari che hanno ricoperto le posizioni come "facenti funzione" (*acting*)<sup>1</sup>.

La rivalità tra Stati Uniti e Russia si è articolata su vari scacchieri e ha avuto al centro diverse *issues* legate alla rinnovata assertività di Mosca. Il riallineamento in corso sulla scena internazionale le ha fornito altro alimento, così come hanno fatto le difficoltà che sta sperimentando l'ordine multilaterale che proprio gli Stati Uniti hanno contribuito a strutturare dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale e che gli anni dell'amministrazione Trump hanno fatto parecchio per intaccare. La crescente distanza fra Stati Uniti ed Europa ha spinto nella stessa direzione, da una parte alimentando le ambizioni del Cremlino, dall'altra accentuando – nel fronte occidentale – le divergenze esistenti riguardo al modo migliore di

---

<sup>1</sup> In questo caso, il numero dei Consiglieri per la Sicurezza Nazionale sale a cinque, con Keith Kellogg e Charles Kupperman che hanno ricoperto la posizione rispettivamente prima dell'insediamento di McMaster (13-20 febbraio 2017) e O'Brien (10-18 settembre 2019); quello dei Segretari di Stato sale a tre, con John J. Sullivan a ricoprire la posizione prima dell'insediamento di Pompeo (1°-26 aprile 2018), e quello dei Segretari alla Difesa sale a cinque, con Patrick Shanahan, Mike Esper e Richard Spencer a ricoprire l'incarico nel periodo che intercorre fra le dimissioni di Mattis (1° gennaio 2019) e la nomina di Esper a Segretario effettivo (23 luglio 2019) e con Christopher Miller a ricoprire l'incarico come "facente funzione" dopo l'allontanamento di Esper, il 9 novembre 2020.

rapportarsi con la sfida rappresentata dalle mire di Mosca. Questo stato di cose si è riverberato, in ambito euro-atlantico, sia all'interno della NATO, sia nei rapporti con i diversi Paesi. Il disimpegno statunitense ha accentuato la frattura che da tempo esiste in seno all'Alleanza Atlantica proprio riguardo al peso da dare alla minaccia russa. Parallelamente, esso ha alimentato le ambizioni sia di quanti vedono nelle attuali evoluzioni l'occasione per rilanciare il progetto di un'identità di sicurezza europea effettivamente autonoma rispetto agli Stati Uniti, sia di quanti, in tali sviluppi, vedono l'occasione per risolvere, all'interno dell'Alleanza, la tensione che da tempo esiste fra le sue diverse anime. In questo come in altri campi, quindi, l'esperienza del post-2016 ha impresso un'accelerazione significativa alle dinamiche in atto e messo in luce molte delle ambiguità che – sottotraccia – hanno segnato il rapporto fra Washington e i suoi interlocutori dopo la fine della Guerra Fredda.

### Un “riavvicinamento” fra alti e bassi...

L'elezione di Donald Trump alla presidenza coincide con una fase di particolare tensione nei rapporti Stati Uniti-Russia. Il rilancio delle relazioni fra i due Paesi invocato nel 2009 dalla prima amministrazione Obama e rappresentato dall'immagine del Segretario di Stato, Hillary Clinton, e del Ministro degli Esteri, Sergej Lavrov, impegnati a premere il simbolico bottone rosso del *reset*, si era prima incagliato sulle secche della guerra civile siriana (2011-), poi infranto sugli scogli della crisi ucraina e della successiva annessione della Crimea da parte di Mosca (2014). La sospensione dell'attività del NATO-Russia Council (attivo solo a livello di ambasciatori o superiore «per consentire lo scambio di opinioni, in primo luogo sulla crisi ucraina»<sup>2</sup>), il potenziamento dell'attività di *air policing* dell'Alleanza nei cieli dell'Europa centro-orientale e il dispiegamento nella regione di nuovi assetti statunitensi “a rotazione” avevano portato a una crisi nel dialogo fra Mosca e Washington e messo in luce una rivalità che aveva cominciato a crescere dai primi anni Duemila<sup>3</sup>. Su questo sfondo, le attese del Cremlino erano che

---

<sup>2</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50091.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50091.htm).

<sup>3</sup> A.E. Stent, *The Limits of Partnership: U.S.-Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton, NJ, 2014.

l'arrivo di Trump alla Casa Bianca potesse non solo interrompere la fase di confronto aperto avviata dall'amministrazione Obama, ma anche portare l'azione di Washington fuori dai binari di un antagonismo già affiorato durante la crisi del Kosovo (1998-99) e negli anni della presidenza (repubblicana) di George W. Bush.

Da questo punto di vista, le posizioni assunte da Trump in campagna elettorale e la simpatia più volte espressa nei confronti del Presidente russo, Vladimir Putin, anche prima dell'ufficializzazione della sua candidatura erano considerate indicative della sua volontà di "cambiare pagina" in maniera radicale<sup>4</sup>. L'impegno a marcare una discontinuità netta con l'esperienza dell'amministrazione Obama sia in campo interno sia internazionale rafforzava questa convinzione, mentre la conquista della *nomination* democratica da parte di Hillary Clinton – considerata continuatrice della linea *tough on Russia* del suo predecessore – dava a quest'ultimo aspetto una rilevanza particolare. L'assunto di fondo era che l'atteggiamento considerato più pragmatico del nuovo Presidente e la sua intenzione dichiarata di portare avanti una politica strettamente ispirata al principio dell'interesse nazionale avrebbero reso la Casa Bianca più incline a giungere a una serie di compromessi "locali", a loro volta base di una possibile ripresa della collaborazione su basi più paritarie. Le critiche all'Alleanza Atlantica e al suo ruolo di strumento finalizzato alla sicurezza militare dell'Europa sembravano confermare la bontà di questa visione. Il 16 gennaio 2017, pochi giorni prima dell'insediamento della nuova amministrazione, il portavoce russo, Dmitrij Peskov, commentando le parole di Trump sulla NATO, affermava, fra l'altro, che «se teniamo conto del fatto che [la NATO] è focalizzata sul confronto e che tutta la sua struttura è rivolta agli ideali del confronto, allora è naturale che questa non possa essere considerata una struttura moderna, che soddisfa le idee di stabilità, sviluppo sostenibile e sicurezza»<sup>5</sup>.

Tuttavia, queste aspettative hanno faticato a concretizzarsi. Nonostante il colloquio telefonico del 28 gennaio 2017, salutato

---

<sup>4</sup> A. Kaczynski – C. Massie – N. McDermott, *80 times Trump talked about Putin*, "CNN Politics", s.d., <https://edition.cnn.com/interactive/2017/03/politics/trump-putin-russia-timeline>.

<sup>5</sup> *Russia Welcomes Trump Calling NATO 'Obsolete'*, "Radio Free Europe/Radio Liberty", 16.1.2017, <https://www.rferl.org/a/russia-welcomes-trump-nato-obsolete/28236452.html>.

dalle parti come un passo importante verso il ristabilimento di relazioni più cordiali, già nella primavera i rapporti fra Mosca e Washington sono tornati a deteriorarsi, in particolare dopo l'attacco missilistico statunitense contro la base aerea siriana di Shayrat (7 aprile), condannato dal Cremlino come un «atto di aggressione» che – basato su un «pretesto inventato» – comprometteva in modo sostanziale i rapporti fra i due Paesi<sup>6</sup>. Anche i mesi successivi hanno visto i segnali negativi prevalere su quelli positivi, mettendo in crisi la strategia “gradualista” del Segretario di Stato Tillerson, tesa ad allentare le tensioni sulle questioni minori prima di passare a quelle più impegnative<sup>7</sup>. Già alla fine del primo anno di mandato, il fallimento della *détente* trumpiana era, quindi, evidente, così come lo era la frattura fra le posizioni più concilianti del Presidente e quelle più rigide dei suoi collaboratori, primi fra tutti il Segretario alla Difesa, James Mattis, e il Consigliere per la Sicurezza Nazionale, Herbert McMaster. I cambi al vertice, che avrebbero portato Mike Pompeo e John Bolton prendere il posto di Tillerson e McMaster nell'aprile 2018 e Mike Esper quello di Mattis nel luglio 2019, più di sei mesi dopo le dimissioni del predecessore, non avrebbero portato a particolari miglioramenti. Nell'ottobre 2020, un rapporto del Center for Strategic and International Studies, pur evidenziando l'esistenza di ambiti di *selective engagement*, rilevava come le relazioni fra Stati Uniti e Russia avessero raggiunto il livello più basso dalla fine della Guerra Fredda e come la turbolenza dei loro rapporti fosse destinata a permanere negli anni venire, con un persistente rischio di *escalation*<sup>8</sup>.

Le ragioni di questo stato di cose sono diverse. La possibilità di un avvicinamento fra Stati Uniti e Russia si è scontrata, anzitutto, con l'opposizione *bipartisan* del Congresso, peraltro a guida repubblicana fino alle elezioni di *midterm* del 2018. Il 27 luglio 2017, pochi giorni dopo il primo faccia a faccia fra Trump e Putin,

---

<sup>6</sup> *Putin calls US strikes against Syria 'aggression against sovereign country'*, “TASS”, 7.4.2017, <https://tass.com/politics/939920>, sull'attacco alla base di Shayrat cfr. *Syria war: Why was Shayrat airbase bombed?*, “BBC News”, 7.4.2017, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-39531045>.

<sup>7</sup> L. Said-Moorhouse, *Tillerson: Trump wants me to fix US-Russia relations*, “CNN Politics”, 6.6.2017, <https://edition.cnn.com/2017/06/06/politics/tillerson-us-russia-relationship/index.html>.

<sup>8</sup> C. Newlin *et al.*, *U.S.-Russia Relations at a Crossroads*, CSIS – Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 2020.

a margine del G20 di Amburgo (7-8 luglio), proprio il Senato (rimasto in mani repubblicane dopo il voto del 2018) ha approvato a larghissima maggioranza (98/2) il *Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act* (CRIIEA) nel quadro del *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA), che accomunava, di fatto, i tentativi di Mosca di estendere la sua influenza in Europa e in Eurasia alla minaccia strategica posta da due nemici "storici" degli Stati Uniti come Iran e Corea del Nord. Il CRIIEA definiva, inoltre, un quadro unitario al cui interno trovavano spazio i vari provvedimenti presi contro Mosca in merito all'invasione dell'Ucraina, alle presunte interferenze nelle elezioni del 2016, alle sue attività in ambito cyber, alle violazioni dei diritti umani, all'uso di armi chimiche, alla proliferazione, alle relazioni commerciali intrattenute con la Corea del Nord e al sostegno offerto ai governi "ostili" di Siria e Venezuela<sup>9</sup>. Questo quadro si sarebbe ampliato negli anni successivi con l'introduzione di nuovi provvedimenti a carico di società e cittadini russi a vario titolo considerati coinvolti in attività contrarie agli interessi statunitensi. Nel dicembre 2017, infine, la nuova *National Security Strategy* (NSS) ha rafforzato la natura competitiva del rapporto fra Mosca e Washington identificando Russia e Cina come Paesi che «sfidano la potenza, l'influenza e gli interessi americani, cercando di erodere la [loro] sicurezza e la prosperità» e che sarebbero «determinat[i] a rendere le economie meno libere e meno eque, ad ampliare le loro Forze Armate e a controllare dati e informazioni per reprimere le loro società ed espandere la loro influenza»<sup>10</sup>.

Riconoscendo gli «inestimabili vantaggi» (*invaluable advantages*) che gli Stati Uniti ricavano dal rapporto con *partner* e alleati, la NSS metteva, inoltre, in luce il pericolo rappresentato dal tentativo russo di dividere Washington da questi ultimi e ribadiva l'impegno del Paese verso il fronte orientale della NATO sia in termini di deterrenza e difesa, sia di impegno a «catalizzare gli sforzi degli

---

<sup>9</sup> *U.S. Sanctions on Russia*, CRS – Congressional Research Service, Washington, DC, 17.1.2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45415/9>.

<sup>10</sup> *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, DC, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, p. 2.

alleati e dei partner in prima linea per meglio difendersi»<sup>11</sup>. Pur riaffermando in più punti la necessità che gli alleati assumano «una maggiore responsabilità» e paghino la «loro giusta parte per proteggere i nostri reciproci interessi, sovranità e valori», la *National Security Strategy* confermava, quindi, la centralità della NATO per la sicurezza statunitense e l'impegno di Washington a favore dei Paesi europei. Da questo punto di vista, essa si collocava in una linea di sostanziale continuità con le scelte dell'amministrazione Obama e gettava e basi per il consolidamento dei rapporti bilaterali con vari Paesi proprio dell'Europa centro-orientale e il rafforzamento di una presenza militare che il cui dispiegamento era stato promosso – anche in questo caso – dall'amministrazione Obama dopo l'annessione russa della Crimea. Anche l'irrituale scelta del Presidente democratico di schierare le prime truppe statunitensi in Polonia nel gennaio 2017, pochi giorni prima di lasciare la Casa Bianca – che pure poneva l'amministrazione entrante di fronte a un fatto compiuto potenzialmente ingombrante – avrebbe finito, presto, per essere fatta propria da Donald Trump e per diventare base dell'ampiamiento della presenza di Washington nella regione che questi avrebbe portata avanti nel corso del suo mandato.

Fra il 2017 e il 2019 soprattutto, la presenza statunitense lungo i confini russi è, infatti, cresciuta in modo consistente, in particolare attraverso la c.d. *European Deterrence Initiative* (EDI). Avviata nel 2014 nel quadro dell'operazione *Atlantic Resolve* (OAR) con il nome di *European Reassurance Initiative* (ERI), l'EDI ha assorbito, nell'anno fiscale 2019, 6.534,40 milioni di dollari, la maggior parte dei quali destinati al dispiegamento delle forze (1.874,70 milioni), all'ampiamiento dei c.d. *prepositioned stock* (3.189,80 milioni) e al potenziamento delle capacità dei Paesi *partner* (1.352,30 milioni). Sebbene, negli anni successivi, i finanziamenti a disposizione siano diminuiti (5.961,20 milioni assegnati nel 2020, 4.500 richiesti per il 2021)<sup>12</sup> anche a causa dell'emergere di nuove priorità, l'EDI

---

<sup>11</sup> *Ibi*, p. 48. Per una lettura del ruolo della NATO all'interno della NSS e del rapporto fra questo e il tema del *burden sharing* cfr. M. Wasinger, *The U.S. National Security Strategy: The Need for an Alliance in Europe*, "Global Policy", 18.12.2019, <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/18/12/2019/us-national-security-strategy-need-alliance-europe>.

<sup>12</sup> *European Deterrence Initiative. Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2021*, Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), Washington,

rappresenta oggi, anche alla luce del ventilato ritiro di un significativo contingente di truppe dalla Germania e del loro parziale ridispiegamento, la principale proiezione statunitense nell'Europa centro-orientale. Significativamente, i maggiori beneficiari dell'iniziativa sono stati Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Bulgaria e Romania, le ultime due anche alla luce della crescente attenzione di Washington per il Mediterraneo orientale e il Mar Nero. Nonostante il congelamento degli aiuti nel corso del 2019, in seguito alle vicende del c.d. Ukrainagate, infine, anche l'Ucraina ha beneficiato – e continua a beneficiare – dell'assistenza statunitense, fra l'altro con la fornitura di armamento letale, escluso dai pacchetti di aiuti previsti dall'amministrazione Obama. Incidentalmente, il fatto che, nel teatro ucraino, la Russia abbia ampiamente dispiegato la sua dottrina di guerra ibrida ha contribuito a rendere tale teatro di particolare interesse; un interesse che è anch'esso aumentato negli anni dell'amministrazione Trump insieme con il coinvolgimento militare statunitense nel Paese.

Considerazioni simili valgono anche per altri ambiti e altri teatri. In Siria, il parziale disimpegno dell'ottobre 2019 è stato, a sua volta, parzialmente bilanciato da un nuovo, limitato rafforzamento del contingente rimasto sul campo, a seguito dei ripetuti incidenti che si sono registrati con le forze russe nel corso del 2020. Secondo le dichiarazioni che hanno accompagnato la decisione dello scorso settembre di schierare nel Paese arabo una nuova aliquota di personale e assetti aerei e terrestri, scopo di tale decisione sarebbe proprio quello di inviare «un chiaro segnale alla Russia perché aderisca al processo di reciproca de-escalation e perché la Russia e le altre parti evitino azioni non professionali, pericolose e provocatorie nel nord-est della Siria»<sup>13</sup>. Nel Mediterraneo, l'adozione dell'*Eastern Mediterranean Security and Energy Partnership Act* (19 dicembre 2019) ha rafforzato l'impegno militare in favore di Grecia, Cipro

---

DC, 2020. Le altre due direttrici su cui opera la EDI – il miglioramento delle infrastrutture e l'attività esercitativa e di addestramento – rappresentano tradizionalmente elementi residuali, anche se soprattutto il tema della mobilità militare, negli ultimi anni, sembra avere attirato un crescente interesse in ambito NATO e UE.

<sup>13</sup> C. Kube, *Pentagon sending troops to Syria after clashes between U.S., Russian military*, "NBC News", 18.9.2020, <https://www.nbcnews.com/news/military/pentagon-sending-troops-syria-after-clashes-between-u-s-russian-n1240319>.

e Israele e ridefinito le modalità della presenza statunitense nella regione anche al fine di contenere l'influenza sull'Europa che lo strumento energetico garantisce alla Russia<sup>14</sup>. In Medio Oriente, la stipula dei c.d. accordi di Abramo fra Israele, Bahrein ed Emirati Arabi Uniti, successivamente estesi a Sudan e Marocco, ha consolidato la posizione di Washington e rafforzato il fronte anti-iraniano la cui costruzione è stata al centro dell'azione dell'amministrazione Trump sin dall'epoca dell'insediamento; tuttavia, proprio l'enfasi anti-iraniana di Washington ha contribuito ad aprire un nuovo fronte di scontro con la Russia e offerto a Mosca la possibilità di estendere la sua influenza nella regione, nonostante le molte ambiguità del rapporto che la lega alla Repubblica Islamica<sup>15</sup>.

Nell'insieme, il quadro dei rapporti fra Stati Uniti e Russia appare, quindi, piuttosto diverso rispetto a quello che molti osservatori – e la stessa amministrazione – avevano profilato al momento dell'arrivo di Donald Trump alla Casa Bianca. Se l'ostilità per certi aspetti ostentata che aveva caratterizzato sia gli ultimi mesi della presidenza di George W. Bush sia gli ultimi anni di quella Obama appare lontana, altrettanto lontano appare il raggiungimento di quel *new normal* che la nuova amministrazione aveva

---

<sup>14</sup> T. Prince, *Congress Passes More Legislation Aimed at Curbing Russia's Energy Grip On Europe*, "Radio Free Europe/Radio Liberty", 21.12.2019, <https://www.rferl.org/a/congress-passes-more-legislation-aimed-at-curbing-russia-s-energy-grip-on-europe/30337217.html>. L'*Eastern Mediterranean Security and Energy Partnership Act* abolisce, fra l'altro, il divieto di vendere armi alla Repubblica di Cipro; autorizza l'istituzione di organismi che facilitino la cooperazione in campo energetico fra Stati Uniti, Israele, Grecia e Cipro; permette l'estensione alla Grecia del programma FMF (*Foreign Military Financing*) e quella a Grecia e Cipro del programma IMET (*International Military Education and Training*) e chiede all'amministrazione di presentare al Congresso una strategia per il rafforzamento della sicurezza e della cooperazione energetica con i Paesi del Mediterraneo orientale, nonché rapporti sulle possibili attività ostili della Russia e di altri Paesi della regione.

<sup>15</sup> Sul ruolo che i rapporti con gli Stati Uniti hanno nello strutturare la politica russa verso l'Iran cfr. W. Rodkiewicz, *Defying America. Russia's policy towards Iran*, OSW Commentary n. 319, Centre for Eastern Studies, Warszawa, 2020; sul consolidamento dell'asse Mosca-Teheran negli anni dell'amministrazione Trump cfr. A. Khoshnood, *Iran-Russia ties: Never better but maybe not forever?*, Middle East Institute, Washington, DC, 12.2.2020; sulle contraddizioni di questo rapporto cfr. G. Tazmini, *Russian-Iranian Alignment: The Pillars of a Paradoxical Partnership*, 20.8.2020, <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2020/08/20/russian-iranian-alignment-the-pillars-of-a-paradoxical-partnership>.

indicato come uno dei suoi obiettivi. A questo proposito, è stato evidenziato da più parti lo scollamento che esiste fra la “retorica del disimpegno” portata avanti dal Presidente e il profilo più cauto delineato dagli interventi concretamente realizzati. Questo scollamento è stato spesso spiegato con le divergenze di vedute esistenti fra Trump e una parte dei suoi collaboratori, primi fra tutti quelli più legati alla tradizionale “ortodossia” repubblicana. Come osservato, l’allontanamento di Tillerson, McMaster e Mattis non ha, tuttavia, portato a una posizione più conciliante nei confronti di Mosca. Al contrario, l’arrivo di due esponenti di punta dell’amministrazione neocon di George W. Bush come Pompeo e Bolton sembra avere riportato la linea di Washington su coordinate più consuete, aprendo, tuttavia, nuove fratture che possono avere contribuito sia alle dimissioni di Mattis alla fine dello stesso anno, sia al licenziamento di Bolton nel settembre successivo e allo strascico di polemiche che lo ha seguito.

Da questo punto di vista, non c’è dubbio che l’amministrazione Trump sia stata un’amministrazione divisa e che proprio il tema dei rapporti con la Russia sia stato uno di quelli intorno a cui le divisioni sono emerse con maggiore evidenza. La cosa, in sé, non è nuova. Il problema dei rapporti con Mosca è da sempre uno di quelli che più polarizzano la politica statunitense e, con poche eccezioni, tale è rimasto anche dopo la fine della Guerra Fredda. Tuttavia, a questo dato “strutturale”, l’amministrazione Trump ha sommato alcuni problemi specifici, che hanno contribuito a rendere il suo approccio verso il Cremlino particolarmente complesso. Come già rilevato, il sospetto di interferenze da parte di Mosca nelle elezioni del 2016 e le relazioni intrattenute da Mosca con membri dell’amministrazione o figure a questa legate è stato un importante fattore di condizionamento per il Presidente sia riguardo alla scelta dei collaboratori, sia ai possibili margini di apertura verso la controparte. Le dimissioni, nel febbraio 2017, di quella che era stata la “prima scelta” di Trump per il ruolo di *National Security Advisor* – l’ex Generale Michael Flynn – a causa delle false dichiarazioni rilasciate in merito ai suoi incontri con l’allora Ambasciatore russo a Washington, Sergey Kislyak, sono indicative di come il Russagate abbia condizionato la libertà d’azione dell’amministrazione nei suoi rapporti con Mosca. Il fatto che né le indagini svolte dal FBI sotto la direzione di James

Comey né la più articolata inchiesta del Procuratore Speciale Robert Mueller siano riuscite a provare l'esistenza della "pistola fumante" non altera questo stato di cose. Anzi, se, da una parte, né le dichiarazioni di Comey davanti al Congresso<sup>16</sup>, né il Rapporto Mueller del marzo 2019<sup>17</sup> hanno portato la prova definitiva che molti attendevano, dall'altra non hanno nemmeno sciolto tutti i dubbi intorno alla posizione del Presidente in un intrico di vicende che continua a presentare molti aspetti oscuri. Una condizione d'incertezza dalle comprensibili ricadute sugli equilibri di un'amministrazione che ha sempre avuto difficoltà a trovare una vera cifra in politica estera.

Un secondo aspetto problematico è stato l'atteggiamento del Partito repubblicano. Sebbene, negli ultimi quattro anni, il Presidente sia riuscito a rimodellarne in parte i contorni "a sua immagine e somiglianza", all'interno del Grand Old Party sono rimaste forti sacche di opposizione. Fino al suo ritiro dalla vita pubblica, pochi mesi prima della morte (25 agosto 2018), questa opposizione ha trovato la principale espressione in John McCain, identificato – anche sulla scorta di una parabola politica in buona parte legata all'esperienza reaganiana – come una sorta di "anti-Trump" sia in campo interno, sia internazionale. Sebbene la scomparsa del Senatore dell'Arizona abbia tolto buona parte della visibilità sino allora goduta dal repubblicanesimo *mainstream*, il suo peso resta importante, come attestato dal ruolo svolto da varie figure dell'*establishment* del partito. In Arizona, per esempio, l'*endorsement* di Joe Biden fatto dalla vedova di McCain o dall'ex Procuratore Generale (repubblicano) Grant Woods hanno avuto un certo peso nell'orientare le scelte dell'elettorato e nel dare al candidato democratico la vittoria in uno Stato che dal 1952 – e con la sola eccezione del 1996 – è sempre stato un feudo del GOP. Anche George W. Bush, che nel 2016 aveva annunciato di

---

<sup>16</sup> *Open Hearing with Former FBI Director James Comey. Hearing Before the Select Committee on Intelligence of the United States Senate, One Hundred Fifteenth Congress, First Session, Thursday, June 8, 2017*, U.S. Government Publishing Office, Washington, DC, 2017, [https://fas.org/irp/congress/2017\\_hr/comey.pdf](https://fas.org/irp/congress/2017_hr/comey.pdf).

<sup>17</sup> *Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016 Presidential Election*, 2 voll., U.S. Department of Justice, Washington, DC, 2019, <https://www.justice.gov/storage/report.pdf>.

non appoggiare la candidatura Trump, pur non sbilanciandosi in un *endorsement* aperto di Biden, ha assunto un atteggiamento distaccato, mentre sin dal 2016 hanno proliferato le organizzazioni repubblicane di matrice anti-trumpiana, prima raccolte dentro il *Never Trump Movement*, quindi in una articolata galassia che comprende etichette come il *Republicans and Independents for Biden*, il super-PAC *Reclaim Our Party*, il *Lincoln Project* o i *Republican Voters Against Trump* (parte della coalizione repubblicana ma anti-trumpiana *Defending Democracy Together*) e che – seppure con prospettive diverse – tiene insieme figure come John Negroponte, Richard Armitage, Bill Kristol, Mitt Romney e Colin Powell.

### **... e una lunga lista di questioni aperte**

I temi della sicurezza hanno occupato una posizione centrale nelle dinamiche Stati Uniti-Russia, a partire da quelli legati al ruolo e alla funzione dell'Alleanza Atlantica. Proprio la (presunta) funzione antirusa di quest'ultima è stata la prima a finire al centro degli attacchi dell'allora ancora candidato Presidente, alimentando le critiche riguardo alla sua (presunta) obsolescenza e alla sua incapacità di contrastare efficacemente quelle che, nell'attuale scenario internazionale, sarebbero le "vere" minacce alla sicurezza dei suoi membri. Il candidato Presidente ha, inoltre, criticato più volte l'"iniqua" ripartizione degli oneri della sicurezza comune (il c.d. *burden sharing*) e l'atteggiamento opportunistico degli alleati europei, accusati di contribuire troppo poco allo sforzo collettivo e di limitarsi a sfruttare l'"ombrello di sicurezza" fornito dagli Stati Uniti. Nonostante i toni più moderati, l'arrivo alla Casa Bianca ha influito poco su queste posizioni. Il risultato è stato – sul fronte europeo – quello di rafforzare la posizione di quanti guardano con favore alla necessità di sviluppare una capacità militare autonoma, sganciata dal contributo statunitense. Principale fautore di questa posizione è stato il Presidente francese, Emmanuel Macron, con il (parziale) appoggio dalla Germania. Lo stesso Macron (che a suo tempo ha evocato la necessità di giungere alla costituzione di un «vero Esercito europeo» per «proteggerci dalla Cina, dalla Russia

ma anche dagli Stati Uniti d'America»<sup>18</sup>) si è espresso in termini molto critici verso la NATO, definendola, alla vigilia del vertice di Londra dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi dell'Alleanza del novembre 2019, un'alleanza «in stato di morte cerebrale»<sup>19</sup>.

Da questo punto di vista, la funzione disgregante e delegittimante svolta dall'amministrazione Trump rispetto all'Alleanza Atlantica è stato il principale punto di convergenza rispetto alle posizioni di Mosca. Essa, in particolare, ha messo in luce le tensioni latenti all'interno dell'Alleanza e portato in evidenza la frattura che da tempo si andava aprendo sia fra Stati Uniti ed Europa, sia fra le varie componenti del "pilastro europeo", una situazione che il vertice di Londra del 2019 ha messo chiaramente in luce nonostante la convergenza formale degli alleati intorno all'idea della c.d. NATO a 360°. Da più parti è stato rilevato come – anche in mancanza di un'effettiva *détente* – questo stato di cose abbia rafforzato considerevolmente la posizione di Mosca di fronte alle sue controparti occidentali<sup>20</sup>. Tuttavia, si tratta forse del solo vero punto di convergenza emerso in questi anni fra la Casa Bianca e il Cremlino. In una pluralità di altri ambiti, i loro interessi sono apparsi, infatti, in netto contrasto. La ricordata centralità della questione ucraina, ad esempio, ha fatto sì che l'attenzione di Washington per l'Europa centro-orientale non venisse mai davvero meno. Allo stesso modo, nel teatro siriano – e, in generale, in Medio Oriente – la rivalità fra i due Paesi non è stata solo qualcosa di episodico. Infine, gli ultimi anni hanno sperimentato una significativa accelerazione della competizione nel campo degli armamenti, complice il progressivo deterioramento del regime di non

---

<sup>18</sup> *France's Macron pushes for 'true European army'*, "BBC News", 6.11.2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-46108633>.

<sup>19</sup> *Nato alliance experiencing brain death, says Macron*, "BBC News", 7.11.2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-50335257>.

<sup>20</sup> Quello dei rapporti fra Stati Uniti e NATO e delle loro possibili ricadute sulla posizione di Mosca in Europa è stato una sorta di "basso continuo" che ha accompagnato gli anni dell'amministrazione Trump; sul tema cfr. fra le altre, le osservazioni di A. Zegart, *The Self-Inflicted Demise of American Power*, "The Atlantic", 12.7.2018; N. Burns – D. Lute, *NATO's biggest problem is President Trump*, "The Washington Post", 2.4.2019; J. Shapiro, *A very American crisis: Why Trump is still NATO's biggest problem*, ECFR – European Council on Foreign Relations, Berlin *et al.*, 2.12.2019, [https://ecfr.eu/article/commentary\\_a\\_very\\_american\\_crisis\\_why\\_trump\\_is\\_still\\_natos\\_biggest\\_problem](https://ecfr.eu/article/commentary_a_very_american_crisis_why_trump_is_still_natos_biggest_problem).

proliferazione delineato fra gli ultimi anni della Guerra Fredda e il primo mandato dell'amministrazione Obama. Nell'insieme, questi sviluppi sono stati alla base delle accresciute tensioni che hanno caratterizzato il quadriennio 2016-20. Essi non esauriscono, tuttavia, lo spettro delle tensioni.

Nel teatro mediterraneo, la presenza di Mosca – evidente in Libia sia in campo politico, sia militare sin dalla visita del Generale Khalifa Haftar a bordo della ammiraglia della flotta russa *Admiral Kuznetsov* (11 gennaio 2017) e accresciuta negli anni successi con il dispiegamento di assetti aeree e personale della PMC Wagner Group<sup>21</sup> – si è saldata con il crescente attivismo cinese. A questo livello, l'intensificazione della cooperazione in campo navale fra Mosca e Pechino e lo svolgimento di manovre congiunte in diversi teatri hanno richiamato anche l'attenzione della NATO. La crescente importanza del Mediterraneo orientale, dove si è registrato anche un aumento delle tensioni greco-turche intorno a Cipro, ha accentuato questa attenzione, anche alla luce della cordialità che – in questo teatro – sembra ispirare le relazioni fra Mosca e Ankara. L'acquisizione da parte della Turchia del sistema missilistico russo S-400 e i test condotti sul nuovo sistema d'arma sono stati accolti da Washington con fastidio evidente e ripetute minacce di ritorsioni. Da questo punto di vista, l'appartenenza della Turchia all'Alleanza Atlantica pone problemi sia sul piano della sicurezza dei sistemi, sia su quello della compattezza e della credibilità della NATO. Il fatto, poi, che Ankara abbia deciso di non deflettere dalle sue decisioni nonostante le pressioni dell'amministrazione USA (che, fra l'altro, ha deciso di espellere la repubblica anatolica dal progetto F-35 nonostante gli investimenti

---

<sup>21</sup> Riguardo al crescente attivismo di Mosca nella vicende della guerra civile libica cfr., recentemente, A. Borshchevskaya, *Russia's Growing Interests in Libya*, The Washington Institute for Near East Policy, Washington, DC, 24.1.2020, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/russias-growing-interests-libya>; S. Ramani, *Russia's Strategy in Libya*, RUSI – Royal United Service Institute, London, 7.4.2020, <https://rusi.org/commentary/russias-strategy-libya>; *Exploiting Chaos: Russia in Libya*, CSIS – Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 23.9.2020, <https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/exploiting-chaos-russia-libya>; su quelle che sarebbero, invece, le fragilità della posizione russa cfr. M. Belenkaya, *In Libya's War, Russia Is Directionless – and Falling Behind*, Carnegie Moscow Center, Moscow, 31.8.2020, <https://carnegie.ru/commentary/82608>.

fatti e nonostante il *training* dei piloti e del personale a terra fosse già stato avviato) conferma una volta la debolezza di una posizione che nemmeno l'approvazione del CAATSA sembra essere riuscita a consolidare<sup>22</sup>.

In Medio Oriente, l'accresciuto attivismo di Washington si è scontrato con l'attivismo uguale e contrario di Mosca e con la sua ingombrante presenza, soprattutto nel teatro siriano. Qui, le incertezze di Washington nelle prime fasi della guerra civile e i tentennamenti intorno alle molte "linee rosse" fissate e poi abbandonate dall'amministrazione Obama hanno permesso alla Russia di imporsi dapprima come il principale sostegno del governo di Bashar al-Assad, quindi come l'attore più presente sul piano militare, un ruolo che il Cremlino ha saputo sfruttare efficacemente sia per rafforzare la propria presa su Damasco, sia per accreditare il proprio ruolo agli occhi della comunità internazionale nel quadro di uno sforzo anti-Daesh sostanzialmente alternativo a quello della coalizione promossa e guidata dagli Stati Uniti, la c.d. *Global Coalition to Defeat Daesh/ISIS*. In questa prospettiva, il disimpegno dell'amministrazione Trump alla fine del 2019 e il ridispiegamento della maggior parte delle truppe e degli assetti sul teatro iracheno ha ampliato i già consistenti margini di manovra di Mosca, margini di manovra che hanno beneficiato anche del riavvicinamento con la Turchia registrato a partire dal 2016 dopo l'*escalation* di tensione seguita all'abbattimento da parte di Ankara di un caccia russo nel novembre 2015. Dopo il riavvicinamento alla Turchia, Mosca è riuscita, così, a imporsi come il vero *king maker* nel complesso panorama siriano, agendo come punto di equilibrio fra le posizioni di Damasco e di Ankara, sviluppando un rapporto di ambigua collaborazione con le milizie curde e ridefinendo il suo altrettanto ambiguo legame con l'Iran e le forze fedeli alla Repubblica Islamica.

Il ruolo svolto da Mosca nel promuovere gli accordi di Sochi (22 ottobre 2019), che hanno definito gli equilibri della Siria settentrionale dopo l'avvio, da parte delle Forze Armate turche,

---

<sup>22</sup> Sulla vicenda degli S-400 cfr., in sintesi, M. Godwin, *A fly in the ointment: Turkey's S-400 problem*, "New Europe", 23.10.2020, <https://www.neweurope.eu/article/a-fly-in-the-ointment-turkeys-s-400-problem>; sugli ultimi sviluppi della vicenda cfr. A.M. Macias, *U.S. sanctions Turkey over purchase of Russian S-400 missile system*, "CNBC", 14.12.2020, <https://www.cnn.com/2020/12/14/us-sanctions-turkey-over-russian-s400.html>.

dell'operazione *Peace Spring* (9-17 ottobre), è indicativo di questo stato di cose e acquista una rilevanza ancora maggiore se si paragona la sostanziale tenuta di tali accordi con la problematica implementazione del cessate il fuoco “delle 120 ore” negoziato pochi giorni prima (17 ottobre) grazie ai buoni uffici del Vice-Presidente Mike Pence. Altrettanto indicativo è il proseguire – seppure a fasi alterne – del c.d. processo di Astana, lanciato nel dicembre 2016 dalle diplomazie di Mosca, Ankara e Teheran in parallelo con i negoziati avviati a Ginevra nel giugno 2012 sotto l'egida delle Nazioni Unite e promossi dall'allora Segretario Generale Kofi Annan. Non stupisce che – in questa prospettiva – il ridimensionamento della presenza statunitense in Siria sia stata definita da varie parti un «errore strategico»<sup>23</sup>. Al di là degli impatti immediati soprattutto sulla posizione delle milizie curde nella regione del Rojava (la c.d. Amministrazione autonoma della Siria del Nord-Est), le critiche che hanno attraversato il fronte occidentale dopo l'annuncio del ridimensionamento della presenza statunitense in Siria hanno, infatti, confermato – agli occhi di molti Paesi europei – l'opinione già diffusa di Stati Uniti incapaci di (o non interessati a) esercitare una *leadership* credibile in un contesto tanto delicato e accentuato le fratture presenti in seno all'Alleanza Atlantica in merito all'atteggiamento da tenere nei confronti della Turchia<sup>24</sup>.

Nello stesso senso è andato l'annuncio del ridimensionamento della presenza militare statunitense in Germania fatto dalla Casa Bianca nel luglio 2020<sup>25</sup>. Accolto criticamente dal governo tedesco,

---

<sup>23</sup> Cfr., ad es., *Donald Trump's Syria pullout is a serious strategic error*, “Financial Times”, 17.10.2019; *contra*, con il beneficio di una prospettiva più lunga, cfr. J. Spyer, *Trump's Syria Policy Is Working*, “Foreign Policy” 1.7.2020, <https://foreignpolicy.com/2020/07/01/trumps-syria-policy-is-working-assad-stalemate-pompeo>.

<sup>24</sup> Sulle ricadute per la NATO del ridimensionamento della presenza statunitense in Siria cfr., in sintesi, G. Pastori, *L'annuncio del ritiro delle truppe USA dalla Siria e il suo impatto sugli equilibri euro-atlantici*, “Osservatorio Strategico” [CeMiSS], XXI (2019), n. 5, pp. 8-12, [https://www.difesa.it/SMD\\_/CASD/IM/CeMiSS/DocumentiVis/Osservatorio\\_Strategico\\_2019/OS\\_05\\_2019/01\\_PASTORI\\_OS\\_05\\_2019.pdf](https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/DocumentiVis/Osservatorio_Strategico_2019/OS_05_2019/01_PASTORI_OS_05_2019.pdf).

<sup>25</sup> *US to withdraw 12,000 troops from Germany in 'strategic' move*, “BBC News”, 29.7.2020, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53589245>; le clausole introdotte dal National Defense Authorization Act (NDAA), approvato

questo ridimensionamento rappresentava – secondo Trump – una scelta necessaria per porre fine al lungo braccio di ferro intorno al contributo dato da Berlino alla difesa comune, ben sotto il tetto del 2% del PIL fissato nel 2014 a Celtic Manor e giudicato insoddisfacente dall'amministrazione statunitense. Nell'illustrare la decisione, il Segretario alla Difesa, Esper, ha sottolineato, invece, il suo significato strategico all'interno di un più ampio schema volto a rafforzare la capacità di deterrenza degli Stati Uniti e della NATO nei confronti la Russia e ha definito la scelta compiuta «pienamente in linea con la NDS [*National Defense Strategy*] e consistente con altri aggiustamenti che gli Stati Uniti hanno fatto nel corso degli anni all'interno della NATO»<sup>26</sup>. Tuttavia, il contrasto fra le dichiarazioni del Presidente e quelle del Segretario alla Difesa non ha fatto che alimentare le critiche dentro e fuori gli Stati Uniti intorno a una mossa che – se implementata – costerà a Washington diversi miliardi di dollari, porterà a una riduzione della presenza militare statunitense in Germania nell'ordine dei 12.000 uomini (dagli attuali 36.000 a circa 24.000) e, tenuto conto del programmato rischieramento di parte delle forze in Italia, in Belgio e (forse) in Polonia, si tradurrà a una contrazione complessiva di circa 6.400 uomini del totale del personale di stanza in Europa fuori dai programmi “a rotazione” oggi attivi.

È, tuttavia, significativo che – nonostante le critiche che hanno sollevato, sia in seno al Congresso, sia fra gli alleati europei – queste mosse non siano state accolte da Mosca con particolare favore. Da una parte è, infatti, vero, che, all'annuncio del Presidente di volere ridurre ridimensionare la presenza statunitense in Germania, ventidue membri repubblicani del Comitato Forze Armate della Camera dei Rappresentanti hanno indirizzato al Presidente una lettera in cui si sottolineava come una riduzione dell'impegno degli Stati Uniti in Europa avrebbe incoraggiato l'aggressività russa e la sua politica opportunistica. D'altra parte, l'annuncio del ritiro delle truppe dalla Germania è stato accompagnato dal quello di un

---

dal Congresso agli inizi di dicembre 2020, rendono, tuttavia, irrealizzabile il ritiro entro la scadenza prevista del 15 gennaio 2021.

<sup>26</sup> C. Todd Lopez, *DOD Proposes Removing More Than 11,000 Troops From Germany*, “Defense News”, 29.7.2020, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2292311/dod-proposes-removing-more-than-11000-troops-from-germany>.

aumento di quelle schierate in Polonia, Paese con cui Washington ha siglato, nell'agosto 2020, un nuovo accordo di cooperazione militare<sup>27</sup>. L'impressione è che la mossa, oltre alle intenzioni punitive nei confronti di Berlino, risponda alla logica trumpiana di rafforzare le relazioni bilaterali a scapito di quelle multilaterali e sul piano militare, a quella di aumentare il peso delle forze "a rotazione" rispetto a quelle "di presenza permanente", sia in un'ottica di contenimento dei costi, sia in quello di una maggiore flessibilità di impiego. Anche in Siria (come è stato già osservato), la seconda parte del 2020 ha sperimentato una crescita della presenza statunitense e lo schieramento di nuovi assetti "pregiati", sia in campo aereo sia terrestre<sup>28</sup>. Sebbene, dopo il voto del 3 novembre, siano tornate a circolare voci di un possibile disimpegno che l'amministrazione uscente vorrebbe porre in essere per mettere quella entrante di fronte al fatto compiuto, questa iniziativa sembra rispondere più a logiche di politica interna che estera. Non a caso, alla vigilia delle elezioni, era opinione diffusa che l'esito del voto avrebbe influito poco sulle già difficili relazioni fra Mosca e Washington<sup>29</sup>.

Considerazioni simili valgono anche per quello che, negli ultimi anni, è stato l'altro grande punto caldo dei rapporti Stati Uniti-Russa: la corsa al riarmo che ha visto i due Paesi protagonisti e il parallelo indebolimento del regime di controllo degli armamenti che si è faticosamente articolato a partire dagli ultimi anni della Guerra Fredda. Anche in questo caso le radici delle tensioni risalgono al 2017, sebbene Washington avesse sollevato la questione del mancato rispetto, da parte di Mosca, delle previsioni del trattato sulle armi nucleari intermedie (Trattato INF) già nel 2013. Negli anni successivi, la situazione si è deteriorata parallelamente al crescere dei contrasti negli altri settori. Da questo punto di vista, l'annuncio dell'intenzione di Washington di

---

<sup>27</sup> *Pompeo signs deal to redeploy troops from Germany to Poland*, "BBC News", 15.8.2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-53792019>.

<sup>28</sup> *Syria war: US deploys reinforcements to Syria after Russia clashes*, "BBC News", 19.9.2020, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-54215915>.

<sup>29</sup> Cfr., ad es., S. Walker – J. Borger, *'Already broken': US election unlikely to change relations with Russia*, "The Guardian", 28.10.2020, <https://www.theguardian.com/us-news/2020/oct/28/already-broken-us-election-unlikely-to-change-relations-with-russia>.

recedere dal Trattato INF (2 febbraio 2019) e l'uscita dal Trattato stesso (2 agosto 2019) sono solo il punto di arrivo di un processo che predata l'insediamento dell'amministrazione Trump e che appare destinato a proseguire anche dopo l'arrivo del suo successore alla Casa Bianca. Gli investimenti fatti da Mosca sia in campo nucleare sia – soprattutto – nel settore delle armi ipersoniche<sup>30</sup> hanno dato, infatti, alla Russia un vantaggio significativo sugli Stati Uniti anche se, fra il 2019 e il 2020, l'amministrazione statunitense si è impegnata attivamente per cercare di recuperare terreno. Complice la crescita che il settore sta sperimentando a livello internazionale, i finanziamenti all'industria statunitense per lo sviluppo di un'adeguata capacità ipersonica e contro-ipersonica sono cresciuti in maniera significativa negli anni della presidenza Trump, attestandosi per l'anno fiscale 2021 a 3,2 miliardi di dollari contro i 2,6 miliardi dell'anno fiscale 2020, mentre nel 2016 la somma allocata era ancora nell'ordine dei 350 milioni di dollari all'anno<sup>31</sup>.

Anche in ambito nucleare la competizione con Mosca ha sperimentato un'accelerazione negli ultimi anni, accelerazione che ha favorito l'uscita di Washington dagli accordi che definiscono l'attuale regime di controllo e che è stata da questa stimolata. Oltre che dal Trattato INF, l'amministrazione Trump ha, infatti, ritirato gli Stati Uniti dal Trattato Open Skies (24 marzo 1992; effettivo dal 1° gennaio 2002) e condotto i negoziati per il rinnovo del Trattato New START (8 aprile 2010; effettivo del 5 febbraio 2011) a una condizione di stallo che ne lascia prevedere la decadenza al suo

---

<sup>30</sup> In quest'ultima categoria rientrano tutti i dispositivi capaci di raggiungere velocità superiori a cinque volte quella del suono (Mach 5), siano essi missili da crociera (HCMs – Hypersonic Cruise Missiles) o veicoli di rientro planato (HGVs – Hypersonic Glide Vehicles) montati su missili balistici "tradizionali". HCMs e HGVs possono essere equipaggiati con testate sia nucleari sia convenzionali e, rispetto agli attuali sistemi missilistici, presentano significativi vantaggi, oltre che in termini di velocità, in termini di guidabilità e di caratteristiche della traiettoria di volo, che ne rendono estremamente difficile l'intercettazione da parte dei "normali" sistemi antimissile.

<sup>31</sup> K.M. Saylor, *Hypersonic Weapons: Background and Issues for Congress*, CRS – Congressional Research Service, Washington, DC, 1.12.2020; per i dati al 2016 cfr. C. Lee, *JUST IN: Hypersonic Weapons Budget Expected to Remain Steady*, "National Defense", 30.9.2020, <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2020/9/30/hypersonic-weapons-budget-expected-to-remain-steady>.

termine naturale (5 febbraio 2021). Parallelamente, Washington ha accelerato i programmi per il rinnovo delle componenti della “triade” (già avviati sotto l’amministrazione Obama) in risposta all’annunciato dispiegamento, da parte russa, dei nuovi vettori RS-28 *Sarmat*, alla luce dei programmi di sviluppo avviati da Mosca dei propri assetti aerei, navali e terrestri e a fronte dell’adozione – da parte del Cremlino – di una nuova dottrina d’impegno del proprio arsenale nucleare<sup>32</sup>. Tutto questo mentre da varie parti è stata messa in evidenza l’obsolescenza del potenziale nucleare statunitense e la necessità di procedere in tempi brevi a un suo ammodernamento e adattamento, in linea con le previsioni dell’ultima *Nuclear Posture Review*<sup>33</sup>. In questo quadro si collocano, fra l’altro, l’entrata in servizio, nel gennaio 2020, della testata W 76-2 per gli SLBM *Trident* e, più in generale, l’attenzione posta sulle nuove armi “a basso potenziale” (*low-yield*), destinate, secondo i loro fautori, a ridare alla capacità di risposta statunitense la flessibilità perduta, anche in questo caso a favore della più spregiudicata dottrina russa<sup>34</sup>.

Su questo sfondo non stupisce che i negoziati per il rinnovo del Trattato New START si siano trascinati senza particolare costrutto sino alla vigilia del voto del novembre 2020, scontrandosi con un

---

<sup>32</sup> Sui programmi di ammodernamento dell’arsenale nucleare russo cfr. A.F. Woolf, *Russia’s Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization*, CRS – Congressional Research Service, Washington, DC, 20.7.2020; sulla nuova dottrina nucleare russa, adottata nel giugno 2020 e che autorizza il ricorso alle armi nucleari anche in caso di attacco convenzionale contro obiettivi critici e che metta rischio l’esistenza del Paese, cfr., in sintesi, P. Topychkanov, *Russia’s nuclear doctrine moves the focus from non-Western threats*, SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute Stockholm, 1.10.2020, <https://www.sipri.org/commentary/blog/2020/russias-nuclear-doctrine-moves-focus-non-western-threats>.

<sup>33</sup> *Nuclear Posture Review 2018*, Office of the Secretary of Defence, Washington, DC, 2018; sulla necessità di ammodernare l’arsenale nucleare statunitense e colmare le lacune che si sarebbero accumulate nel corso degli anni cfr., ad es., P.-J. Geller, *U.S. Nuclear Weapons Capability*, in D.L. Wood (ed), *The 2021 Index of U.S. Military Strength*, The Heritage Foundation, Washington, DC, 2020.

<sup>34</sup> Il potenziale di rischio legato a un’adozione diffusa delle testate *low-yield* è stato evidenziato in diverse sedi; *contra* cfr., invece, *Strengthening Deterrence and Reducing Nuclear Risks: The Supplemental Low-Yield Submarine-Launched Warhead*, US Department of State – Office of the Under Secretary of State for Arms Control and International Security, Washington, DC, 2020.

intrico di pregiudiziali reciproche e con l'apparente disinteresse delle parti a mantenere in vita l'accordo. L'insistenza dell'amministrazione Trump per negoziare in nuovo trattato esteso anche alla Cina è stata un ostacolo importante, anche alla luce della volontà di Pechino di continuare ad avere "le mani libere" in un campo in cui starebbe progressivamente rafforzando la sua posizione nell'ottica di imporsi – entro il 2049 – come una potenza militare di prima categoria. Altrettanto importante è stato, tuttavia, il disaccordo fra Mosca e Washington su una molteplicità di altri aspetti, che vanno dalla durata di un'eventuale proroga dell'accordo in essere, alla questione del congelamento del numero delle testate possedute dalle parti, a quella (tradizionalmente problematica) dei meccanismi di verifica. Tutto ciò tenendo conto, infine, dei diversi altri elementi che concorrono al mantenimento della stabilità strategica fra le due Potenze, primi fra tutti lo stato dei rispettivi sistemi di difesa missilistica, i già citati sviluppi nel campo delle armi ipersoniche e quelli nel settore dei missili a corto e medio raggio e delle armi spaziali (*space-based weapons*), altro ambito in cui – nella seconda parte del 2020 – si è assistito a un aumento della tensione.

### **Considerazioni conclusive**

Il successo di Joe Biden nelle elezioni del novembre 2020 sembra destinato a impattare in modo limitato su questo stato di cose. Il Presidente eletto ha già annunciato la volontà di rilanciare il dialogo nucleare con Mosca, soprattutto in vista di un sollecito rinnovo del Trattato New START; i tempi, però, giocano contro di lui, così come gioca contro di lui quella che sembra essere la volontà di una parte di Congresso di continuare a sostenere i programmi di riarmo e modernizzazione dell'arsenale statunitense che sotto l'amministrazione Trump hanno ricevuto un impulso significativo. Anche l'annunciata volontà di rivitalizzare il ruolo della NATO e il rapporto transatlantico (volontà i cui termini restano, tuttavia, ancora da definire) rischia di alimentare le tensioni con Mosca. Se, da una parte, è vero, infatti, che sotto la nuova amministrazione la tendenza "strutturale" al ridimensionamento del ruolo europeo non verrà meno, altrettanto vero è che l'abito politico e lo stile più "sobrio" di Biden svolgeranno, con ogni probabilità, un effetto lenitivo sulle tensioni che questo stato di cose potrà produrre fra

le due sponde dell'Atlantico e concorreranno a chiudere – almeno in parte – le fratture che l'azione di Mosca ha potuto sfruttare sinora. La condivisione degli oneri rimarrà, con ogni probabilità, la maggior fonte di tensioni all'interno dell'Alleanza e un costante incentivo a rilanciare l'idea di un'identità di sicurezza europea il più possibile autonoma rispetto a Washington. Visioni diverse del ruolo della NATO potrebbero spingere nella stessa direzione; il favore di Biden per un approccio più multilaterale di quello del suo predecessore dovrebbe, tuttavia, depotenziare anche queste difficoltà.

Altra questione è il modo in cui l'Europa potrà reagire a queste evoluzioni. Un irrigidimento dell'atteggiamento statunitense verso la Russia è, infatti, destinato a influire sul posizionamento dei Paesi del Vecchio Continente, rendendo più profondo il divario oggi esistente fra governi filo- e antirusi e saldandosi con il tema – potenzialmente sensibile – della loro posizione in materia di diritti umani. La postura più rigida che l'amministrazione Biden sembra destinata ad assumere in questo ambito, oltre ad influire direttamente sui rapporti con Mosca, rischia – fra l'altro – di allontanare ulteriormente Stati Uniti e Turchia, con riflessi non solo sulle dinamiche intra-europee e intra-NATO, ma sulle stesse relazioni con la Russia, legata ad Ankara da un complesso intreccio di interessi regionali. Una "triangolazione" simile potrebbe emergere anche nel caso dei rapporti con l'Iran, rapporti che Biden si è impegnato a rilanciare con la riattivazione (seppure in forma aggiornata al mutato contesto strategico) del *Joint Comprehensive Plan Of Action* (JCPOA) del 2015. In questo ambito, la Russia – che del JCPOA è parte insieme con Cina, Francia, Germania, Regno Unito e Unione Europea – si trova in una posizione di vantaggio per sfruttare le ambiguità del legame che la unisce a Teheran, giocando un ruolo centrale ai fini del successo o meno della strategia statunitense. Il tutto, comunque, in una forma presumibilmente più "morbida" e con un approccio più "convenzionale" da parte di Washington, che – se non modifica la sostanza delle questioni – sembra comunque destinato ripetere i termini del confronto entro "formali" che, negli ultimi quattro anni, sono stati travalicati in più di un'occasione.

# La fine dell'inizio o l'inizio della fine? Le relazioni sino-statunitensi nell'era di Donald Trump

di MIRENO BERRETTINI

**Abstract** – *This essay analyzes the Sino-US diplomatic relations during the Donald J. Trump's mandate as President of the United States in a crescendo of tension unraveling from the first frictions regarding Taiwan to the trade war. The years of the Trump administration marked the progressive awareness of the United States of the strategic value of economic-trade relations with the People's Republic of China. From this point of view, therefore, they will mark a point of no return in the competition for the redefinition of global geopolitical assets.*

## Eventi storici, svolte epocali e accelerazioni sociopolitiche

Nell'analizzare una questione centrale come le relazioni tra Stati Uniti e Repubblica Popolare Cinese tra il 2017 e il 2020 è difficile non prendere in considerazione lo scenario che si è aperto con la crisi del Coronavirus. In effetti, mai come durante la crisi del Covid-19<sup>1</sup>, Washington e Pechino e la loro relazione burrascosa degli anni precedenti sono stati evocati in letture che spesso avevano carattere meta-storico o meta-politico, quasi che gli eventi correlati alla pandemia globale assumessero valenza epocale, un vero e proprio “anno zero” del sistema internazionale, segnando il momento della verità nella definizione delle relazioni tra le due Superpotenze. Alcune date hanno assunto valenza simbolicamente centrale, fissandosi non certo – non ancora – nell'immaginario collettivo, ma certamente diventando riferimenti per gli osservatori più attenti. Rimarranno probabilmente nella storia snodi come il 31 dicembre del 2019, quando le autorità cinesi hanno

---

<sup>1</sup> Il nome ufficiale del virus è invece Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 (SARS-CoV-2), si veda *Naming the coronavirus disease (COVID-19) and the virus that causes it*, 11.2.2020, [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it).

riportato ufficialmente il caso di una polmonite sconosciuta associata al Huanan Seafood Wholesale Market di Wuhan, nella provincia dell'Hubei<sup>2</sup>, o il 26 febbraio del 2020, quando un annuncio dei Centers for Disease Control and Prevention (CDC) degli Stati Uniti ha confermato il primo caso di trasmissione “locale” in un paziente con *no travel history*<sup>3</sup>. Di carattere altrettanto importante sarà il fatidico 13 marzo, giorno in cui il Presidente Donald J. Trump ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale in risposta alla pandemia<sup>4</sup>, svelando con questo – invero – la totale impreparazione dell'egemone globale a fronteggiare la minaccia proprio quando la World Health Organization (WHO) evidenziava le grandi capacità messe in campo da Pechino<sup>5</sup>.

Si è trattato di percezioni di ascese e declini, dunque, di successi e fallimenti, ma non è stato certo un errore di parallasse del mondo intellettuale o dei commentatori. Gli stessi protagonisti politici hanno alimentato questa dinamica che ha sembrato trasformare il Covid-19 nel banco di prova di una “sfida” bipolare – in termini di “modello” – per la leadership globale. Il 31 gennaio, “The Donald” che si riferiva al patogeno come al «Chinese virus»<sup>6</sup>, ha decretato il blocco in ingresso «of all aliens who were physically present within the People's Republic of China [...] during the 14-day period preceding their entry or attempted entry into the United States»<sup>7</sup>, così come il Dipartimento di Stato – anche nella

---

<sup>2</sup> World Health Organization. *Pneumonia of unknown cause – China*, 5.1.2020, <https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unknown-cause-china/en/>.

<sup>3</sup> CDC Confirms Possible Instance of Community Spread of COVID-19 in US, 26.2.2020, <https://www.cdc.gov/media/releases/2020/s0226-Covid-19-spread.html>.

<sup>4</sup> *Proclamation on Declaring a National Emergency Concerning the Novel Coronavirus Disease (COVID-19) Outbreak*, 13.3.2020, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-declaring-national-emergency-concerning-novel-coronavirus-disease-covid-19-outbreak/>.

<sup>5</sup> *China shows COVID-19 Coronavirus can be 'stopped in its tracks'*, 16.3.2020, <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059502>.

<sup>6</sup> D.J. Trump, @realDonaldTrump, “Twitter”, 16.3.2020.

<sup>7</sup> *Proclamation on Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Persons who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus*, 31.1.2020, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspension-entry-immigrants-nonimmigrants-persons-pose-risk-transmitting-2019-novel-coronavirus/>.

persona di Mike Pompeo<sup>8</sup> – ha elevato a livello quattro («do not travel») gli scambi con la RPC<sup>9</sup>. Si è trattato di decisioni a effetto, in aperta contraddizione con le direttive della WHO che aveva invece invitato a evitare restrizioni<sup>10</sup>. Non è un caso che tali scelte abbiano acuito le tensioni con Pechino, meritando una ferma risposta nella persona di Geng Shuang, una delle *spokesperson* del Ministero degli Affari Esteri cinese<sup>11</sup>, facendo da propellente a una narrativa che nel *Mainland* identificava proprio negli Stati Uniti gli originari untori del virus<sup>12</sup>.

Per chi, come me, da anni propone una rilettura della seconda metà del XX secolo come fase di assestamento del sistema internazionale per l'emersione del nuovo *core*<sup>13</sup> è difficile resistere alla tentazione di pensare al 2020 come al nuovo 1945 e alla pandemia come a un conflitto egemonico<sup>14</sup>. Per uno storico che interroga il passato alla luce del presente e guarda questo attraverso il prisma del primo<sup>15</sup>, più che di *redde rationem* è però forse più consono parlare di accelerazione del processo di transizione<sup>16</sup>. Perché è a

<sup>8</sup> Secretary Pompeo, @SecPompeo, “Twitter”, 31.1.2020.

<sup>9</sup> *China Travel Advisory*, 2.2.2020, <https://travel.state.gov/content/travel/en/traveladvisories/traveladvisories/china-travel-advisory.html>.

<sup>10</sup> *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, 30.1.2020, [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

<sup>11</sup> «As the Covid-19 pandemic spreads all over the world, it is urgent for countries to cooperate. Shifting the blame to China will not help combat the epidemic in the US. The US should get its domestic issues handled first. In the meantime, we hope it will make constructive efforts in international cooperation to safeguard global public health security», *Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's Regular Press Conference*, 18.3.2020, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/2511\\_665403/t1757799.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1757799.shtml).

<sup>12</sup> *The US owes an apology to the world*, “Global Times”, 9.3.2020. Si veda anche Zhao Lijian @zlj517à, “Twitter”, 12.3.2020, «it might be US army who brought the epidemic to Wuhan. Be transparent!».

<sup>13</sup> M. Berrettini, *Guerra Fredda o transizione egemonica? La diplomazia 'atlantica', l'asse Mosca-Pechino e l'alterazione dell'equilibrio strategico*, “Nuova Rivista Storica”, n. 1 (2017), pp. 11-32.

<sup>14</sup> R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, 1981.

<sup>15</sup> M. Berrettini, *Verso un nuovo equilibrio globale. Le relazioni internazionali in prospettiva storica*, Roma, 2017.

<sup>16</sup> R. Haass, *The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It*, “Foreign Affairs”, 20.4.2020.

questo che stiamo assistendo. Per quanto sia terrificante vivere la storia, stiamo vedendola dispiegarsi, come suo solito, senza rotture e soluzioni di continuità.

Probabilmente il mondo non cambierà a seguito del retrovirus, ma certamente ne risulterà profondamente alterato. Già si intravedono le anticamere della riarticolazione delle catene globali del valore, di intere filiere produttive che si stanno ristrutturando o che sono state totalmente sconvolte, mentre molte delle economie nazionali si trovano in frantumi. Insomma, la crisi pandemica è uno stress-test per la tenuta di governi, società e modelli di organizzazione (non solo sanitaria) e un momento di forte confronto tra Stati Uniti e RPC.

### Tra economia e strategia: la *Trade War* sino-statunitense

Le relazioni tra Washington e Pechino nell'era Trump si sono aperte con forti tensioni che hanno visto il casus nella relazione con Taiwan<sup>17</sup>, e il più delicato problema degli esperimenti nucleari in Corea del Nord<sup>18</sup>. Queste *issues*, verificatesi nei primi mesi di mandato trumpiano, sono servite tanto agli Stati Uniti quanto alla RPC per studiarsi reciprocamente. Negli anni successivi le relazioni di quello che è diventato un vero e proprio G2 sono state altalenanti<sup>19</sup>. Certo, se si prendono in considerazione i summit o gli incontri *tête-à-tête* non sono mancati attestati di «respect»<sup>20</sup>,

---

<sup>17</sup> M. Berrettini, *American (next) Pacific Century? Gli Stati Uniti di Donald Trump alla fine della «Great Divergence»*, in M. de Leoandris (ed.), *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale: tra continuità e discontinuità*, Milano, pp. 129-157.

<sup>18</sup> M. Berrettini, *Cina e Asia-Pacifico: la sfida egemonica nel nuovo centro del sistema internazionale*, in A. Quarenghi (a cura di), *Trump e l'ordine internazionale. Continuità e discontinuità nella politica estera statunitense del XXI secolo*, Milano, 2018, pp. 109-128.

<sup>19</sup> Il termine è mutuato da Z. Brzezinski, *The Group of Two that could change the world*, "Financial Times", 13.1.2009.

<sup>20</sup> «I have great respect for President Xi [Jinping]. That's why we're being so nice. And we have a great relationship, but we have to bring fairness into trade between the US and China. And we'll do it», R. Delaney – Z. Lu, *Donald Trump says US is playing 'nice' in trade talks with China because of his 'great respect' for Xi Jinping*, "South China Morning Post", 5.5.2018.

«and affection»<sup>21</sup>, più volte ripetuti<sup>22</sup>, e culminati idealmente nelle iniziali dichiarazioni di apprezzamento per la collaborazione sviluppata in relazione all'epidemia<sup>23</sup>. Ciononostante, in questi anni i due Paesi si sono progressivamente visti più come rivali che partner, funzione di problemi di natura profondamente diversa: le frizioni per l'aggiustamento commerciale tra due giganti che – da soli – rappresentano il 40% del prodotto economico globale e dei divergenti interessi geostrategici di due giganti che hanno i budget militari più alti del pianeta. Si tratta di due elementi, questi, alimentati dalla diversa cosmovisione ideologica che contrappone due modelli di organizzazione politica e di processi di modernizzazione.

Negli ultimi anni sempre di più analisti, *think thank*, media e politici hanno parlato di una nuova Guerra Fredda. E proprio come nell'illustre precedente del XX secolo, non avendo a disposizione documenti, è difficile capire chi tra Washington e Pechino abbia deciso di tracciare la linea, ovvero a chi stia in mano la pistola fumante che ha fatto “scattare” la frizione muscolare. Con tutta probabilità, esattamente come nella genesi della Guerra Fredda “classica”, è forse possibile attribuire tale “responsabilità” alla frizione tra i diversi disegni, interessi e progetti delle controparti. Certo, Washington è stata allarmata dal varo nel 2013 della

---

<sup>21</sup> «This trade situation will be resolved, in the end, by myself and President Xi of China, for whom I have great respect and affection», *Statement from the President*, 17.9.2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-from-the-president-4/>.

<sup>22</sup> «I have a great respect for President Xi. I have a great respect for China», *Remarks by President Trump at Signing of HR3359, Cybersecurity and Infrastructure Security Agency Act*, 16.11.2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-h-r-3359-cybersecurity-infrastructure-security-agency-act/>. Posizioni ripetute anche alla “CNBC”, 26.8.2019, <https://www.youtube.com/watch?v=danuNgC2AwU>.

<sup>23</sup> D.J. Trump, @realDonaldTrump, “Twitter”, 27.3.2020. «Discussed in great details the CoronaVirus that is ravaging large parts of our Planet. China has been through much and has developed a strong understanding of the Virus. We are working closely together. Much respect!».

Belt and Road Initiative (BRI)<sup>24</sup>, e dalla sua implementazione<sup>25</sup>; dal piano Made in China 2025<sup>26</sup>, e dall'incremento di un presentzialismo cinese che ha ostentato una maggiore sicurezza in ambito internazionale a seguito delle crisi economiche susseguitesi dopo il 2008-2009. Analogamente, la piattaforma economica proposta da Trump a partire dal 2016 e l'avvio della campagna elettorale, vaga nei contenuti ma chiara nell'identificare in Pechino un avversario, hanno provocato malumori a Zhongnanhai dove storicamente viene mal digerito il confinamento strategico a cui è sottoposta la RPC da parte degli Stati Uniti (e dai loro relativi alleati). L'allora candidato alla presidenza non si è riservato di esprimersi con posizioni durissime come quelle pronunciate a Fort Wayne, in Indiana, nel maggio del 2016, quando ha sostenuto che «we can't continue to allow China to rape our Country»<sup>27</sup>, oppure, nell'ottobre successivo, quando ha dichiarato che, se eletto, avrebbe «direct my Secretary of the Treasury to label China a currency manipulator. China is a currency manipulator»<sup>28</sup>.

Ed effettivamente, dopo la crisi di Tiananmen, gli Stati Uniti, nel tentativo di costruire una globalizzazione e un sistema di governance inclusivo nei confronti della RPC, hanno seguito quella che potremmo chiamare la politica di “collaborazione unilaterale”. In quel periodo, dal punto di vista economico, la RPC – quale centro del sistema Asia Pacifico – era vista come «the one most relevant [...] highest priority of rebuilding America's economy»<sup>29</sup>. Nel 1993 l'allora Presidente democratico William “Bill” Clinton aveva chiaramente parlato dello sforzo statunitense di «to integrate,

---

<sup>24</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *President Xi Jinping Delivers Important Speech and Proposes to Build a Silk Road Economic Belt with Central Asian Countries*, 7.9.2013, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/xjpfwzysiesgjtfshzzfh\\_665686/t1076334.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpfwzysiesgjtfshzzfh_665686/t1076334.shtml).

<sup>25</sup> Si vedano le informazioni disponibili in <https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road/>.

<sup>26</sup> State Council of the People's Republic of China, *Made in China 2025*, 7.7.2015, <http://english.www.gov.cn/2016special/madeinchina2025/>.

<sup>27</sup> M. Gorman, *Trump: «We can't continue to allow China to rape our country»*, “Newsweek”, 26.5.2016.

<sup>28</sup> *Donald Trump's Contract with the American Voter*, 22.10.2016, [https://assets.donaldjtrump.com/\\_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf](https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf).

<sup>29</sup> *Remarks by Winston Lord, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs during a worldnet APEC preview interview*, 4.11.1993.

not isolate, the region's Powers», identificando proprio nella RPC «a key example». Secondo quella visione, gli USA avevano bisogno di «an involved and engaged China, not an isolated China»<sup>30</sup>.

Si è trattato di un approccio culminato nel 2001 che ha alimentato la crescita senza precedenti del sistema produttivo cinese<sup>31</sup>. Come noto, nel 1978 il Prodotto Interno Lordo (PIL) cinese era solo il 6% di quello statunitense. Nell'arco di una generazione è passato al 66%. Nel dicembre del 1978, sotto la direzione di Deng Xiaoping e del suo entourage la III Sessione Plenaria dell'XI Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese ha varato quelle «riforme e apertura» che avrebbero configurato il «socialismo con caratteristiche cinesi» (*Zhōngguó tèshè shèhuìzhǔyì*) e trasformato la RPC nell'hub manifatturiero del mondo, il principale creditore commerciale degli Stati Uniti<sup>32</sup>. In quegli anni Washington ha osservato Pechino con un misto di *allarme*, specie per il costante riavvicinamento all'Unione Sovietica, *opportunismo*, dal momento che molte aziende statunitensi l'hanno utilizzata per massimizzare il bacino di affari, e *speranza* di saldatura tra la modernizzazione economica e transizione democratica del regime, poi vanificata dalla repressione di Tiananmen.

In realtà, già negli anni '90 del XX secolo erano state avanzate forti critiche a questo tipo di relazione. Nel sistema economico cinese circa il 25% delle aziende è costituita da imprese statali che per questo intrinseco motivo ricevono dal Governo finanziamenti ingenti e aiuti speciali. Sia chiaro, si tratta di un appoggio subordinato ai risultati. L'autorità politica di Pechino è stata in grado di costruire un sistema dove queste aziende sono, proprio perché in costante competizione reciproca, indirizzate a massimizzare le proprie risorse in termini di efficienza produttiva. Le ottime performance cinesi vanno oltre queste specifiche aziende ma il supporto che queste ricevono da Zhongnanhai le ha progressivamente fatte diventare realtà di respiro globale che si muovono

---

<sup>30</sup> W. Clinton, *Fundamentals of Security for A New Pacific Community, Address before the National Assembly of the Republic of Korea*, Seoul, South Korea, 10.7.1993, <https://1997-2001.state.gov/regions/eap/930710.html>.

<sup>31</sup> P. Blustein, *Schism: China, America and the fracturing of the global trading system*, Waterloo, 2019.

<sup>32</sup> Su questo si veda il classico E.F. Vogel, *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, Cambridge, 2011.

– finanziariamente e commercialmente – sul piano internazionale in una condizione di evidente disparità rispetto a quelle che operano in regime di economia di mercato.

Negli anni non solo i settori produttivi statunitensi, ma anche quelli politici hanno iniziato a lamentare un'eccessiva esposizione di Washington agli scambi con Pechino; questi ambienti, però, sono stati infine marginalizzati. La stessa élite politica USA è sembrata favorire questa tendenza nell'ottica di una maggiore integrazione, interdipendenza e crescita mutua. Decisamente significativo a questo proposito un altro intervento di Clinton, il quale – in un discorso tenuto alla Waseda University di Tokyo nel luglio del 1993 – si era detto perfettamente consapevole che questo “inglobamento” della RPC aveva «fueled resentment in our Country both from workers and from businesses», ma era altresì certo che il consolidarsi dei processi di modernizzazione a Pechino avrebbe riaggiustato l'equilibrio commerciale in favore di Washington, rendendo «the US [...] more prosperous»<sup>33</sup>.

Gli ambienti che avevano opinioni e interessi contrari a queste posizioni, isolati negli anni dell'amministrazione clintoniana ed eclissati dalla War on Terror dopo l'11 settembre del 2001, hanno trovato – una generazione dopo – un interlocutore politico in Trump. Non è certo un caso se l'8 novembre del 2016 su *Foreign Policy* Alexander Gray e Peter Navarro hanno identificato il perno della futura azione presidenziale nella correzione dei rapporti economico-commerciali del tutto squilibrati a favore di Pechino<sup>34</sup>.

Effettivamente, con Trump alla Casa Bianca la nuova posizione statunitense è diventata patente, ma più nella tattica che rispetto all'obiettivo finale. In luogo di grandi costruzioni multilaterali dove regolamentare gli scambi commerciali di un «network of like-minded States that sustains and strengthens a rules-based regional order»<sup>35</sup>, il Presidente repubblicano ha optato per un negoziato diretto. Trump ha iniziato a muoversi in modo certamente

---

<sup>33</sup> W. Clinton, *Building A New Pacific Community*, 7.7.1993, <https://1997-2001.state.gov/regions/eap/930707.html>.

<sup>34</sup> A. Gray – P. Navarro, *Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific*, “Foreign Policy”, 7.11.2016.

<sup>35</sup> The White House, Office of the Press Secretary, *Advancing the Rebalance to Asia and the Pacific*, 16.11.2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing-rebalance-asia-and-pacific>.

spregiudicato, ma flessibile e possibilista. Fino dal gennaio del 2017 gli Stati Uniti si sono ritirati dal progetto di Trans-Pacific Partnership (TPP)<sup>36</sup>, faticosamente messo a punto dall'amministrazione di Barack Obama, e hanno cercato di intavolare una relazione bilaterale con Pechino. Tale direttrice ha provato a trovare dei canali attuativi nella rivitalizzazione dello Strategic and Economic Dialogue (S&ED) e a partire dal meeting di Mar-a-Lago nel China-US Comprehensive Economic Dialogue. In quest'ultima occasione non sono mancati i buoni uffici, e le controparti hanno "inaugurato" cento giorni di negoziati speciali sul commercio che, nonostante i tentativi di Trump di valorizzare la «goodwill and friendship» cinese<sup>37</sup>, si sono però rivelati poco fruttuosi. Inizialmente questo risultato non era scontato, Washington nel maggio del 2017 avrebbe dimostrato la propria disponibilità inviando un rappresentante al primo Forum della One Belt One Road organizzato a Pechino<sup>38</sup>. La partecipazione statunitense all'evento più significativo dell'anno diplomatico cinese, riconoscimento implicito dell'importanza della New Silk Road, era da intendersi come un passo in direzione della definizione dell'importante accordo commerciale con Pechino che si sarebbe dovuto concludere (in relazione alla carne bovina) entro il 16 luglio successivo. Il forum è stato un successo, molto meno il dialogo sino-statunitense, sul quale le ombre che già si erano viste durante il summit in Florida – crisi siriana e pressione di Washington sui cinesi in relazione a quella nordcoreana – si sono levate più intense.

D'altro canto proprio lo stesso Navarro, già autore di pamphlet di denuncia nei confronti della RPC – *Death by China* (2011) e *Crouching Tiger* (2015)<sup>39</sup> – è stato nominato Director del National Trade Council, per poi occupare l'apice dell'Office of Trade and Manufacturing Policy, organismo neoistituito con il compito, esplicito, di difendere la produzione statunitense e ridurre il

<sup>36</sup> *Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement*, 23.1.2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>.

<sup>37</sup> D.J. Trump, @realDonaldTrump, "Twitter", 8.4.2017.

<sup>38</sup> *US to send delegation to China's Belt and Road summit*, "Reuters", 12.5.2017.

<sup>39</sup> P. Navarro, *Death by China: Confronting the Dragon. A Global Call to Action*, Upper Saddle River, 2011, e Id., *Crouching Tiger: What China's Militarism Means for the World*, Amherst, 2015.

deficit commerciale. Si tratta di attribuzioni che ne facevano il consigliere del Presidente – assieme al Trade Representative Robert E. Lighthizer – circa la strategia negoziale con Pechino<sup>40</sup>. Fino dall'aprile del 2017, in particolare, Navarro era stato incaricato di indagare se l'import di alluminio dalla RPC costituisse una minaccia all'interesse nazionale. D'altro canto, in quella fase sono tornati a circolare rapporti, tra cui il rilevante International Comparison Program della World Bank<sup>41</sup>, in cui sempre di più si indicava l'ormai imminente superamento del PIL cinese rispetto a quello statunitense<sup>42</sup>. Un passaggio epocale che non si verificava dal 1872, quando erano stati gli USA a sorpassare il Regno Unito<sup>43</sup>.

Almeno a livello mediatico si veniva alimentando quella percezione della tendenza statunitense a lasciare spazio alla RPC quale *player* regionale e globale. A fronte di un Trump percepito come il campione del neoisolazionismo protezionista Pechino, si era fatta portavoce della globalizzazione e del libero scambio<sup>44</sup>. In questo, il *turning point* era stato sicuramente il discorso di Xi Jinping del 17 gennaio del 2017 al 47° World Economic Forum di Davos<sup>45</sup>, rafforzato da un ormai storico articolo pubblicato dal Premier cinese Li Keqiang su *Bloomberg* con l'eloquente titolo *Economic Openness Serves Everyone Better*<sup>46</sup>. Ma anche a livello regionale, gli Stati Uniti di Trump sembravano invertire il *rebalancing to Asia* cambiandolo in *rebalancing to Home*. Il trend appariva evidente con il ritiro dal TPP. Se nel febbraio del 2016, Obama aveva affermato che proprio grazie ad essa l'«America and not Countries like China to write the rules of the road in the 21st

---

<sup>40</sup> Executive Order 13797 of April 29, 2017, Establishment of Office of Trade and Manufacturing Policy, Federal Register/Vol. 82, No. 85/Thursday, May 4, 2017/Presidential Documents, pp. 20821-20822.

<sup>41</sup> Per i dati si può consultare *World Bank International Comparison Program*, <https://www.worldbank.org/en/programs/icp#5>.

<sup>42</sup> PricewaterhouseCoopers, *The World in 2050*, <https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/the-world-in-2050.html>.

<sup>43</sup> V. Smil, *Made in the USA: The Rise and Retreat of American Manufacturing*, Cambridge, 2013.

<sup>44</sup> P.S. Goodman, *In Era of Trump, China's President Champions Economic Globalization*, "The New York Times", 17.11.2017.

<sup>45</sup> X. Jinping, *Jointly Shoulder Responsibility of Our Times, Promote Global Growth*, 17.1.2017, [http://www.xinhuanet.com/english/2017-01/18/c\\_135991184.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-01/18/c_135991184.htm).

<sup>46</sup> L. Keqiang, *Economic Openness Serves Everyone Better*, "Bloomberg", 26.1.2017.

century»<sup>47</sup>, nemmeno un anno dopo lo scenario appariva di segno ribaltato. Un frangente del tutto nuovo a cui la RPC ha fatto fronte interessandosi alla nuova architettura economica dell'Asia-Pacifico, proponendo una Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), e insistendo sulle linee di intervento del White Paper *China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation*<sup>48</sup>.

Nel maggio del 2017 un primo accordo è effettivamente stato raggiunto<sup>49</sup>. La RPC ha eliminato alcuni bandi alle importazioni, mentre non si sono verificati miglioramenti dal punto di vista delle agevolazioni nell'accesso statunitense al mercato cinese<sup>50</sup>. Parimenti, sono andati molto a rilento i colloqui per il "primo" effettivo round relativo al Comprehensive Economic Dialogue (CED)<sup>51</sup>, benché non fossero mancati i gesti di pressione da parte degli Stati Uniti<sup>52</sup>.

Nonostante questo, nel novembre del 2017 la visita ufficiale di Trump nella RPC si è svolta in un clima tale da lasciare aperte tutte le possibilità. Il *Global Times* ha parlato di «a 'state visit-plus' welcome» e di «win-win bilateral ties»<sup>53</sup>. Certamente, quell'incontro si è verificato in una condizione del tutto favorevole a Pechino. Il mese precedente si era svolto il XIX Congresso del PCC che aveva "incoronato" Xi Jinping come secondo, solo a Mao, nella

---

<sup>47</sup> *Statement by the President on the Signing of the Trans-Pacific Partnership*, 3.6.2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/03/statement-president-signing-trans-pacific-partnership>.

<sup>48</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation*, 11.1.2017, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1429771.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1429771.shtml).

<sup>49</sup> Department of Commerce, Office of Public Affairs, *Initial Results of the 100-Day Action Plan of the US-China Comprehensive Economic Dialogue*, 11.5.2017, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2017/05/joint-release-initial-results-100-day-action-plan-us-china-comprehensive>.

<sup>50</sup> *US, China agree to first trade steps under 100-day plan*, "Reuters", 12.5.2017.

<sup>51</sup> Department of Commerce, Office of Public Affairs, *Statement From Secretary Ross And Secretary Mnuchin Following The US-China Comprehensive Economic Dialogue*, 19.7.2017.

<sup>52</sup> *Presidential Memorandum for the United States Trade Representative*, 14.8.2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-united-states-trade-representative/>.

<sup>53</sup> *China, US explore win-win bilateral ties*, "Global Times", 8.11.2017.

storia della RPC<sup>54</sup>. I delegati riuniti tra il 18 e il 24 ottobre nella Great Hall of the People di Pechino avevano autorizzato a scrivere nella Costituzione il pensiero di Xi e a bypassare il termine del mandato del Presidente, configurando una leadership che di fatto potrebbe durare a vita. Si è trattato di un inaudito accentramento di poteri che ha reso Xi più capace di rispondere alle necessità di una politica estera più muscolare<sup>55</sup>, così come di far eventualmente fronte in maniera più pronta a un periodo di turbolenza interna e internazionale.

In questa condizione interlocutoria, che accentuava la percezione di inesperienza diplomatica del Tycoon, si è chiuso il primo anno di presidenza repubblicana.

### **Un 1947 2.0? Il 2018 e il salto di qualità nella posizione statunitense**

La nuova posizione trumpiana ha dunque avuto formulazione a partire dalla fine del 2017, quando, in dicembre, la White House National Security Strategy ha designato la RPC quale «strategic competitor» impegnata in una «economic aggression» nei confronti degli Stati Uniti<sup>56</sup>. Nemmeno un mese dopo sarebbe stata la nuova National Defense Strategy a parlare della RPC come di una «revisionist power» che mirava ad «undermining the international order from within the system by exploiting its benefits while simultaneously undercutting its principles and “rules of the road”». Concretamente, veniva identificata la tendenza di Pechino a intimidire «its neighbors while militarizing features in the South China Sea» ma anche il tentativo di «to pursue a military modernization program that seeks Indo-Pacific regional hegemony in the near-term and displacement of the United States to achieve global

---

<sup>54</sup> T. Phillips, *Xi Jinping becomes most powerful leader since Mao with China's change to constitution*, “The Guardian”, 24.10.2017.

<sup>55</sup> E.C. Economy, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*, New York, 2018.

<sup>56</sup> White House Office, *National Security Strategy of the United States of America*, 18.12.2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

preeminence in the future»<sup>57</sup>. Washington vedeva dunque l'erosione del sistema creato dopo il 1945 e, soprattutto, percepiva che il proprio «competitive edge has eroded in every domain [...], and it is continuing to erode», come avrebbe affermato il Segretario alla Difesa James Mattis<sup>58</sup>.

Da questo momento, anche in modo formale, le relazioni economico-commerciali assumevano valenza strategica, come tutto il 2018 avrebbe poi confermato. Il *Report to Congress On China's WTO Compliance*, pubblicato nel gennaio di quell'anno, ha chiaramente ammesso che «it seems clear that the United States erred in supporting China's entry into the WTO on terms that have proven to be ineffective in securing China's embrace of an open, market-oriented trade regime»<sup>59</sup>. Oltre alla dura presa di posizione contro Pechino era presente nel documento un forte attacco alla passività dimostrata dalla politica di Washington negli anni successivi al 2001. Si è trattato di un chiaro avvertimento che gli USA erano pronti al confronto, come «confermato» dal Presidente che nel marzo del 2018 twittava «trade wars are good and easy to win»<sup>60</sup>.

Non si è trattato del solito gesto provocatorio, perché nello stesso mese Trump ha siglato un memorandum che, presentato come risposta alla «China's Economic Aggression»<sup>61</sup>, poneva la RPC al banco degli imputati, tanto per il suo atteggiamento nella World Trade Organization (WTO), quanto in merito al trasferimento di tecnologia<sup>62</sup>. Trump dunque autorizzava l'attivazione delle pro-

<sup>57</sup> Department of Defense, *National Defense Strategy, Sharpening the American Military's Competitive Edge*, 19.1.2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

<sup>58</sup> *Remarks by Secretary Mattis on the National Defense Strategy*, 19.1.2018, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1420042/remarks-by-secretary-mattis-on-the-national-defense-strategy/>.

<sup>59</sup> United States Trade Representative, *2017 Report to Congress On China's WTO Compliance*, 15.1.2018, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China%202017%20WTO%20Report.pdf>.

<sup>60</sup> D.J. Trump, @realDonaldTrump, «Twitter», 2.3.2018.

<sup>61</sup> *Remarks by President Trump at Signing of a Presidential Memorandum Targeting China's Economic Aggression*, 22.3.2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-presidential-memorandum-targeting-chinas-economic-aggression/>.

<sup>62</sup> *Presidential Memorandum on the Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation*, 22.3.2018, <https://www.whitehouse.gov/presidential->

cedure indicate dalla Section 301 del Trade Act del 1974<sup>63</sup>, che nell'aprile successivo avrebbero portato la preparazione di una ben determinata lista di prodotti cinesi sui quali sarebbero state imposte nuove tariffe commerciali<sup>64</sup>.

Nel presentare queste misure, il Presidente ha denunciato nuovamente le «China's illicit trade practices» ignorate per anni dalle precedenti amministrazioni di Washington. Erano queste pratiche che «have destroyed thousands of American factories and millions of American jobs». Non si deve tralasciare, però, il fatto che Trump avesse ancora una volta lasciato aperta la porta aperta al dialogo: «the United States is still prepared to have discussions [...] to achieving free, fair, and reciprocal trade»<sup>65</sup>.

Ed effettivamente il negoziato si è avviato. Prima la RPC ha risposto con l'imposizione di nuove tariffe doganali sui prodotti statunitensi<sup>66</sup>, per poi, il 15 maggio del 2018, inviare a Washington il Vice-Premier Liu He May, uno dei consiglieri economici più ascoltati da Xi Jinping, e una personalità di calibro come Yi Gang, Governatore della People's Bank of China. Si è trattato di una doppia visita volta a definire meglio i termini di un possibile accordo. In un turbinio di rumors da parte dei media occidentali<sup>67</sup> e nel sostanziale silenzio di quelli cinesi<sup>68</sup>, l'*agreement* è stato

---

actions/presidential-memorandum-actions-united-states-related-section-301-investigation/.

<sup>63</sup> *President Trump Announces Strong Actions to Address China's Unfair Trade*, 22.3.2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/march/president-trump-announces-strong>.

<sup>64</sup> *Under Section 301 Action, USTR Releases Proposed Tariff List on Chinese Products*, 3.4.2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/april/under-section-301-action-ustr>.

<sup>65</sup> *Statement from President Donald J. Trump on Additional Proposed Section 301 Remedies*, 5.4.2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-additional-proposed-section-301-remedies/>.

<sup>66</sup> E. Rauhala, *China fires back at Trump with the threat of tariffs on 106 US products, including soybean*, "The Washington Post", 4.4.2018.

<sup>67</sup> Shawn Donnan del *Financial Times*, avrebbe twittato che lo stesso Henry Kissinger sarebbe stato coinvolto da Liu come parte del negoziato, S. Donnan @sdonnan, 16.5.2018, «I'm told, he [Liu He] is seeing Henry Kissinger. Then this afternoon he will be on Capitol Hill. Real talks with Trump admin start Thursday & due to last through to a dinner with Treasury Sec Mnuchin».

<sup>68</sup> Unici accenni di *Xinhua* sono due pagine *Chinese vice premier says China, US agree not to engage in trade war* e *China Focus: Positive China-US trade consultations*

annunciato quattro giorni dopo da un comunicato congiunto in cui si accennava a un «consensus on taking effective measures to substantially reduce the United States trade deficit in goods with China. To meet the growing consumption needs of the Chinese people and [...] support growth and employment in the United States»<sup>69</sup>. In realtà, i termini dei contenuti sono rimasti molto vaghi, confermando quanto aveva scritto il *Financial Times* che aveva parlato di «trade tensions» che «cast doubts» sugli ulteriori passi tra le due Superpotenze<sup>70</sup>. Parimenti anche il *New York Times* stemperava ogni ottimismo in merito ai 200 miliardi di dollari di prodotti USA che, stando alla Casa Bianca, la RPC si era impegnata a comprare<sup>71</sup>, e sottolineando come l'accordo tra le controparti fosse «provvisorio» e approssimativo<sup>72</sup>. Dopotutto, lo stesso *People's Daily* aveva fatto trapelare la scarsa ragionevolezza delle cifre ventilate dall'amministrazione statunitense<sup>73</sup>. In sostanza, la stampa internazionale suggeriva cautela, prevedendo ulteriori frizioni.

Tali previsioni si sono prontamente verificate, come registrato dal documento preparato dall'Office of Trade and Manufacturing Policy il 19 giugno del 2018<sup>74</sup>. Un intervento, quest'ultimo, che ha preannunciato di pochi giorni l'imposizione di tariffe doganali al 25% per un totale di 34 miliardi di dollari statunitensi su prodotti cinesi<sup>75</sup>. Non stupisce che a tali decisioni Pechino abbia risposto accusando Trump, attraverso il portavoce del Ministero del

---

*in the interests of both countries and world* entrambi del 20.5.2018.

<sup>69</sup> *Joint Statement of the United States and China Regarding Trade Consultations*, 19.5.2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-china-regarding-trade-consultations/>.

<sup>70</sup> *US-China trade tensions cast doubt over Liu He visit*, «Financial Times», 10.5.2018.

<sup>71</sup> Su questo aspetto K. Yao – R. Woo, *Cutting \$200 billion from US-China trade deficit is a tall order*, «Reuters», 18.5.2018.

<sup>72</sup> A. Swanson, *US and China Tout Trade Talks as Success, but Leave the Details for Later*, «The New York Times», 19.5.2018.

<sup>73</sup> K. Zhai, @QiZhai, «Twitter», 18.5.2018.

<sup>74</sup> White House Office of Trade and Manufacturing Policy, *How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World*, 19.6.2018, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf>.

<sup>75</sup> *USTR Issues Tariffs on Chinese Products in Response to Unfair Trade Practices*, 15.6.2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/june/ustr-issues-tariffs-chinese-products>.

Commercio Gao Feng, di «typical trade bullying» e di aver dato il via alla «biggest trade war in economic history»<sup>76</sup>. Non sono state solo parole, perché i cinesi hanno poi rilanciato, per reazione, una serie di dazi in misura proporzionale a quelli varati da Washington.

Si è aperto così il primo match dei cinque round di *tit-for-tat* commerciale che nei mesi successivi hanno portato Stati Uniti e RPC sull'orlo di una vera e propria guerra doganale<sup>77</sup>, certamente non la più grande della storia<sup>78</sup>, ma sicuramente una delle più rilevanti. Nell'agosto successivo ha preso avvio la seconda tornata di dazi, mentre la RPC, tra affermazioni che non si sarebbe arresa «to US threatening tactic»<sup>79</sup>, ha risposto pubblicando un White Paper in cui garantiva la sua *compliance* con la WTO<sup>80</sup>. Pechino si è inoltre appellata proprio a quest'ultima sostenendo che le misure statunitensi «have severely distorted the international markets [...] and seriously damaged China's trade interests»<sup>81</sup>. Nel settembre è poi partito il terzo round di reciproche imposizioni tariffarie, con il rinnovo delle accuse cinesi di «trade bullyism» nei confronti di Washington<sup>82</sup> e la cancellazione di Pechino di ulteriori negoziati<sup>83</sup>.

In questa serie di scambi e manovre, eventi importanti e snodi della relazione da tenere in considerazione sono stati due meeting

---

<sup>76</sup> MOFCOM Spokesman Comments on the US 'Tariffs on US\$34 Billion Worth of Products Imported from China, 8.7.2018, <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201807/20180702766205.shtml>.

<sup>77</sup> Una cronaca dei fatti in T.W. Pauken, *US vs China: From Trade War to Reciprocal Deal*, New Jersey, 2020.

<sup>78</sup> Niente di paragonabile alle tariffe fino al 45% levate durante gli anni '30 del XX secolo nei confronti di Europa e Canada, si veda D.A. Irwin, *Clashing over Commerce: A History of US Trade Policy*, Chicago, 2017.

<sup>79</sup> *China will not surrender to US threatening tactic*, "People's Daily", 6.8.2018.

<sup>80</sup> Information Office of the State Council The People's Republic of China, *China and the World Trade Organization*, 28.6.2018, [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2018/06/28/content\\_281476201898696.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/06/28/content_281476201898696.htm).

<sup>81</sup> MOFCOM Spokesman Comments on China's Suit against the US 'Safeguard Measures for Photovoltaic Cells and the Subsidy on Renewable Energy Sources to the WTO', 15.8.2018, <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201808/20180802777516.shtml>.

<sup>82</sup> Information Office of the State Council, The People's Republic of China, *The Facts and China's Position on China-US Trade Friction*, 24.9.2018, [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2018/09/26/content\\_281476319220196.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/09/26/content_281476319220196.htm).

<sup>83</sup> La notizia è stata data per primo da L. Wei, *China Cancels Trade Talks With US. Amid Escalation in Tariff Threats*, "The Wall Street Journal", 22.8.2018.

del G20 a Buenos Aires tra il 30 novembre e il 1° dicembre del 2018 e a Osaka tra il 28 e 29 giugno del 2019. Il primo si è svolto un mese dopo le elezioni di midterm che hanno portato a una nuova composizione del Congresso, dove la Camera è andata ai democratici mentre il Senato è rimasto in mani repubblicane. L'amministrazione ha giovato dell'uscita dal clima da campagna elettorale, che ha utilizzato anche come parte della *brinkmanship* nel negoziato con i cinesi. In effetti, nel settembre, in una sede di prestigio come il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Trump ha accusato la RPC di intervenire in maniera illecita per influenzare le consultazioni<sup>84</sup>. Nell'ottobre successivo prima il Vicepresidente Mike Pence, parlando all'Hudson Institute di Washington, poi Pompeo, durante un viaggio ad ampio spettro in Asia che ha toccato la stessa RPC, hanno imputato a Pechino di cercare il primato economico e strategico «by any means necessary»<sup>85</sup>, garantendo che l'amministrazione repubblicana avrebbe fatto il massimo «to convince China to behave like a normal nation on commerce»<sup>86</sup>.

Dopo questo climax, una serie di gesti da entrambe le parti hanno in effetti rilassato le tensioni. L'avvio della distensione è stata senz'altro una telefonata che i due leader stessi hanno definito «extremely positive»<sup>87</sup>, ma i buoni uffici sono proseguiti durante il summit argentino. Trump ha offerto una cena *Western-style* a Xi Jinping che entrambi hanno considerato un «highly successful meeting»<sup>88</sup>. In quel contesto è stato raggiunto un «cessate

---

<sup>84</sup> *Remarks by President Trump at the United Nations Security Council Briefing on Counterproliferation*, 26.9.2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-united-nations-security-council-briefing-counterproliferation-new-york-ny/>.

<sup>85</sup> *Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China*, 4.10.2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.

<sup>86</sup> D. Brunnstorm, *Pompeo says US trying to convince China 'to behave like a normal nation'*, "Reuters", 31.10.2018.

<sup>87</sup> V. Salama – A. Viswanatha – K. O'Keeffe, *Trump and Xi Talk as US-China Tech Fight Brews*, "The Wall Street Journal", 1.11.2018.

<sup>88</sup> *Statement from the Press Secretary Regarding the President's Working Dinner with China*, 1.12.2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-presidents-working-dinner-china/>.

il fuoco” con l’accordo di posporre l’applicazione di nuove tariffe commerciali<sup>89</sup>.

L’altro incontro significativo è avvenuto a Osaka, sei mesi più tardi. Il vertice si è svolto in un clima decisamente teso. Era stato anticipato da un round tra Liu He, Robert Lighthizer e il Segretario del Tesoro Steven Mnuchin, che si era concluso senza risultati concreti<sup>90</sup>. Nello stesso frangente, i media cinesi avevano incrementato la retorica antistatunitense, denunciando il fatto che la RPC non fosse «the first victim of America’s acts of bad faith and trade bullying»<sup>91</sup>. Si è trattato di una sterzata analoga a quella compiuta, in modo più elegante, dallo stesso Xi Jinping. Nel maggio del 2018, parlando nello Jiangxi, storica regione dove nel 1934 era iniziato l’esodo dei comunisti di Mao durante la guerra civile, il leader cinese ha tracciato la necessità di una «new Long March» da intraprendere simbolicamente per far fronte a una guerra commerciale che sarebbe durata anni<sup>92</sup>. In un contesto in cui Trump preparava una *blacklist* di compagnie straniere di telecomunicazioni considerate un rischio per la sicurezza nazionale<sup>93</sup>, la reazione del *Global Times* è stata dura in quanto ha sostenuto che le restrizioni «will not make the US safer, nor will it make the US stronger»<sup>94</sup>.

Tra i bersagli della lista c’era ovviamente Huawei Technologies, con la quale molte società americane sono state costrette a sospendere la collaborazione. Proprio l’opacità che sta dietro a questa compagnia è stato l’elemento scatenante di una grave crisi che ha immediatamente messo a dura prova la tregua del dicembre precedente. In quello stesso mese, infatti, Meng Wanzhou, la Chief Financial Officer (CFO) di Huawei, è stata arrestata a Vancouver,

---

<sup>89</sup> R. Rampton – M. Martina, *US, China agree on trade war ceasefire after Trump, Xi summit*, “Reuters”, 1.12.2018.

<sup>90</sup> K. Bradsher – A. Swanson, *US-China Trade Talks to Resume Despite Trump’s Tariff Threat*, “The New York Times”, 7.5.2019.

<sup>91</sup> *Commentary: US bullying caprices stain its credibility*, “Xinhua Net”, 20.5.2019.

<sup>92</sup> *Xi Jinping is preparing China for a long trade war*, “Financial Times”, 19.5.2019.

<sup>93</sup> *US tech companies sidestep a Trump ban to keep selling to Huawei*, “The New York Times”, 25.6.2019.

<sup>94</sup> *Crackdown on Huawei won’t make US more secure, stronger, company says*, “Global Times”, 16.5.2019.

in Canada ma su richiesta di Washington, con l'accusa, tra l'altro, di eludere le sanzioni contro l'Iran, di non rispettare la proprietà intellettuale e di pratiche illecite di mercato. La decisione – che ha provocato una forte reazione da parte delle autorità di Pechino che hanno convocato l'Ambasciatore statunitense Terry Branstad e quello canadese John McCallum<sup>95</sup> – nasconde l'altro lato della frizione tra USA e RPC, ovvero la problematica questione della tecnologia di sviluppo delle reti 5G nella quale eccelle proprio la Huawei<sup>96</sup>. Questa compagnia, fondata dal padre di Meng, Ren Zhengfei, è un colosso da 100 miliardi di dollari di utile solo nel 2018<sup>97</sup>; è dunque, senza dubbio, la più grande compagnia privata della RPC che nel corso degli anni è diventata il secondo produttore al mondo di smartphone dopo Samsung<sup>98</sup>, e uno dei provider globali di tecnologia di telecomunicazioni<sup>99</sup>. A ben vedere, Huawei è però molto di più: per l'intelligence statunitense (e non solo) c'è il sospetto che fornisca dati sensibili dei consumatori americani (e non solo) al governo e alle Forze Armate cinesi. Se questo fosse appurato quella società si configurerebbe come una minaccia alla sicurezza nazionale. Nel contesto della radicale transizione tecnologica attuale, che vede un accelerato sviluppo nel campo dell'Intelligenza Artificiale e uno ancora più marcato dell'Internet of Things (IoT), la definizione di chi controllerà le reti 5G sarà centrale. Nell'ottica di Washington il primato in cui si trova la RPC è preoccupante<sup>100</sup>.

---

<sup>95</sup> *China will take revenge if Canada does not restore Meng Wanzhou's freedom*, "Global Times", 12.12.2018 e Liu Xuanzun – Chen Qingqing, *China summons US, Canadian ambassadors to lodge strong protests against Huawei CFO's arrest*, "Global Times", 12.12.2018.

<sup>96</sup> R. Zhong, *China's Huawei Is at Center of Fight Over 5G's Future*, "The New York Times", 7.4.2018.

<sup>97</sup> D. Reisinger, *Huawei Revenue Soars to \$107 Billion Despite U.S. Security Concerns*, "Fortune", 29.3.2019.

<sup>98</sup> S. Gibbs, *Huawei beats Apple to become second-largest smartphone maker*, "The Guardian", 1.8.2018.

<sup>99</sup> *Huawei Obtains 46 Commercial 5G Contracts in 30 Countries*, "Xinhua Net", 6.6.2019.

<sup>100</sup> B. Fung, *How China's Huawei took the lead over US companies in 5G technology*, "The Washington Post", 10.4.2019.

## **A modo di conclusione: un «tough negotiator» senza «deal» e una globalizzazione senza globo**

Nell'era di Trump la guerra commerciale ha dunque caratterizzato più di ogni altro aspetto una relazione sino-statunitense tesa, fatta di ritorsioni, fughe in avanti e accomodamenti, che ha visto in gioco il futuro della divisione internazionale del lavoro, la definizione delle quote di produzione industriale a livello globale e il regime di tutela delle innovazioni tecnologiche. In questo periodo si è assistito quasi al raddoppio del dazio d'ingresso che è passato da 3,8% al 6,7%. Washington ha imposto all'import cinese dazi per più di 360 miliardi di dollari, a fronte di una "ritorsione" da parte di Pechino di circa un terzo, 110 miliardi su prodotti USA<sup>101</sup>. Ma la *trade war* è stata ed è qualcosa di più: coinvolgendo commercio, produzione, investimenti e tecnologia è uno scontro che ha trasportato sul piano geostrategico le dinamiche prevalentemente economiche.

Solo nel gennaio del 2020 le controparti sono giunte alla prima stesura di un accordo formale<sup>102</sup>, pur criticato da più parti per l'estrema vaghezza dei contenuti e per i numeri che sono ritenuti eccessivi<sup>103</sup>. Effettivamente, i negoziati erano stati avviati dopo il summit di Osaka. Sotto la superficie delle mosse assertive, i due leader si sono scambiati segnali interlocutori. Fino dal 18 giugno, il Presidente statunitense aveva twittato di «a very good telephone conversation with President Xi»<sup>104</sup>, mentre il leader cinese

---

<sup>101</sup> White House Office of Trade Representative, *The People's Republic of China*, <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china>.

<sup>102</sup> *Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States and the Government of the People's Republic of China*, 15.1.2020, [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic\\_And\\_Trade\\_Agreement\\_Between\\_The\\_United\\_States\\_And\\_China\\_Text.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf).

<sup>103</sup> *Remarks by President Trump in State of the Union Address*, 6.2.2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-state-union-address-2/>.

<sup>104</sup> D.J. Trump, @realDonaldTrump, "Twitter", 18.6.2019, «had a very good telephone conversation with President Xi of China. We will be having an extended meeting next week at the G-20 in Japan. Our respective teams will begin talks prior to our meeting».

aveva parlato di «show consideration to each other's legitimate concerns»<sup>105</sup>. In effetti, al G20 in Giappone i due leader erano arrivati a un *gentlemen's agreement* di massima, in cui Trump si impegnavano a dilazionare nuovi dazi e rilassare le restrizioni appena varate su Huawei in cambio dell'impegno cinese a incrementare l'acquisto di beni statunitensi. Più che un accordo, in realtà, è stato parte della strategia negoziale, tanto che, nell'agosto del 2019, sono partiti nuovi scambi di accuse («currency manipulator»<sup>106</sup>, «school bully»<sup>107</sup>, e sospensione dell'acquisto di prodotti agricoli<sup>108</sup>) e un nuovo round di barriere doganali<sup>109</sup>, per culminare, nell'autunno successivo, in una trattativa "finale" o per lo meno un pit stop<sup>110</sup>.

Da parte di Washington la *trade war* è stata giocata in posizione di vantaggio, data la più che evidente asimmetria dei numeri che vedono gli Stati Uniti maggiormente a traino produttivo della RPC, anche se il più grande svantaggio è stato quello della scadenza delle elezioni presidenziali del novembre del 2020 che ha obbligato Trump a trovare un accordo presentabile *as soon as possibile*.

Se anni fa l'efficace formula della «Trappola di Tucidide» era un'esercizio analitico di grande raffinatezza ma rimaneva un'ipotesi di scuola<sup>111</sup>, non si può certo dire che durante i quattro anni del mandato repubblicano tale scenario sia stato del tutto accantonato. In questo periodo, prima gli Stati Uniti, poi l'intera opinione pubblica globale ha preso coscienza di come nella "partita asiatica" di Washington si giocassero la definizione di equilibri non solo regionali ma sempre più globali. In questo lasso di tempo si è

---

<sup>105</sup> J. Mason, *US, China rekindle trade talks ahead of Trump-Xi G20 meeting*, "Reuters", 18.6.2019.

<sup>106</sup> Department of Treasury, *Treasury Designates China as a Currency Manipulator*, 5.8.2019, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm751>.

<sup>107</sup> *Four lessons Washington needs to learn from trade war with China*, "Xinhua Net", 1.9.2019.

<sup>108</sup> Y. Yang – Archie Zhang – Emiko Terazono, *China tells companies to stop buying US agricultural goods*, "Financial Times", 5.8.2019.

<sup>109</sup> M. Farrer, *US and China begin imposing new tariffs as trade war escalates*, "The Guardian", 1.9.2019.

<sup>110</sup> P.E. Harrell, *The US-Chinese Trade War Just Entered Phase 2*, "Foreign Policy", 27.12.2019.

<sup>111</sup> G. Allison, *Destined for War: America, China, and Thucydides's Trap*, New York, 2017.

assistito alla definitiva maturazione nell'élite statunitense del carattere strategico delle relazioni economiche con Pechino. Con il suo stile muscolare, Trump ha rappresentato un propellente al peggioramento di questo rapporto e all'assunzione di questa consapevolezza; il Tycoon ha provato a rispondere per certi aspetti in modo originale (rispetto al proprio predecessore) ma anche tradizionale (in relazione a certi stili di politica estera) alla sfida della perdita di centralità statunitense.

Il Presidente *parvenue* e iconoclasta è stato punito dall'elettorado a causa della *debacle* della pandemia. I cittadini solo in parte sono stati chiamati a misurarne i risultati in politica internazionale e a valutarne i successi o gli insuccessi in special modo in relazione alla RPC. In effetti, nel rapporto sino-statunitense le ombre superano le luci sicuramente a causa di alcune tare strutturali degli Stati Uniti, ma anche in ragione specifica dell'azione dell'amministrazione repubblicana. Rispetto a questo, il grande limite trumpiano è stato proprio l'aspetto che l'ha fatto apprezzare da molti. Il ruolo del «tough negotiator»<sup>112</sup> ha marginalizzato l'azione lenta, contante e precisa delle strutture devote alla diplomazia. La tendenza all'accentramento decisionista, la rapsodicità di una tattica negoziale fatta di cambi di rotta improvvisi, repentini colpi di scena e dalla tendenza a superare – almeno mediaticamente – le costruzioni dei corpi intermedi così come delle burocrazie, hanno implicato che invece di puntare su un dialogo regolato da sistemi di governance più o meno istituzionalizzata o da incontri debitamente calendarizzati preparati dagli sherpa, il Presidente abbia riposto molta fiducia nella relazione personale e diretta. Questo atteggiamento ha fatto apparire il *face-to-face* quale momento risolutivo di cui la contrattazione mediatica costituiva tanto la preparazione, quanto la pretattica. Anche la relazione con la RPC non ha fatto eccezione a questa regola, e, anzi, il negoziato con Pechino ha confermato come Trump abbia cercato di costruire un asse – anche umano – con la leadership di Xi, nella *speranza* che questo potesse migliorare le relazioni tra le due controparti, nell'*illusione* che il sistema cinese fosse totalmente a traino del Segretario Generale, ma anche nell'*imperdonabile errore* che le trattative svolte a un livello più

---

<sup>112</sup> W. Ross – P. Navarro, *We need a tough negotiator like Trump to fix US trade policy*, “CNBC”, 29.7.2016, <https://www.cnbc.com/2016/07/29/we-need-a-tough-negotiator-like-trump-to-fix-us-trade-policy-commentary.html>.

basso della leadership politica fossero irrilevanti o poco salienti per il negoziato.

Infine, probabilmente l'aspetto più grave di questo approccio verticistico è stato la bilateralità, ovvero l'accantonamento degli alleati storici e la mancata costruzione di reti di interessi convergenti da utilizzare come leva o sponda nel *bargain*. In particolare, gli Stati Uniti di Trump non sono stati capaci di coinvolgere l'Unione Europea e gli Stati del Vecchio Continente, che pure hanno espresso dubbi e perplessità sulle posizioni ambigue di Pechino (anche a seguito della crisi pandemica). Attorno alla issue cinese non si è costituito alcun asse diplomatico "occidentale". La debole levatura internazionale del Presidente e i difetti dell'approccio di cui sopra hanno appannato il ruolo di leader del mondo "atlantico" tradizionalmente svolto dagli Stati Uniti. Da questo punto di vista la presidenza repubblicana appare come prociclica alla perdita di centralità USA.

Certo, in questi anni l'impegno di Washington in Asia-Pacifico è stato chiaramente più attivo, per usare le parole pronunciate da Pence nel novembre del 2018 a Tokyo, poi a Port Moresby di fronte ai leader dei Paesi dell'Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC): «authoritarianism and aggression have no place in the Indo-Pacific»<sup>113</sup>. A ogni modo, la formula della strategia Indo-Pacifica non ha prodotto fino a questo momento alcun risultato concreto, così come non è stata affatto istituzionalizzata. Quanto previsto dall'*Indo-Pacific Strategy Report* redatto dal Department of Defense nel giugno del 2019 – a seguito di una lunga gestazione – è rimasto sulla carta<sup>114</sup>. Niente di paragonabile al successo con cui Pechino si è mossa nell'implementazione dell'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIS), della Belt & Road Initiative (BRI) ma anche del successo che pare avere avuto in ambito dell'Association of South-East Asian Nations (ASEAN) dati i negoziati per una

---

<sup>113</sup> *Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit, Port Moresby, Papua New Guinea*, 16.11.2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>.

<sup>114</sup> Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report. Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, 1.6.2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

Regional Comprehensive Economic Partnership che sono entrati nella fase finale<sup>115</sup>.

I partner tradizionali degli Stati Uniti in Asia, i “raggi” di una ruota di cui Washington costruisce il perno, hanno dimostrato nel corso di questi anni una certa tendenza a muoversi in autonomia. Ne sono testimonianza i player come il Giappone, allarmati dalle *boutade* mediatiche del Presidente che li intimava a pagare di più per la propria difesa<sup>116</sup>, la Corea del Sud, preoccupata dai tentativi di Washington di strumentalizzarla in negoziati muscolari con la RPC o Pyongyang<sup>117</sup>, e la stessa Taiwan – che The Donald è apparso pronto a “barattare” per un accordo con Pechino<sup>118</sup> – in apprensione per il timore che uno dei repentini cambi di tattica del Presidente potessero accelerare la frizione con la RPC travolgendo la propria indipendenza. Se per Washington è stato relativamente più facile polarizzarli in funzione anticinese dal punto di vista della sicurezza, lo sforzo statunitense per allinearli anche in merito alla minaccia fantasma del 5G di Pechino è stato maggiore e molto più costoso. Al momento, infatti solo Australia, Nuova Zelanda, e Giappone hanno seguito le indicazioni degli Stati Uniti<sup>119</sup>, mentre fuori dall’Asia-Pacifico gli stessi alleati del Vecchio Continente si sono dimostrati più restii<sup>120</sup>.

Da parte dell’amministrazione statunitense le iniziative che hanno provato a invertire tale tendenza, che ha lasciato Washington se non isolata certamente più sola, sono state sgarbate<sup>121</sup>, ancora

---

<sup>115</sup> C. Zhou – O. Wang, *China pushes RCEP regional pact amid US trade war, Japan-Korea spat*, “South China Morning Post”, 2.8.2019.

<sup>116</sup> L. Seligman – R. Gramer, *Trump Asks Tokyo to Quadruple Payments for US Troops in Japan*, “Reuters”, 15.11.2019.

<sup>117</sup> C. Kim – K. Blanchard, *China, South Korea agree to mend ties after THAAD standoff*, “Reuters”, 31.10.2017.

<sup>118</sup> *Taiwan fears becoming Donald Trump’s bargaining chip*, “The Economist”, 17.12.2016.

<sup>119</sup> E. Feng – A. Cheng, *China’s Tech Giant Huawei Spans Much Of The Globe Despite US Efforts To Ban It*, “National Public Radio”, 24.10.2019.

<sup>120</sup> Elenco non aggiornato, R. Neate, *Where is Huawei banned from working on critical networks?*, “The Guardian”, 19.4.2019.

<sup>121</sup> La critica che invitava la Santa Sede a non rinnovare l’accordo provvisorio stipulato con Pechino nel settembre del 2018 è stata scatenata dal saggio scritto dal Segretario di Stato: *China’s Catholics and the Church’s Moral Witness*, “First Things”, 18.9.2020.

troppo embrionali o comunque giunte troppo tardi<sup>122</sup>. In questo, evidentemente, l'approccio da *businessman* di Trump (abituato al rischio del poker) ha teso a dimenticare la più rilevante lezione del gioco degli scacchi, ovvero che si vince con le pedine e non solo con la regina.

---

<sup>122</sup> Degno di nota che nell'ottobre del 2020, e dunque in prossimità delle presidenziali e della chiusura di questo saggio, Pompeo abbia compiuto un viaggio Asia che lo ha portato in Vietnam, India, Sri Lanka, Maldive e Indonesia. Un tour che è stato considerato da molti come di forte sapore anticinese, esattamente nel novembre successivo è apparsa la prima – embrionale – caratura in senso militare del Quad (l'asse tra Australia, Stati Uniti, Giappone e India).



# «We are more than just a flag»? L'alleanza tra gli Stati Uniti e l'Australia e le relazioni bilaterali durante il mandato presidenziale di Donald J. Trump

di RAIMONDO NEIRONI

***Abstract** – Since the Cold War, alliance between United States and Australia has been relied on the long-standing assumption that Washington is the only driver to attain Australian security from any external threat. The ANZUS, the most important pillar of the Australia's foreign and security policy, maintained Australia's position as the militarily most capable country of the Southern Hemisphere to counter both Japan and Communist China. But, in certain circumstances occurred both the Cold War period and afterwards, alliance has seemed to be far from steadfast. During the Trump administration, Canberra has admittedly shown no intention to be caught in the middle of a risky competition between U.S. and China that might backfire. While bilateral relations are built on shared values and entrenched dialogue, Australia's strategic assessment is to offset, as never before, political commitments with the major guarantor of its own defence and economic interest with China, its main trading partner. This «binary choice» has contributed to heighten the feeling of insecurity in Australia, amid other significant challenges affecting the Indo-Pacific. This paper examines the importance of the military alliance for Australia in an historical perspective, provides a preliminary appraisal of the U.S.-Australia relationship between 2017 and 2020, and eventually explains to what extent Australia does not bother to choose a side within the current Sino-American rivalry.*

## **Introduzione**

Nel suo discorso alla *Royal Central Asian Society* del 27 marzo 1968 Coral Bell, tra le più autorevoli studiose della politica estera e di sicurezza dell'Australia, sosteneva che Canberra non avrebbe potuto affrontare alcuna minaccia in Asia e nel Pacifico in mancanza di un intervento diretto del suo principale alleato, gli Stati Uniti. Il Paese non aveva ancora acquisito la necessaria consapevolezza dei propri mezzi per operare come una Potenza occidentale all'interno di un'organizzazione composta unicamente da Paesi asiatici, dove

avrebbe agito per lo più come «utile luogotenente» al servizio della Gran Bretagna o degli Stati Uniti che come autentico «agente indipendente». Proprio nel periodo in cui l'amministrazione statunitense dibatteva sulla possibilità o meno di intensificare l'impegno militare in Indocina a seguito dell'"offensiva del Tet", la politologa australiana asseriva che, qualunque fosse stata la decisione di Washington, l'Australia avrebbe dovuto rivalutare il suo impegno con l'alleato, partendo dal fondamentale presupposto che «the shelter of the American alliance» non avrebbe potuto riparare per sempre la «fortezza australiana» dalle minacce esterne<sup>1</sup>. La presa di posizione di Bell intendeva, da una parte, sfatare il tabù secondo cui la dipendenza strategica dagli Stati Uniti avrebbe alleviato l'incessante sensazione di insicurezza australiana, che affondava le sue radici nella Guerra del Pacifico; dall'altra, imponeva una riflessione sul futuro della sicurezza dell'esteso territorio continentale, che secondo la politologa doveva passare progressivamente sotto il pieno controllo degli australiani<sup>2</sup>.

I bombardamenti giapponesi della città di Darwin del febbraio 1942, il primo attacco militare mai sferrato sul territorio australiano, e l'impotenza delle truppe del *Commonwealth* britannico dispiegate nei territori "a est di Suez" fecero sprofondare l'Australia in un inconsueto stato di abbandono, in buona parte mitigato dall'intervento statunitense nel Pacifico. Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, fu evidente ai politici australiani come solo gli Stati Uniti fossero in grado di assicurare la totale sicurezza del continente australiano. In particolare dopo il 1949, con la proclamazione a Pechino della Repubblica Popolare Cinese (RPC), i rischi concreti di una possibile espansione comunista in Indonesia e nel resto del Sud-Est asiatico<sup>3</sup>, Canberra strinse una relazione più salda con gli Stati Uniti, mentre la società australiana cominciava a importare usi e costumi dello stile di vita statunitense<sup>4</sup>. Il Primo

---

<sup>1</sup> C. Bell, *Australian Defence in the Asian Context*, "Journal of The Royal Central Asian Society", vol. 55 (1968), n. 3, pp. 276-287 (278 e 285).

<sup>2</sup> *Ibi*, p. 287.

<sup>3</sup> Documents on Australian Foreign Policy (DAFP), Vol. XXII, Australia and Recognition of the People's Republic of China, 1949-1972, Submission to Spender, Canberra, 20.12.1949, documento 3.

<sup>4</sup> P. Bell – R. Bell, *Cultural Shifts, Changing Relationships: Australia and the United States*, "Australian Cultural History", vol. 28 (2010), n. 2-3, pp. 283-297 (288).

Ministro Sir Robert Gordon Menzies (1949-1966), che alla fine degli anni Quaranta vinse le elezioni federali grazie a un'intensa campagna antisocialista, prospettò una nuova politica estera per il Paese, muovendo da tre considerazioni preliminari. In primo luogo, l'Australia doveva riconoscere di non poter provvedere da sola alla propria difesa<sup>5</sup>. L'evidente disparità di forze militari tra la Gran Bretagna e gli Stati Uniti<sup>6</sup> e la nascita dell'Alleanza Atlantica nell'aprile 1949 persuasero il governo Menzies a negoziare uno schema di sicurezza del Pacifico con Washington<sup>7</sup>, senza che ciò implicasse né la rottura del legame etnico e culturale con la Gran Bretagna né la rinuncia ai propri impegni militari con il *Commonwealth*<sup>8</sup>. Infine, gli interessi di sicurezza dovevano essere allineati alle considerazioni di carattere economico<sup>9</sup>: la crisi della sterlina nel periodo post-1945 aveva avuto pesanti ricadute sul sistema economico australiano<sup>10</sup>, tanto da indurre i leader politici conservatori a valutare l'opzione di costruire una nuova relazione economica con la Potenza del momento, gli Stati Uniti.

In quella fase storica, più che la RPC, il possibile risveglio del militarismo giapponese assorbiva gran parte delle preoccupazioni strategiche australiane. Il Ministro degli Esteri australiano, Sir Percy C. Spender, all'epoca uno dei più strenui sostenitori in patria di una stretta collaborazione con gli Stati Uniti<sup>11</sup>, dichiarava al Presidente statunitense Harry S. Truman in persona, il 13 settembre 1950, che gli sforzi in termini sia militari che di vite umane nella guerra al Giappone avrebbero meritato «a greater degree of consideration in matters of consultation among the great

---

<sup>5</sup> B. Apter, *Rethinking the Australian Dilemma: Economics and Foreign Policy, 1942-1957*, PhD Thesis, University of New South Wales, 2.2019, p. 211.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> DAFP, Vol. XXI, The 1951 ANZUS Treaty, Cablegram from Department of External Affairs to Posts, Canberra, 18.5.1949, documento 2.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> B. Apter, *op. cit.*, p. 211.

<sup>10</sup> Cfr. C.R. Schenk, *Britain and the Sterling Area. From Devaluation to Convertibility in the 1950s*, London – New York, 1994.

<sup>11</sup> Foreign Relations of the United States (FRUS), 1950, Vol. VI, East Asia and the Pacific, Memorandum of Conversation, by the Chief of Protocol, Simmons, Washington, 13.9.1950, N.H. Petersen *et al.* (eds), Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1976, documento 96.

powers»<sup>12</sup>. Spender non indicò al Presidente le modalità con cui coinvolgere l'Australia, se tramite una maggiore partecipazione del Paese alle attività del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, come fu per l'Egitto, oppure attraverso un accordo politico o militare sul modello dell'Alleanza Atlantica, che permettesse agli australiani sia di prendere parte ai piani strategici statunitensi<sup>13</sup> sia di mettere a disposizione le proprie forze militari<sup>14</sup>. La precisazione del Ministro derivava dal mancato coinvolgimento australiano, in quanto Potenza militare a stretto contatto con la Gran Bretagna, nei negoziati che portarono alla formazione del patto transatlantico. In quel periodo, l'Australia si era anzi trovata a subire i piani strategici approvati dai britannici senza che fosse mai stata consultata<sup>15</sup>. Allo scoppio del conflitto nella penisola coreana, Spender accelerò le tappe portando avanti da solo le concitate discussioni diplomatiche del «Patto del Pacifico», con il benestare del Primo Ministro, il quale apparve peraltro scettico degli ultimi sviluppi dell'iniziativa, tanto da arrivare a sostenere che la struttura dell'accordo che si stava definendo sembrava poggiare «on a foundation of jelly»<sup>16</sup>.

Tuttavia, l'ambizioso progetto concepito dall'allora negoziatore del trattato di pace con il Giappone, John Foster Dulles, e dal *Policy Planning Staff* del Dipartimento di Stato statunitense guidato da George F. Kennan, incontrò diverse resistenze anche a Washington, e in particolare dall'allora Assistente al Segretario di Stato per gli Affari dell'Asia Orientale e del Pacifico, Dean Rusk. Gli attriti su quali Paesi asiatici dovessero prendere parte all'iniziativa regionale, l'assenza di una vera e propria azione

---

<sup>12</sup> FRUS, 1950, Vol. VI, cit., Memorandum of Conversation by the Chief of Protocol, Simmons, 13.9.1950, documento 106.

<sup>13</sup> A. Kelly, *ANZUS and the Early Cold War: Strategy and Diplomacy between Australia, New Zealand and the United States, 1945-1956*, Cambridge, 2018, p. 72.

<sup>14</sup> FRUS, 1950, Vol. VI, cit., Memorandum by the Assistant Secretary of State for European Affairs, Perkins, to the Secretary of State, Washington, 27.10.1950, documento 111.

<sup>15</sup> Cfr. FRUS, 1950, Vol. VI, cit., Memorandum of Conversation, by Mr. Horace H. Smith, Washington, 14.9.1950, documento 106.

<sup>16</sup> Cit in D. Lowe, *Australian Between Empires: The Life of Percy Spender*, London – New York, 2010, p. 135.

di coordinamento<sup>17</sup> e la fermezza dei governi australiano e neozelandese di non cedere sul trattamento punitivo da riservare al Giappone<sup>18</sup>, affossarono il progetto e gli Stati Uniti optarono per accordi militari separati con i due Paesi oceanici e le Filippine<sup>19</sup>. Menzies, certamente influenzato dalle riserve opposte dal governo britannico<sup>20</sup>, scrisse in un cablogramma indirizzato all'Ambasciata australiana a Washington, «[w]e do not need a pact with America. They are already overwhelmingly friendly to us»<sup>21</sup>. Era allora chiaro che l'Australia non avrebbe mai aderito a un accordo regionale svantaggioso che non avesse garantito la sicurezza del continente<sup>22</sup> e che avesse contemplato soltanto doveri e responsabilità<sup>23</sup>.

Nelle pagine che seguono, si cercherà dapprima di ripercorrere la genesi e gli sviluppi dell'alleanza da una prospettiva storico-diplomatica a partire dagli anni Cinquanta fino ai primi anni Duemila. Il secondo paragrafo si soffermerà sui momenti salienti della relazione bilaterale durante l'amministrazione Trump, contrassegnata da alcune affinità e da due diversi approcci tenuti nei confronti della Cina. Nel terzo paragrafo, infine, si tenterà di individuare i fattori che accomunano e i temi che dividono l'attuale governo australiano all'amministrazione democratica di Joe Biden insediatasi il 20 gennaio.

---

<sup>17</sup> DAFP, Vol. XXI, cit., Cablegram from Embassy in Washington to Spender, Washington, 3.8.1950, documento 15.

<sup>18</sup> G. Brown, "Breaking the American Alliance: An Independent National Security Policy for Australia", Canberra Papers on Strategy and Defence No. 54, p. 10.

<sup>19</sup> M.J. Green, *By More Than Providence. Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific Since 1783*, New York, 2017, p. 281.

<sup>20</sup> J.M. Siracusa – G. St. John Barclay, "Australia, the United States, and the Cold War, 1945-51: From V-J Day to ANZUS", *Diplomatic History*, vol. 5 (1981), n. 1, pp. 39-52 (49).

<sup>21</sup> DAFP, Vol. XXI, cit., Cablegram from Menzies to Fadden, Washington, 3.9.1950, documento 14.

<sup>22</sup> J.M. Siracusa – G. St. John Barclay, *op. cit.*, pp. 39-52 (52).

<sup>23</sup> DAFP, Vol. XXI, cit., Cablegram from Menzies to Spender, New York, 20.9.1950, documento 17.

## L'ANZUS: le origini, le divergenze e il dibattito sull'alleanza

Quest'anno ricorrono i settant'anni dalla firma dell'accordo di difesa tra l'Australia, la Nuova Zelanda e gli Stati Uniti (conosciuto con l'acronimo *ANZUS*), firmato a San Francisco il 1° settembre 1951 e ratificato sette mesi più tardi. Il Primo Ministro australiano Scott Morrison (2018-) invitò ufficialmente l'allora Presidente-eletto Joe Biden a celebrare in Australia l'anniversario della firma del trattato trilaterale, un punto di svolta nella politica estera australiana che sancì il riconoscimento della totale dipendenza strategica dalla più grande Potenza navale dell'epoca<sup>24</sup>, permise all'Australia di aderire alla comunità strategica occidentale, che si estese così fino ai confini periferici del globo, e, infine, certificò l'egemonia statunitense in Asia e nel Pacifico. Dal punto di vista militare, l'*ANZUS* consentiva all'*Australian Defence Force* – *ADF* di operare nel contesto asiatico e pacifico con il Paese tecnologicamente più avanzato, assicurandogli l'accesso a un vasto e innovativo equipaggiamento e a una rete di intelligence tra le più grandi ed efficienti di allora<sup>25</sup>.

Originariamente, il patto trilaterale nacque per scongiurare e impedire una ripresa del militarismo giapponese in Asia e, esattamente come era stato per il fallito progetto di «Patto del Pacifico», intendeva garantire la sicurezza degli alleati nell'area del Pacifico. L'*ANZUS* rientrava dunque all'interno di una visione strategica regionale concepita all'indomani della firma del trattato di pace del Giappone, che riuniva le nazioni libere e democratiche del continente asiatico. Il trattato dell'*ANZUS* è parte del cosiddetto «sistema di San Francisco», conosciuto anche col nome di «sistema hub-and-spokes»<sup>26</sup>. Dei nove articoli che compongono il trattato di difesa, due rivestono particolare importanza. L'art. IV, comma 1 definisce il *casus foederis*, che scatta a seguito di un attacco armato

<sup>24</sup> P.J. Dean – B. Taylor – S. Frühling, “Introduction”, in Id. (eds), *After American Primacy: Imagining the Future of Australia's Defence*, Carlton, 2019, [Kindle book]: <http://www.amazon.com>.

<sup>25</sup> R. Lyon, *Alliance Unleashed: Australia and the U.S. in a New Strategic Age*, “Australian Strategic Policy Institute (ASPI)”, 6.2005, p. 34, [https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/import/Aust\\_US.pdf?CcsuOkJ6KgNhgx7mdL5vs33j4G95T9PB](https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/import/Aust_US.pdf?CcsuOkJ6KgNhgx7mdL5vs33j4G95T9PB).

<sup>26</sup> Cfr, in particolare, V.D. Cha, “Powerplay: The Origins of the U.S. Alliance System in Asia”, Princeton, 2016.

sferrato contro una delle Parti: davanti a una violazione della pace e della stabilità, queste si impegnano a «meet the common danger» nel rispetto dei rispettivi processi costituzionali e ad adire immediatamente il Consiglio di Sicurezza. All'art. V, invece, si definisce il perimetro dell'attacco, che copre grossomodo tutto il territorio del Pacifico che rientra sotto la giurisdizione delle Parti, nonché la natura dell'attacco, che deve essere diretto contro le Forze Armate, le navi o i velivoli di proprietà statale. È importante sottolineare come il testo faccia un chiaro riferimento, all'art. III, alle consultazioni delle Parti nel caso di attacco all'integrità territoriale, all'indipendenza politica e alla sicurezza delle medesime, restringendo dunque la possibilità di un intervento militare automatico. Infine, a differenza dell'Alleanza Atlantica, l'ANZUS non prevede alcun segretariato né uno staff militare o civile permanente, ma solo riunioni annuali a livello ministeriale.

Malgrado l'esistenza tra l'Australia e gli Stati Uniti di un accordo di mutua difesa rimasto in vigore fino ad oggi, le relazioni con l'alleato statunitense hanno richiesto, durante e dopo la Guerra Fredda, una riorganizzazione che si è sviluppata attraverso varie fasi e che ha risentito inevitabilmente dei cambiamenti politici occorsi nella regione asiatica. Non sempre gli interessi tra Washington e Canberra sono stati coincidenti, anzi in alcune occasioni le prese di posizione sono risultate chiaramente contrastanti. I primi banchi di prova per la tenuta dell'alleanza furono la proposta di ampliamento della base militare Diego Garcia e, soprattutto, il Secondo conflitto indocinese. Nel gennaio 1974, Washington annunciò l'intenzione di incrementare il proprio impegno navale e aereo nell'Oceano Indiano a partire dall'allargamento – «di modesta entità» – della base militare Diego Garcia, con l'obiettivo di facilitare le operazioni logistiche e di dispiegamento in un'area dove la presenza navale sovietica, si credeva, stava gradualmente aumentando. Le principali perplessità australiane muovevano da questa errata percezione statunitense, che non avrebbe fatto altro che acuire inutilmente la rivalità con l'Unione Sovietica<sup>27</sup>. Invece, per quanto riguarda il contesto ben più complicato della guerra in

---

<sup>27</sup> Molte delle perplessità australiane sono state raccolte all'interno di un paper sottoposto, nell'aprile 1974, all'esame del Comitato della Difesa del Dipartimento alla Difesa australiano, cfr. The National Archives of Australia (NAA), A1838, 686/1 Part 10, Anzus Regional Defence Organisation – Defence

Indocina, contrariamente a una valutazione nel complesso positiva, secondo alcuni storici il governo laburista di Gough Whitlam (1972-1975) ha seriamente rischiato di minare l'ANZUS nel periodo più delicato del disimpegno militare statunitense dal pantano vietnamita, dando l'impressione agli alleati nel Sud-Est asiatico che Canberra e Washington non condividessero più una visione comune della sicurezza nel continente asiatico<sup>28</sup>. In realtà, Whitlam non intendeva passare per il «peso morto» dell'alleanza e si ritrovava molto spesso a dover bilanciare le rivendicazioni dell'ala conservatrice e quella più oltranzista dell'*Australian Labor Party (ALP)*<sup>29</sup>. Nel febbraio 1974, la possibilità per l'Australia di avviare un processo di normalizzazione dei rapporti diplomatici con la Corea del Nord e altre questioni di piccola entità che rischiavano di mettere in discussione la leadership statunitense nell'area avevano indispettito l'alleato. In un cablogramma del 21 febbraio, dai toni sospinti, l'Ambasciatore australiano, Sir Patrick Shaw, confortò il Vicesegretario di Stato, Kenneth Rush, sul fatto che il governo australiano non avesse mai mancato di assicurare il suo appoggio al trattato dell'ANZUS, riconoscendo la prevalenza dell'alleanza con gli Stati Uniti su ogni forma di isolazionismo e di non allineamento, entrambe considerate «inapplicabile» all'esperienza australiana<sup>30</sup>. Fedor A. Mediansky rilevava come proprio nella breve esperienza di governo di Whitlam l'Australia avesse tentato di perseguire una propria politica di media Potenza, che però non intendeva alterare la relazione di Canberra con l'alleato. Sebbene l'esecutivo provasse una certa empatia per alcune rivendicazioni provenienti dal Terzo Mondo<sup>31</sup>, i valori continuavano ad essere ancorati all'eredità cul-

---

of Pacific South and South East Asia Tripartite Security Pact, The Indian Ocean (and the ANZUS Alliance), aprile 1974, pp. 6-9, [www.naa.gov.au](http://www.naa.gov.au).

<sup>28</sup> A. Benvenuti – D.M. Jones, *With Friends Like These. Australia, the United States, and Southeast Asian Détente*, "Journal of Cold War Studies", vol. 21 (2019), n. 2, pp. 27-57 (32).

<sup>29</sup> J. Curran, *Unholy Fury. Whitlam and Nixon at War*, Carlton, 2015, [Kindle book]: <http://www.amazon.com>.

<sup>30</sup> NAA, A1838, 686/1 Part 10, Inward Cablegram from Australian Embassy, Washington, I. 26524, 21.2.1974, pp. 1-2, [www.naa.gov.au](http://www.naa.gov.au).

<sup>31</sup> F.A. Mediansky, *United States Interests in Australia*, "Australian Outlook", vol. 30 (1976), n. 1, pp. 136-154. Il rafforzamento di legami più saldi con i Paesi in Via di Sviluppo è un processo avviato dal Governo Whitlam nei primi anni Settanta, cfr. K.D. Suter, *Australia and the Third World*, "Third World

turale anglosassone<sup>32</sup>. Peraltro, nel corso di una conversazione del maggio 1974 con l'allora Ambasciatore statunitense a Canberra Marshall Green, il Segretario del Dipartimento della Difesa australiano, Sir Arthur Tange, asserì che il partito australiano che avesse messo in discussione qualsivoglia iniziativa di Washington a sostegno dell'ANZUS avrebbe avuto gravi ripercussioni in sede elettorale. L'alleanza con gli Stati Uniti, malgrado alcune decisioni discutibili e alcune criticità riscontrate dal governo Withlam sulla strategia di «forward defence»<sup>33</sup> nel Sud-Est asiatico, continuava a rappresentare un punto fermo per tutta la politica australiana dell'epoca<sup>34</sup>.

All'ANZUS è stata riservata una consueta centralità all'interno dei *White Paper* pubblicati dal 1976 ad oggi dal governo australiano. Tuttavia, già il primo *Libro Bianco della Difesa* constatava che in determinate situazioni gli Stati Uniti non avrebbero potuto intervenire in soccorso di Canberra<sup>35</sup>. Inoltre, l'altra grande criticità del patto stava nel fatto che i Capi di Stato Maggiore statunitensi non coinvolsero fin dall'inizio le controparti australiane nel processo di definizione e di condivisione dei piani militari, né consentirono con una certa facilità lo scambio delle informazioni di intelligence. Peraltro, le riunioni del Consiglio dell'ANZUS

---

Quarterly”, vol. 5 (1983), n. 4, pp. 861-873. Per Dan Halvorson, invece, il ravvicinamento diplomatico ai Paesi di nuova indipendenza del Sud-Est asiatico, avvenuto tra la fine degli anni Cinquanta e la metà degli anni Sessanta, esplicitò il senso di solidarietà verso il mondo postcoloniale, D. Halvorson, *Commonwealth Responsibility and Cold War Solidarity. Australia in Asia, 1944-74*, Acton, 2019.

<sup>32</sup> FRUS, 1977-1980, Vol. XXII, Southeast Asia and the Pacific, Memorandum of Conversation, Washington, 25.3.1977, D.P. Nickles – M.J. Taylor (eds), Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2017, documento 231.

<sup>33</sup> H. White, *Australian Defence Policy and the Possibility of War*, “Australian Journal of International Affairs”, vol. 56 (2002), n. 2, p. 257 (253-264); G. Cheeseman, *From Forward Defence to Self-Reliance: Changes and Continuities in Australian Defence Policy, 1965-90*, “Australian Journal of Political Science”, vol. 26 (1991), pp. 430 e 433 (429-444).

<sup>34</sup> NAA, A1838, 686/1 Part 10, Record of Conversation with Mr Marshall Green, 24.5.1974, p. 2, www.naa.gov.au.

<sup>35</sup> N. Brangwin et al., “Defending Australia: A History of Australia's Defence White Papers”, Research Papers 2015-16, Parliament of Australia, Canberra, 20.8.2015, [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1516/DefendAust](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1516/DefendAust); G. Cheeseman, *op. cit.*, p. 434.

che si tenevano annualmente vedevano la partecipazione dei responsabili della diplomazia e non dei Generali dei Paesi membri<sup>36</sup>. Questi elementi andarono a rimpinguare il dibattito di inizio anni Ottanta, in concomitanza con la lunga esperienza di governo laburista di Bob Hawke (1983-1991). La crisi scoppiata nel 1984 tra gli Stati Uniti e la Nuova Zelanda a seguito della decisione di Wellington di non autorizzare l'accesso alle acque territoriali nazionali alle navi militari statunitensi con a bordo armi nucleari<sup>37</sup>, fu il pretesto per aprire una riflessione più articolata sul ruolo australiano all'interno dell'orbita strategica statunitense<sup>38</sup>. Il dibattito politico australiano conobbe all'epoca un inasprimento dei toni e una polarizzazione sempre più marcata, a tal punto che i leader dei due principali partiti australiani dovettero costantemente mediare tra le varie anime interne ai rispettivi schieramenti per evitare di compromettere e destabilizzare le relazioni con gli Stati Uniti<sup>39</sup>. Per la verità, in quel periodo le divergenze tra Canberra e Washington non riguardavano solo l'ANZUS, ma anche il processo di cooperazione regionale che andava lentamente definendosi nel continente asiatico<sup>40</sup>. Anche in questa circostanza l'Australia

---

<sup>36</sup> M.C. Pugh, *The ANZUS Crisis, Nuclear Visiting and Deterrence*, Cambridge – New York – Melbourne, 1989, p. 26.

<sup>37</sup> Sulle origini e gli sviluppi della crisi del 1984-1986, nonché sulla posizione ufficiale del governo laburista neozelandese, che nel luglio 1984 vinse le elezioni generali proprio grazie a un'intensa campagna contro il nucleare, cfr. G. Hensley, *Friendly Fire: Nuclear Politics and the Collapse of ANZUS, 1984-1987*, Auckland, 2013.

<sup>38</sup> Sulle riflessioni e sul dibattito relativo all'ANZUS e al ruolo dell'Australia all'interno dell'alleanza, si vedano R.W. Baker (ed), *Australia, New Zealand and the United States: Internal Change and Alliance Relations in the ANZUS States*, New York, 1991; J. Bercovitch (ed), *ANZUS in Crisis: Alliance Management in International Affairs*, Basingstoke, 1988; B. Harford (ed), *Beyond ANZUS*, Wellington, 1985; K.D. Suter, *ANZUS: The Empty Treaty*, Sydney, 1984; J.A. Camilleri – H. Redner, *Debate on the ANZUS Alliance*, South Caulfield, 1983; H.S. Albinski, *The Australian-American Security Relationship: A Regional and International Perspective*, St Lucia and London, 1982; M. Teichmann, *Australia Alone: A Case Against Alignment*, Melbourne, 1981; R. Babbage, *Rethinking Australia's Defence*, St. Lucia, 1980.

<sup>39</sup> P.J. Boyce, *The Influence of the United States on the Domestic Debate in Australia*, "Australian Outlook", vol. 38 (1984), n. 3, pp. 160-162.

<sup>40</sup> Per quanto riguarda il processo di cooperazione regionale concepito attorno all'*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)*, cfr. A. Ba – C.C. Kuik – S. Sudo (eds), *Institutionalizing East Asia. Mapping and Reconfiguring Regional*

non apparve sempre in sintonia con le decisioni prese dall'alleato<sup>41</sup>, ciononostante per Hawke e i laburisti era essenziale assicurare la presenza degli Stati Uniti nella regione in quanto forza di stabilità. Nel quadro di un approccio di politica estera che avrebbe dovuto coniugare gli interessi nazionali<sup>42</sup> con i valori e gli impegni derivanti dall'appartenenza alla comunità strategica occidentale<sup>43</sup>, Hawke intendeva riservare al proprio Paese un margine di manovra sufficientemente sicuro ma non eccessivamente ampio tale da potere essere interpretato dall'alleato come segno del disimpegno in quelle aree dove l'Australia e gli Stati Uniti condividevano i medesimi interessi strategici<sup>44</sup>. Allora Premier non fece mancare il proprio supporto in occasione dell'intervento militare nel Golfo Persico nel gennaio 1991, al quale Canberra contribuì inviando alcune navi da guerra poste sotto il comando statunitense, motivando la decisione – almeno sul piano politico – con il fatto che l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq di Saddam Hussein rischiava di affossare il nuovo ordine mondiale successivo alla fine della Guerra Fredda<sup>45</sup>.

---

*Cooperation*, Abingdon – New York, 2016. Quanto, invece, alla formazione di forme di cooperazione asiatica in ambito economico e di sicurezza, cfr. M. Beeson – R. Stubbs (eds), *Routledge Handbook of Asian Regionalism*, Abingdon – New York, 2012.

<sup>41</sup> È il caso, ad esempio, della proposta statunitense di invitare la Russia all'interno dell'*Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)*, un'iniziativa a cui Canberra aveva fornito un contributo determinante. Allora Primo Ministro laburista Paul Keating (1991-1996) aveva stigmatizzato quella presa di posizione come «un atto di vandalismo economico». Probabilmente, la decisione di Washington di coinvolgere i russi rispondeva a una necessità strategica, che però andava a modificare l'identità dell'organizzazione e la coerenza del progetto australiano, cfr. M. Beeson, *Australia's Relationship with the United States: The Case for Greater Independence*, "Australian Journal of Political Science", vol. 38 (2003), n. 3, pp. 387-405 (390).

<sup>42</sup> J. Betts – M. Phythian, *Iraq War and Democratic Governance. Britain and Australia Go to War*, Cham, 2020, p. 31.

<sup>43</sup> D. McDougall, *The Hawke Government's Policies towards the USA*, "The Round Table", vol. 78 (1989), n. 310, pp. 165-176 (166).

<sup>44</sup> J. Betts – M. Phythian, *op. cit.*, p. 31.

<sup>45</sup> L. Barritt-Eyles, *Collective Security and a New World Order: Justifying Australia's Participation in the Persian Gulf Crisis, 1990-91*, "Australian Journal of Politics and History", vol. 66 (2020), n. 3, pp. 522-541 (527); M. Kelton, *More than an Ally? Contemporary Australia-U.S. Relations*, Aldershot – Burlington, 2008, p. 127.

Rispetto ai suoi predecessori laburisti, il Premier liberale John Howard (1996-2007) non credeva che una maggiore partecipazione ai processi di cooperazione regionale in Asia potesse promuovere gli interessi vitali dell'Australia all'interno del «wider Asia-Pacific strategic environment», almeno non nella stessa misura di quanto avrebbe fatto l'allineamento alle priorità di sicurezza internazionale ed economiche degli Stati Uniti<sup>46</sup>. La prima e unica volta, nella storia del trattato, che l'art. IV dell'ANZUS è stato invocato fu proprio col governo Howard all'indomani degli attacchi terroristi dell'11 settembre 2001 a New York e al Pentagono. Il Premier avviò le consultazioni con il Presidente George W. Bush ed entrambi convennero che gli attentati rientravano perfettamente nella lettera del *casus foederis*. Il 17 settembre 2001 il Parlamento federale approvò tale decisione e, nelle settimane che seguirono, il governo annunciò la partecipazione all'operazione a guida statunitense *Enduring Freedom* di un contingente di duecento soldati delle Forze Speciali impiegato in missioni di combattimento contro le basi di *al-Qa'ida* in Afghanistan. A seguito della costituzione dell'*International Security Assistance Force (ISAF)*, nel dicembre di quell'anno, l'ADF lavora in stretta collaborazione con il contingente olandese nella provincia di Oruzgan, fino all'agosto 2010. In termini di truppe, l'Australia ha messo a disposizione dell'ISAF uno dei più alti contingenti tra i Paesi extra-NATO, impegno che è proseguito successivamente con la missione *Resolute Support*, a cui hanno preso parte circa ottanta militari australiani. Oggi l'Australia è uno dei principali partner strategici della NATO – un «partner across the globe», ovvero, un «contact country» – ed è coinvolta attivamente nei processi di dialogo e cooperazione: alla sessantacinquesima sessione dell'Assemblea parlamentare dell'Alleanza, tenutasi a Londra nell'ottobre 2019, era presente una delegazione del Parlamento australiano guidata dal Senatore liberale dell'Australia Meridionale David Fawcett.

---

<sup>46</sup> R. Lyon – W.T. Tow, *The Future of the U.S.-Australian Security Relationship*, «Asian Security», vol. 1 (2005), n. 1, pp. 25-52 (26).

## L'alleanza alla prova della presidenza Trump: i punti fermi e le tre divaricazioni sulla Cina

Quando nel 2017 Donald Trump si insediò alla Casa Bianca, in un'elezione del tutto inaspettata anche per l'allora Primo Ministro Malcolm Turnbull (2015-2018)<sup>47</sup>, i timori che aleggiavano su Canberra erano essenzialmente due: da una parte, la concreta possibilità che il *tycoon* newyorchese potesse ridurre drasticamente il proprio impegno nel difendere gli alleati nel continente asiatico a meno che quest'ultimi non avessero contribuito in misura maggiore alle spese militari<sup>48</sup>; dall'altra, le eventuali ripercussioni che avrebbero fatto seguito alla volontà della nuova amministrazione di convogliare l'attenzione sulla crescita e sullo sviluppo economico in patria, presupposto in mancanza del quale gli Stati Uniti non avrebbero potuto assicurare – come in passato – la propria presenza all'estero<sup>49</sup>. Negli anni immediatamente successivi alla fine della Guerra Fredda, il ritmo dell'alleanza tra gli Stati Uniti e l'Australia è stato scandito da due principali obiettivi: la difesa e il consolidamento del sistema internazionale liberale post-1945<sup>50</sup> e lo sforzo congiunto volto a garantire pace e stabilità nel continente asiatico. Questi obiettivi sono rimasti tali anche con l'avvento di Trump, ma il tenore delle dichiarazioni rivolte alla leadership cinese dal Presidente e da una parte dei suoi uomini più fidati dell'amministrazione, nonché l'entità di alcuni provvedimenti esecutivi che hanno colpito gli interessi economici e strategici della Cina, hanno evidenziato un'antinomia fra la strategia statunitense e quella australiana.

---

<sup>47</sup> M. Turnbull, *A Bigger Picture*, South Yarra, 2020, [Kindle book]: <http://www.amazon.com>.

<sup>48</sup> Si veda, tra gli altri, H. Hguyen, *Donald J. Trump and Asia: From Campaign to Government*, "Asian Affairs: An American Review", vol. 44 (2017), pp. 124-141 (128-129).

<sup>49</sup> K.K. Pitakdumrongkit, *The Impact of the Trump Administration's Indo-Pacific Strategy on Regional Economic Governance*, "East-West Center", Policy Studies n. 79, 2020, p. 8.

<sup>50</sup> Un'estesa ed esaustiva ricerca pubblicata dal *Lowy Institute* ha ripercorso l'evoluzione della strategia della politica estera australiana dal 2007 ad oggi, soffermandosi in particolare sulle caratteristiche dell'ordine liberale internazionale, cfr. Lowy Institute, *Australia's Security and the Rules-Based Order. Tracking a Decade of Policy Evolution*, <https://interactives.lowyinstitute.org/features/rules-based-order/>.

La garanzia di stabilità e di sicurezza della regione dell'Indo-Pacifico è, assieme all'alleanza con gli Stati Uniti e al *Quadrilateral Dialogue* (QUAD), uno dei tre capisaldi della politica estera australiana<sup>51</sup>. È stata proprio la natura delle relazioni con l'Indo-Pacifico ad aver segnato un evidente iato tra il consueto atteggiamento da «good international citizen» dell'Australia<sup>52</sup>, che enfatizza l'importanza del multilateralismo ad ogni livello, e la visione trumpiana, protezionista e patriottica, delle relazioni internazionali. Per Canberra, l'Indo-Pacifico non è un'area di competizione strategica, bensì il centro dell'economia globale e una regione funzionale alla crescita economica, alla creazione di posti di lavoro e all'incremento degli standard di vita delle popolazioni della regione<sup>53</sup>. Rientra perfettamente su questa linea la firma nel novembre scorso della *Regional Comprehensive and Economic Partnership* (RCEP), il grande accordo multilaterale di libero scambio che permetterà la standardizzazione di regole e procedure su commercio e investimenti. Il trattato non ha previsto la partecipazione degli Stati Uniti fin dall'avvio dei negoziati, otto anni fa, allorché l'allora amministrazione di Barack H. Obama preferì prendere parte alla *Trans-Pacific Partnership* (TPP). Tuttavia, la decisione di Trump di ritirare gli Stati Uniti dai negoziati della TPP non fu accolta con favore dal governo Turnbull. Nel novembre 2017, il Presidente repubblicano chiarì al vertice APEC di Da Nang che il suo Paese avrebbe allacciato relazioni commerciali nella regione soltanto con

---

<sup>51</sup> G. Raby, *China's Grand Strategy and Australia's Future in the New Global Order*, Carlton, 2020, [Kindle book]: <http://www.amazon.com>.

<sup>52</sup> Per approfondire questa tematica, cfr. G. Abbondanza, *Australia the 'Good International Citizen'? The Limits of a Traditional Middle Power*, "Australian Journal of International Affairs", (2020); G. Triggs, *From Good International Citizen to Pariah? The Decline of Human Rights Protection in Australia*, "Evatt Journal", vol. 18 (2019), n. 2, <https://www.evatt.org.au/post/from-good-international-citizen-to-pariah-the-decline-of-human-rights-protection-in-australia>; A. Pert, *Australia as a Good International Citizen*, Leichhardt, 2014.

<sup>53</sup> Cfr. Australian Government, *The 2017 Foreign Policy White Paper. Opportunity Security Strength*, p. 3, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>. Molto simile alla visione australiana è l'*outlook* sull'Indo-Pacifico presentato nel 2019 dall'ASEAN, cfr. ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, 2019, [https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific\\_FINAL\\_22062019.pdf](https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf).

quei Paesi che avessero rispettato lealmente le regole<sup>54</sup>. Mentre l'Australia ha puntato molto sulla centralità dell'*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)*<sup>55</sup>, contribuendo a creare con la RCEP le condizioni per lo sviluppo economico e la stabilità politica del «Vicino Nord», Trump ha invece ostentato indifferenza nel corso del suo mandato verso l'organizzazione intergovernativa del Sud-Est asiatico<sup>56</sup>.

Di diversa natura ed entità sono stati invece i rapporti in ambito militare e di sicurezza. Il budget federale del 2019-2020 ha previsto una spesa per la difesa pari a oltre 28 miliardi di dollari statunitensi, poco più della metà rispetto a quanto hanno speso il Giappone e la Corea del Sud nel medesimo anno<sup>57</sup>. Entrambi i Paesi oltrepassano abbondantemente il tetto dei 40 miliardi di dollari, ma la spesa in difesa del Giappone rispetto al PIL è pari solo allo 0,9%, mentre per la Corea del Sud il rapporto tra le spese militari e il PIL supera il 2,7%. Nel 2019, l'Australia non ha raggiunto la soglia del 2%<sup>58</sup>, target che il governo Morrison prevede comunque di raggiungere e, addirittura, superare entro la fine di quest'anno<sup>59</sup>. Nel periodo 2012-2019 circa 2.500 *Marines* hanno operato a rotazione nella base dell'Aeronautica reale australiana di Darwin. Nonostante il numero limitato di presenze a causa dalla

---

<sup>54</sup> Remarks by President Trump at APEC CEO Summit, Da Nang, 10.11.2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>.

<sup>55</sup> M. Turnbull, *Trade and Security in the Indo Pacific – Lessons from the TPP-11 and the IACEPA*, 4.10.2018, Transcript, <https://www.malcolmtturnbull.com.au/media/trade-and-security-in-the-indo-pacific-lessons-from-the-tpp-11-and-the-iace>.

<sup>56</sup> T.S. Mun – G. Ong, *Trump's Absence at ASEAN Summits Undermines U.S. Regional Strategic Engagement*, "ISEAS Yusof Ishak Institute Perspective", n. 106, 20.12.2019, pp. 1-8.

<sup>57</sup> Cfr. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Military expenditure by country. Data for all countries from 1988-2019 in constant USD*, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20in%20constant%20%282018%29%20USD.pdf>.

<sup>58</sup> SIPRI, *Military expenditure by country. Data for all countries from 1988-2019 as a share of GDP*, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>.

<sup>59</sup> Cfr. M. Hellyer, *The Cost of Defence 2020-2021 Part 2: ASPI 2020-2021 Defence Budget Brief*, "ASPI", 2020, pp. 1-85 (6).

pandemia da COVID-19<sup>60</sup>, lo scorso settembre si è tenuta l'ultima esercitazione militare congiunta (*Koolendong*) tra l'esercito australiano e i *Marines* statunitensi, nell'ambito della *Marine Rotational Force-Darwin (MRF-D)*, concepita con l'obiettivo di incrementare l'interoperabilità tra i *Marines* e le ADF. Il 30 novembre è stata firmata la partnership per la costruzione e il test del prototipo di missile da crociera ipersonico, che vedrà la partecipazione di piccole e medie imprese australiane del settore ricerca e sviluppo<sup>61</sup>. Peraltro, nel biennio 2016-2018, quasi la metà delle esportazioni militari australiane (armi, munizioni ed equipaggiamento ad uso anche civile) è stata destinata ai *Five Eyes*, anche se gli affari con gli Stati Uniti hanno subito una lieve frenata a causa del complesso regime regolatorio previsto dalle *U.S. International Traffic in Arms Regulations*<sup>62</sup>.

Lo scorso luglio a Washington, in occasione dell'*Australia-United States Ministerial Consultations (AUSMIN)*, la riunione bilaterale che si tiene dal 1985 con cadenza annuale, l'allora Segretario di Stato Mike Pompeo e l'ex responsabile del Pentagono, Mark T. Esper, assieme alle rispettive colleghe australiane, le Senatrici Marise Payne e Linda Reynolds, hanno inaugurato la costituzione del *Force Posture Working Group*, un forum di consultazione nato con l'intento di fornire raccomandazioni tese a incrementare la cooperazione «force posture» nell'Indo-Pacifico, ovvero l'insieme di attività, capacità, equipaggiamento e *facilities* che consente alle forze militari di operare rapidamente e di rispondere a una minaccia esterna, sia essa convenzionale o nucleare. Per Mike Scrafton, questa decisione sancisce che i piani militari australiani

---

<sup>60</sup> Australian Government, Department of Defence, *United States Force Posture Initiatives: Marine Rotational Force – Darwin*, <https://www.defence.gov.au/Initiatives/USFPI/Home/MRF-D.asp>.

<sup>61</sup> AuManufacturing, *U.S., Australia to Sign SCIFiRE Hypersonics Agreement*, 1.12.2020, <https://www.aumanufacturing.com.au/us-australia-to-sign-scifire-hypersonics-agreement>.

<sup>62</sup> La *Defence Export Strategy*, concepita dall'*Australian Defence Export Office* del Dipartimento della Difesa australiano, sottolineava nel 2018 come il complesso regime regolatorio applicato da Paesi come gli Stati Uniti ostacolasse l'esportazione di sottosistemi d'arma di produzione australiana applicati ai sistemi d'arma statunitensi, che sono in seguito venduti a Paesi terzi soggetti a sanzioni da parte del governo statunitense, cfr. Australian Government, Department of Defence, *Defence Export Strategy*, 2018, pp. 1-81.

saranno soggetti alla direzione e al controllo del Pentagono, andando così a restringere il livello di discrezionalità del governo di Canberra nel prendere importanti decisioni di interesse nazionale<sup>63</sup>. Diversamente da quanto accaduto in ambito NATO, nessuno degli alleati degli Stati Uniti in Asia ha finora contribuito direttamente ai piani nucleari statunitensi, anche se finora sono stati compiuti dei piccoli passi in avanti. Nel 2018 si è tenuta a Canberra una prima consultazione informale tra privati cittadini e rappresentanti dell'industria militare statunitense e australiana sul tema della deterrenza nucleare nell'Indo-Pacifico. L'anno successivo, il Ministro della Difesa del governo Turnbull, Christopher Pyne, aveva dichiarato che l'Australia stava finora contribuendo alla strategia nucleare statunitense mettendo a disposizione degli Stati Uniti strutture militari e strategiche<sup>64</sup>, ovvero l'installazione di comunicazione sottomarina a North-west Cape (nello stato dell'Australia Occidentale) e le due stazioni satellitari di controllo e di elaborazione a terra di Pine Gap (Territorio del Nord) e di Nurrungar (Australia Meridionale).

Rimanendo nell'ambito della sicurezza, la relazione tra Stati Uniti e Australia prende forma anche in forum internazionali quale il QUAD, nato su iniziativa giapponese nel 2007 e riesumato nel 2017 dall'allora responsabile della diplomazia statunitense, Rex W. Tillerson. Stati Uniti e Australia, assieme al Giappone all'India, hanno inteso rafforzare la cooperazione nel campo della sicurezza e hanno assicurato ai Paesi asiatici fonti di finanziamento alternative a quelle offerte dalla Cina nel quadro della *Belt and Road Initiative*. Infine, Canberra ha offerto il proprio contributo alle missioni militari all'estero a guida statunitense. Nell'agosto 2019, il governo di Canberra decise di inviare sul teatro medio-orientale, su espressa richiesta dell'amministrazione Trump<sup>65</sup>, un

---

<sup>63</sup> M. Scrafton, *AUSMIN 2020: Confirmation of Australia's Abandonment of Strategic Autonomy?*, "Pearls and Irritations: Public Policy Journal", 3.8.2020, <https://johnmenadue.com/ausmin-2020-confirmation-of-australias-abandonment-of-strategic-autonomy/>.

<sup>64</sup> R. Lyon, *Nuclear Sharing in a Post-COVID World*, in M. Shoebridge – L. Sharland (eds) *After COVID-19, Volume 2 Australia, the Region and Multilateralism*, Barton, p. 1-156 (90).

<sup>65</sup> Andrew Carr sostiene che la decisione presa dal Governo della Coalizione nel 2019 sia stata presumibilmente motivata, più che da ragioni strategiche, dalla volontà di non attirare le ire di Trump e di una parte della stampa conservatrice della stampa

aereo da ricognizione, una fregata della Marina reale australiana e un contingente dell'ADF. Dal quartier generale dell'*International Maritime Security Construct* con sede a Manama, in Bahrain, le forze australiane hanno monitorato il traffico e le rotte marittime delle navi mercantili e delle petroliere sullo stretto di Hormuz fino alla decisione di Morrison di ordinare il rientro del contingente per rafforzare le attività di pattugliamento nel Sud-Est asiatico e nelle isole del Pacifico sud-occidentale.

A questo punto, per provare a trarre qualche considerazione preliminare sui rapporti tra l'Australia e il suo alleato durante l'amministrazione Trump, torna utile esaminare l'atteggiamento dell'Australia nei confronti del suo principale partner commerciale, la Cina. Il combinato disposto di arretramento dell'amministrazione Trump dai suoi impegni internazionali e aumento della tensione con Pechino ha generato una sensazione di abbandono e accerchiamento che a Canberra non si provava da decenni<sup>66</sup>. Nel suo discorso al *think tank* britannico *Policy Exchange*, Morrison ha dichiarato che il suo Paese non intende giocare un ruolo nella competizione globale sino-statunitense, né contribuire alla costruzione di un campo politico volto a contenere la Cina. L'Australia rifiuta categoricamente qualsiasi «binary choices» in quanto impedisce di perseguire i propri interessi nazionali e mette a repentaglio la sovranità e i valori che difficilmente potranno essere difesi in contesto internazionale fortemente polarizzato come quello attuale<sup>67</sup>. Sebbene, ad esempio, la posizione australiana su Hong Kong e il rispetto dei diritti umani nello Xinjiang coincida perfettamente con quella statunitense, è possibile rinvenire tre tipi di divaricazione all'interno dell'alleanza.

In primo luogo, una divaricazione nella dialettica e dei toni. Risuonano ancora oggi forte le parole di Pompeo sul Partito Comunista Cinese (PCC), descritto come un “predatore” che ha

---

australiana, cfr. A. Carr, *Re-examining the Australia-US Alliance (Part 1): Diverging Strategic Interests*, “The Strategist”, 18.2.2020, <https://www.aspistrategist.org.au/re-examining-the-australia-us-alliance-part-1-diverging-strategic-interests/>.

<sup>66</sup> I.D. Henry, *Adapt or Atrophy? The Australia-U.S. Alliance in an Age of Power Transition*, “Contemporary Politics”, vol. 26 (2020), n. 4, pp. 402-419 (411).

<sup>67</sup> *PM Scott Morrison's Speech to UK Policy Exchange Virtual Address*, 23.11.2020, Transcript, <https://www.pm.gov.au/media/uk-policy-exchange-virtual-address>.

in mente di perseguire un disegno egemonico<sup>68</sup>. Nella *National Security Strategy* statunitense del dicembre 2017 la Cina è trattata come un competitor strategico da contenere. Sia la Cina sia la Russia sono votate a stringere la morsa alle economie di mercato dei Paesi liberi, incrementare le rispettive forze militari e, infine, controllare i flussi di informazioni e dati per reprimere le società libere ed espandere su di esse la propria influenza<sup>69</sup>. La posizione ufficiale del governo australiano è ben diversa: la Cina non deve essere vista come il «nemico assoluto», ma come un importante attore internazionale con cui intrattiene una relazione commerciale sulla base dagli interessi nazionali australiani e dai valori liberaldemocratici<sup>70</sup>. La competizione con la Cina potrebbe essere vantaggiosa per gli Stati Uniti, di sicuro lo è di meno per l'Australia, la quale non può prescindere dalle buone relazioni commerciali con la Cina: la prosperità economica garantisce, infatti, la sicurezza dell'isola<sup>71</sup>. Quanto all'inchiesta sull'origine del COVID-19, benché entrambi fossero concordi sull'origine del virus a Wuhan, i governi australiano e statunitense hanno utilizzato una comunicazione di tono completamente diverso. Canberra ha rinunciato a farsi coinvolgere in una campagna di disinformazione partita da un dossier pubblicato dal *Daily Telegraph*, di proprietà della *News Corp Australia* che fa capo a Rupert Murdoch, in cui si sosteneva che il virus fosse quasi sicuramente uscito dai laboratori dell'Istituto di Virologia di Wuhan. Tale notizia è stata ripresa e citata negli Stati Uniti da numerosi commentatori ed esperti di

---

<sup>68</sup> Dichiarazioni ufficiali rilasciate dal Segretario di Stato uscente Mike Pompeo durante la visita in Sri Lanka alla fine di ottobre, cfr. A. Pal – M. Junayd, *Pompeo Says China Has Brought Lawlessness to Sri Lanka and the Maldives*, “Reuters”, 28.10.2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-asia-sri-lanka-idUSKBN27D0KN>.

<sup>69</sup> National Security Strategy of the United States of America, 12.2017, p. 2, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

<sup>70</sup> Minister for Foreign Affairs' Interview with Jim Wilson, 2GB, 20.11.2020, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/transcript/interview-jim-wilson-2gb>.

<sup>71</sup> G. Raby, *op. cit.*

sicurezza nazionale, anche molto vicini a Trump, malgrado non fosse stata provata la veridicità dei fatti riportati<sup>72</sup>.

La seconda divaricazione è di metodo ed è emersa in due occasioni: il Mar Cinese Meridionale. Per gli Stati Uniti la Cina è indicata come una «Potenza revisionista» che ricorre alla minaccia militare contro i potenziali nemici e a diverse forme di coercizione economica nei confronti dei partner commerciali, al solo scopo di erodere i principi e i valori su cui si basa l'ordine internazionale fondato sulle norme<sup>73</sup>, l'Australia, per converso, crede che tutte le maggiori Potenze dell'area, non solo la Cina, abbiano espresso un atteggiamento più assertivo volto a perseguire i propri obiettivi strategici e ad esercitare la propria influenza nell'Indo-Pacifico<sup>74</sup>. Il rifiuto australiano di riconoscere la «linea dei nove punti», che secondo la versione ufficiale cinese delimita la sovranità di Pechino nel Mar Cinese Meridionale, deve essere letto più che come un atto di uniformità alla linea di Washington, bensì la reale volontà di Canberra di offrire un sostegno concreto e diretto ai Paesi del Sud-Est asiatico coinvolti<sup>75</sup>. Quest'anno le navi della Marina statunitense hanno effettuato sette *Freedom of Navigations Operations (FONOPs)* a largo delle isole Spratlys e dell'arcipelago delle Paracels<sup>76</sup>, facendo il loro ingresso all'interno delle dodici miglia nautiche che, a partire dalla terraferma,

---

<sup>72</sup> A. Galloway – E. Bagshaw, *Australian Concern over US Spreading Unfounded Claims about Wuhan Lab*, “The Sydney Morning Herald”, 7.5.2020, <https://www.smh.com.au/politics/federal/australian-concern-over-us-spreading-unfounded-claims-about-wuhan-lab-20200506-p54qhp.html>.

<sup>73</sup> The U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report. Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, 1.6.2019, pp. 7-10, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

<sup>74</sup> Australian Government, Department of Defence, *Defence Strategic Update*, 2020, p. 12, [https://www.defence.gov.au/StrategicUpdate-2020/docs/2020\\_Defence\\_Strategic\\_Update.pdf](https://www.defence.gov.au/StrategicUpdate-2020/docs/2020_Defence_Strategic_Update.pdf).

<sup>75</sup> A. Townshend, *Australia, FONOPS and the South China Sea*, “United States Study Centre”, 29.7.2020. Le decisioni relative ad altri dossier scottanti del continente asiatico sarebbero state prese sulla base di calcoli strategici e in piena autonomia da Washington, cfr. V. Cha, *Leading by Example: Two Different Responses to China's Rise*, “The Interpreter”, 11.11.2020, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/leading-example-two-different-responses-chinas-rise>.

<sup>76</sup> I. Storey, *The South China Sea Dispute in 2020-2021*, “ISEAS Yusof Ishak Institute Perspective”, n. 97, 3.9.2020, pp. 3-4.

racchiudono il mare territoriale. L'Australia ha declinato l'invito di Trump a prendervi parte, preferendo condurre operazioni di sorvolo dello spazio aereo che sovrasta il mare territoriale delle zone rivendicate dalla Cina, da una parte, e rispettivamente dalle Filippine e dal Vietnam, dall'altra. Alcuni ritengono che la scelta australiana difetti di una certa dose di «ambiguità strategica»<sup>77</sup>, ma i leader australiani, e in particolare l'ex Premier Turnbull<sup>78</sup> e l'ex Ministra degli Esteri Julie Bishop, avevano allora dichiarato la volontà del governo di realizzare operazioni di diversa natura da quelle avviate dagli Stati Uniti<sup>79</sup> per difendere l'ordine regionale e il diritto internazionale del mare. Per alcuni commentatori questa decisione suggerì che la Cina, agitando la minaccia di un intervento militare, fu in quel momento capace di riallineare – almeno solo parzialmente – l'Australia alle proprie priorità strategiche nel Mar Cinese Meridionale<sup>80</sup>. Tuttavia, per Canberra, così come per Washington, la libertà di navigazione nel mare conteso rimane l'elemento essenziale per lo sviluppo dei suoi traffici commerciali, anche se gran parte delle rotte australiane cariche di container diretti verso la Cina settentrionale e in altre aree dell'Asia nord-orientale, con origine dai porti di Brisbane, Sydney e Melbourne, non transitano dal Mar Mediterraneo Australasiatico, bensì dal Mar delle Filippine<sup>81</sup>.

<sup>77</sup> C. Hill, *Australia and the South China Sea: Debates and Dilemmas*, Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, *Briefing Book. Key Issues for the 45<sup>th</sup> Parliament*, Canberra, 2016, pp. 146-147 (147), [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/4787355/upload\\_binary/4787355.pdf;fileType=application/pdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/4787355/upload_binary/4787355.pdf;fileType=application/pdf).

<sup>78</sup> Nelle sue memorie pubblicate nella primavera di quest'anno, l'ex leader liberale ha rivelato che il suo Gabinetto temeva che le navi australiane, nel caso in cui fossero entrate in acque territoriali rivendicate dalle autorità cinesi, sarebbero state speronate e private delle proprie capacità operative dalla Marina dell'Esercito Popolare di Liberazione, cfr. M. Turnbull, *op. cit.*

<sup>79</sup> R. Strating, *Defending the Maritime Rules-Based Order: Regional Responses to the South China Sea Disputes*, "East-West Center", Policy Studies n. 80, 2020, p. 28.

<sup>80</sup> L'autore costruisce il quadro teorico della sua analisi ricorrendo ai concetti di «wedge strategy» e di «policy compartmentalisation», cfr. T.S. Chai, *How China Attempts to Drive a Wedge in the U.S.-Australia Alliance*, "Australian Journal of International Affairs", vol. 74 (2020), n. 5, 2020, pp. 1-21 (5-8).

<sup>81</sup> Cfr. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Review of Maritime Transport 2019*, <https://unctad.org/system/files/official->

La terza divaricazione è di tipo strutturale, e riguarda il peso della Cina nell'economia australiana. Dal punto di vista economico, l'Australia è fortemente dipendente dalle esportazioni cinesi di materie prime, di orzo e carne di manzo, queste ultime soggette a pesanti dazi. L'export di carne di manzo australiana verso la RPC ammonta nell'anno fiscale 2019-2020 a oltre centoquindicimila tonnellate di merce spedita<sup>82</sup>, ben lontani dalla cifra record di 333.224 tonnellate fatta registrare nel corso dell'anno precedente<sup>83</sup>. Quanto all'orzo australiano, a seguito di un'inchiesta cinese sul dumping dell'orzo australiano venduto all'estero, iniziata nel novembre 2018, il governo di Pechino ha imposto a partire dal 19 maggio dei dazi antidumping fino all'80%, di cui dumping 73,6% e sussidi pari al 6,9%, per una perdita totale che l'associazione di categoria australiana ha stimato in oltre 300 milioni di dollari statunitensi all'anno<sup>84</sup>. L'ultima inchiesta cinese ha preso di mira il vino australiano e se ne prevedono presto di altre, che andranno a colpire prodotti quali il cotone, lo zucchero e il legname. Inoltre, assieme a molti Paesi del Sud-Est asiatico, l'Australia è dipendente dal mercato manifatturiero cinese dei beni intermedi. Il legame con l'economia cinese ha certamente garantito all'Australia un partner economico fondamentale per la crescita e l'esportazione delle sue materie prime ma, dall'altro lato, questa forte dipendenza rischia di esporre il Paese agli shock a cui l'economia cinese può andare incontro per la combinazione di diversi fattori quali la crisi del mercato immobiliare, la caduta della domanda esterna, il fallimento delle politiche monetarie della Banca Popolare Cinese<sup>85</sup>.

---

document/rmt2019\_en.pdf.

<sup>82</sup> Meat & Livestock Australia's Red Meat Exporter Database, Beef exports to Greater China, dati aggiornati all'ottobre 2019, <https://www.mla.com.au/prices-markets/overseas-markets/>.

<sup>83</sup> Meat & Livestock Australia, Australian beef exports to Greater China, Monthly trade summary October 2020, <https://www.mla.com.au/globalassets/mla-corporate/prices--markets/documents/os-markets/export-statistics/oct-2020/australian-beef-exports--greater-china-summary--october-2020.pdf>.

<sup>84</sup> Joint Statement from Grains Industry Market Access Forum, Australian Grain Exporters Council, Grain Growers, Grain Producers Australia and Grain Trade Australia, 19.5.2020, <http://www.gimaf.com.au/industry-update-australias-barley-industry-responds-to-chinas-tariff-measures/>.

<sup>85</sup> R. Guttman *et al.*, *Spillovers to Australia from the Chinese Economy*, Bulletin, 6.2019, Reserve Bank of Australia, <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2019/jun/spillovers-to-australia-from-the-chinese-economy.html>.

Da quando Pechino ha aderito nel 2001 all'Organizzazione Mondiale del Commercio, il deficit commerciale di beni con gli Stati Uniti è quasi quadruplicato tra 2002 e il 2019<sup>86</sup>. Lo stesso non può dirsi per l'Australia, che esporta in Cina più di quanto importa, registrando un surplus commerciale pari a oltre 50 miliardi di dollari<sup>87</sup>. Il problema è dove allocare quasi un terzo dell'esportazioni australiane, dirette in Cina, verso altre destinazioni. Le esportazioni australiane hanno conosciuto a partire dal biennio 2015-2016 una tendenza positiva inarrestabile proprio grazie agli acquisti cinesi di minerali e materie prime come il carbone, gas e servizi relativi al sistema d'istruzione e universitario australiano<sup>88</sup>. Se è vero che la dipendenza della Cina dalle materie prime australiane è, attualmente, ancora molto forte, non è verosimile pensare che la Cina possa trovare in futuro un partner commerciale che le garantisca la stessa tipologia e la medesima quantità di prodotti, riuscendo così ad affrancarsi da un Paese che, dal punto di vista dell'export cinese, risulta essere irrilevante. Per alcuni commentatori come Hugh White, sostenitore di un approccio più collaborativo con la Cina, questa prospettiva è concreta, pertanto Canberra farebbe bene a trovare un punto di incontro con il governo di Pechino per proteggere i propri interessi commerciali<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> United States Census Bureau, *Trade in Goods with China*, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2015>.

<sup>87</sup> Cfr. Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *Australia's Trade in Goods and Services, by Top 15 Trade Partners 2018-19*, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/australias-goods-services-by-top-15-partners-2018-19.pdf>. La cifra è qui indicata in dollari statunitensi, convertita ai tassi di cambio correnti.

<sup>88</sup> Cfr. Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *Trade and Investment at Glance 2019*, pp. 1-62, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/trade-and-investment-at-a-glance-2019.pdf>. I dati presi in esame fanno riferimento al biennio 2017-2018.

<sup>89</sup> H. White, *The China Choice. Why We Should Share Power*, Oxford, 2012, p. 42. La posizione dell'autore è totalmente antitetica a quella di Clive Hamilton, accademico e autore australiano fortemente critico nei confronti del Partito Comunista Cinese e dell'influenza esercitata all'interno della società australiana dalla comunità cinese presente nell'isola. Si rimanda a C. Hamilton, *Silent Invasion. China's Influence in Australia*, Richmond, 2018.

## Una nuova amministrazione alla Casa Bianca: un ritorno a Obama?

Cosa si aspetta l'Australia dall'amministrazione democratica di Joe Biden? A tal proposito, risulta interessante il discorso tenuto il 24 novembre al *National Security College* dell'*Australian National University* di Canberra da Frances Adamson. L'influente Segretaria al Dipartimento australiano agli Affari Esteri e al Commercio ha affermato che le dichiarazioni rilasciate da Biden al termine delle elezioni presidenziali lasciano presagire che l'attenzione del Presidente sarà principalmente focalizzata sulle questioni interne. Inevitabilmente, ciò ci rifletterà sul rapporto degli Stati Uniti con il mondo e sulla condotta statunitense nei confronti degli affari della regione indo-pacifica. L'Australia, ha sottolineato Adamson, deve rendersi all'idea che per via delle nuove sfide poste dal XXI secolo – che hanno innescato una nuova competizione globale per il potere – gli Stati Uniti non possono più porsi alla guida del mondo come una volta<sup>90</sup>. Ad ogni modo, qualunque fosse stato il risultato elettorale del 4 novembre, Stati Uniti e Australia continueranno a lavorare fianco a fianco per portare avanti la loro «enormous shared agenda»<sup>91</sup>.

La Ministra Payne ha provato a definire le aree prioritarie di cooperazione bilaterale sulla base delle quali costruire la relazione con l'amministrazione Biden: sicurezza sanitaria, contrasto alla disinformazione, sviluppo di catene globali del valore resilienti e sostegno alle economie uscite distrutte dalla pandemia attraverso un ambizioso programma infrastrutturale. A Canberra traspare la convinzione che i due governi continueranno a lavorare fianco a fianco per un Indo-Pacifico dove i diritti umani siano rispettati, i

---

<sup>90</sup> Cfr. S. Dziedzic, *Australia's Top Diplomat Urges China not to Dictate to Smaller Nations amid Bilateral Tensions*, "ABC News", 25.11.2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-11-25/australias-top-diplomat-has-urged-china-not-to-dictate/12921270>. Il discorso integrale della Segretaria del DFAT australiano è disponibile sul canale YouTube dell'ANU, DFAT Secretary Frances Adamson in Conversation: Securing Australia, <https://www.youtube.com/watch?v=-eAslK5ann4>.

<sup>91</sup> C. Stewart, *Chinese Bullying 'Won't be Tolerated'*, "The Australian", 12.9.2020, <https://www.theaustralian.com.au/commentary/frances-adamson-defending-our-freedom-in-choppy-diplomatic-waters/news-story/7526ef447076986def2a76a2112381e3>.

mari e i cieli siano liberi da ogni forma di coercizione e il commercio e gli scambi possano svilupparsi senza ostacoli<sup>92</sup>. Sulla strategia da adottare nella regione, è verosimile pensare che Biden rispolvererà parte dei principi fondanti della politica del *rebalance* di obamiana memoria. Sennonché, considerato che i rapporti con la Cina hanno preso una brutta piega durante l'amministrazione uscente, il Presidente dovrà certamente rivedere l'approccio del 2011 e adattarlo al nuovo contesto politico, economico e strategico della regione<sup>93</sup>, puntando maggiormente sul dialogo politico senza però mettere a rischio la sicurezza degli alleati.

La strategia dell'amministrazione Obama consisteva nel catturare e nel salvaguardare il potenziale economico e strategico sprigionato dall'"Asia-Pacifico" evitando di incorrere nelle insidie poste da relazioni tese, da dinamiche di potere in costante cambiamento e da dispute storiche ancora presenti nella memoria nazionale dei Paesi dell'area<sup>94</sup>. Washington intendeva allora dare due chiari segnali a Pechino, come ha ben spiegato l'ideatore del *rebalance*, Kurt Campbell, già Assistente al Segretario di Stato Hillary Clinton per l'Asia e il Pacifico e nominato da Biden nuovo coordinatore della politica statunitense in Asia. Gli Stati Uniti sarebbero rimasti per decenni impegnati nelle questioni asiatiche attraverso un mix di azioni diplomatiche, militari ed economiche che avrebbero dovuto rimodellare l'impegno statunitense nella regione; in secondo luogo, questa strategia avrebbe dovuto costruire un rapporto saldo e di reciproca fiducia con la Cina, a patto che la leadership comunista avesse riconosciuto e accettato le regole globali e i valori universali largamente condivisi<sup>95</sup>. Per Biden, così come fu per Obama<sup>96</sup>, la presenza strategica statunitense è considerata una

<sup>92</sup> The Senate, Parliamentary Debates, *Questions Without Notice: Australia-United States of America Relationship*, Canberra, 9.11.2020, [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Hansard/Hansard\\_Display?bid=chamber/hansards/bf4c04a-ffa6-419a-a9e5-0c362554fa64/&sid=0050](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Hansard/Hansard_Display?bid=chamber/hansards/bf4c04a-ffa6-419a-a9e5-0c362554fa64/&sid=0050).

<sup>93</sup> Z. Cooper, *Back to the Future: Will Biden's Asia Policy Come Full Circle?*, "The Interpreter", 20.11.2020, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/back-future-will-biden-s-asia-policy-come-full-circle>.

<sup>94</sup> K.M. Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, New York – Boston, 2016, [Kindle book]: <http://www.amazon.com>.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> In teoria, il *rebalance* rappresentava il tentativo di rafforzare gli elementi strutturali dell'egemonia statunitense, M. Beeson, *Donald Trump and Post-Pivot*

componente di stabilità per la sicurezza della regione e il dialogo con la Cina sui problemi che attanagliano la regione è imprescindibile, anche se a Washington vi è tuttora un consenso bipartisan sul fatto che Pechino debba essere ancora considerata un competitor strategico<sup>97</sup>. Sul commercio, sembra improbabile che la nuova amministrazione che si insedierà il 20 gennaio prossimo possa riproporre nel breve periodo un nuovo accordo di libero scambio, oppure, aderire al *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)*, l'erede del TPP, come ha suggerito l'ex Ministro australiano al Commercio e agli Investimenti, Andrew Robb, in un recente editoriale<sup>98</sup>. Biden non può però ignorare le resistenze protezioniste provenienti dai sindacati e dalla componente più a sinistra del Partito Democratico<sup>99</sup>.

Il tema su cui Biden e Morrison mostrano un evidente disaccordo è il cambiamento climatico. Su questo punto il Premier australiano e Trump avevano trovato una certa sintonia, malgrado l'Australia non avesse seguito l'alleato nella scelta di ritirarsi dagli accordi di Parigi del 2015. Da questo punto di vista, l'avvento dell'amministrazione democratica di Biden è un brutto segnale per il governo della Coalizione. Il Premier si rifiuta di firmare l'impegno a rispettare il target zero emissioni entro il 2050, come invece hanno fatto altri Paesi della regione come il Giappone e la Cina, che ha tuttavia esteso il suo impegno al 2060: ciò rischia di isolare l'Australia a livello internazionale e potrebbe avere delle ripercussioni negative sulla partnership tecnologica con le aziende statunitensi<sup>100</sup>. L'ALP ritiene che la vittoria di Biden possa

---

*Asia: The Implications of a 'Transactional' Approach to Foreign Policy*, "Asian Studies Review", vol. 44 (2020), n. 1, pp. 1-18 (6).

<sup>97</sup> R.A. Manning, *A Biden Presidency's Impact on the Asia Pacific*, "East Asia Forum", 8.11.2020, <https://www.eastasiaforum.org/2020/11/08/a-biden-presidencys-impact-on-the-asia-pacific/>.

<sup>98</sup> A. Robb, *There's An Alternative Way Forward for China and Australia*, "The Australian Financial Review", 6.12.2020, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/there-s-an-alternative-way-forward-for-china-and-australia-20201203-p56khl>.

<sup>99</sup> A. Swanson, *A Biden Win Could Renew a Democratic Split on Trade*, "The New York Times", 28.10.2020, <https://www.nytimes.com/2020/10/28/business/economy/democrats-biden-trade.html>.

<sup>100</sup> M. Grattan, *View from The Hill: Morrison Urges Biden to Visit in 2021, as US Result Injects New Force into Australia's Climate Debate*, "The Conversation", 8.11.2020, <https://theconversation.com/>

indurre il governo liberale a perseguire una politica energetica più ambiziosa<sup>101</sup>, ma Biden dovrà prima convincere il Congresso ad approvare un meccanismo nazionale di riduzione delle emissioni che indichi obiettivi chiari entro il 2025 e un piano di investimenti per le energie rinnovabili<sup>102</sup>.

Biden intende definire nuovi rapporti con gli alleati, ma è da vedere quali priorità contemplerà la propria strategia, se il rafforzamento delle alleanze, la creazione di nuove partnership strategiche o commerciali, oppure una maggiore partecipazione alle istituzioni regionali esistenti. Il Consigliere per la Sicurezza nazionale designato dal Presidente, Jake Sullivan, ha recentemente dichiarato che gli Stati Uniti rimarranno «fianco a fianco» all'alleato australiano e ha lodato l'impegno dell'ADF nel proteggere i principi di libertà e democrazia e libertà in Afghanistan e in altre parti del mondo a costo di enormi sacrifici<sup>103</sup>. Allo stato attuale, pare difficile prevedere i passi successivi della prossima amministrazione sulla Cina, ma la nomina a *Foggy Bottom* di Anthony J. Blinken, che negli anni della segreteria di John F. Kerry aveva dedicato gran parte dei suoi sforzi al sistema di alleanze statunitense in Asia, pare indicare che gli Stati Uniti riserveranno un'attenzione maggiore all'aspetto politico e militare – non solamente economico – delle relazioni con l'Australia e con il resto degli alleati asiatici.

### **Alcune considerazioni conclusive**

Sin dall'intervento statunitense nel Pacifico, nel 1942, l'Australia ha tratto giovamento dall'impegno dagli Stati Uniti in termini

---

view-from-the-hill-morrison-urges-biden-to-visit-in-2021-as-us-result-injects-new-force-into-australias-climate-debate-149715.

<sup>101</sup> K. Murphy, *Lesson for Australia in Joe Biden's Win: Unity and Ambitious Climate Policy Can Win Elections*, "The Guardian", 8.11.2020, <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/nov/09/lesson-in-joe-bidens-win-unity-and-ambitious-climate-policy-can-win-elections>.

<sup>102</sup> *The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice*, <https://joebiden.com/climate-plan/>.

<sup>103</sup> M. Knott, *Biden Adviser Says US Stands 'Shoulder to Shoulder' with Australia*, "The Sydney Morning Herald", 3.12.2020, <https://www.smh.com.au/world/north-america/biden-adviser-says-us-stands-shoulder-to-shoulder-with-australia-20201203-p56k3p.html>.

sia economici sia militari. L'alleanza ha permesso a Canberra di proteggere i propri interessi vitali in Asia e di respingere reali e potenziali minacce dirette contro il proprio territorio; di beneficiare dell'equipaggiamento militare e, con tutti i suoi limiti, della rete intelligence che ha messo a disposizione una vasta quantità di informazioni, garantendole un vantaggio strategico e tecnologico rispetto ad altri Paesi della regione<sup>104</sup>; infine, ha consegnato nelle mani di Washington la responsabilità della «fortezza australiana»<sup>105</sup>. Kim Beazley, Ministro della Difesa australiano tra il 1984 e il 1990, nonché Ambasciatore australiano a Washington tra il 2010 e il 2016, ha scritto che sebbene non si tratti necessariamente dell'alleanza più importante che gli Stati Uniti abbiano mai contratto con uno Stato dopo il 1945, l'ANZUS ha comunque mostrato di essere la più produttiva: non solo Canberra non ha mai chiesto agli Stati Uniti nulla più di quanto previsto dall'accordo di sicurezza, ma il supporto dell'ADF in teatri di guerra, anche complicati, ha certamente contribuito a migliorare le capacità militari dell'alleato e offerto vantaggi operativi. In questo senso, la relazione bilaterale va oltre il semplice rapporto diplomatico cordiale, configurandosi come «more than just a flag»<sup>106</sup>.

Sin dalla nascita dell'ANZUS, i principali partiti politici australiani, i *Liberals* e l'ALP non hanno mai messo in discussione l'alleanza con gli Stati Uniti, sebbene entrambi abbiano una visione a volte antitetica del contesto politico regionale: ad esempio, diversamente dai laburisti, i conservatori tendono a restringere al minimo necessario le occasioni di multilaterali all'interno della

---

<sup>104</sup> R. Brabin-Smith, "Maintaining a Capability Edge", in P.J. Dean – B. Taylor – S. Frühling (eds), *op. cit.*

<sup>105</sup> D.W. Lovell, "Prospects for U.S. Relations with Australia", in A.T.H. Tan, *Handbook on the United States in Asia. Managing Hegemonic Decline, Retaining Influence in the Trump Era*, Cheltenham and Northampton, 2018, p. 229; N. Bisley, "An Ally for All the Years to Come: Why Australia Is Not a Conflicted U.S. Ally", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 67 (2013), n. 4, pp. 403-418 (405-407).

<sup>106</sup> K. Beazley, *A Trump Victory and the Alliance: A Preliminary Cut*, in ASPI (ed), *The Strategist Selections: Kim Beazley on the US Alliance and Australia's Defence and International Security*, Issue 1, 12.2018, p. 33, [https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/2018-12/Issue%201\\_Beazley%20Strategist%20selections.pdf?tQk10Pdb8e8PhOSXiuG\\_iv6iIgb2oDIZ](https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/2018-12/Issue%201_Beazley%20Strategist%20selections.pdf?tQk10Pdb8e8PhOSXiuG_iv6iIgb2oDIZ).

regione dell'Indo-Pacifico<sup>107</sup>. La relazione bilaterale tra i due Paesi è considerata il fondamento ideologico della politica estera e di sicurezza australiana non solo dalla maggioranza dei politici australiani, ma anche da una parte significativa di funzionari governativi, uomini di affari, giornalisti accademici e altre influenti personalità del Paese che si riuniscono ogni anno in un forum di dialogo ristretto, l'*Australian American Leadership Dialogue (AALD)*, dove discutere sul futuro dell'alleanza e il coinvolgimento statunitense nel nuovo scenario regionale caratterizzato da incertezza e dall'assertività diplomatica cinese<sup>108</sup>. L'AALD si fa portavoce della cosiddetta «ortodossia dell'alleanza», ovvero la credenza che gli interessi strategici australiani siano intimamente allineati a quelli degli Stati Uniti: questa concezione avvalorava la teoria della completa dipendenza australiana dall'alleanza<sup>109</sup>.

Tuttavia, durante la crisi sanitaria ed economica innescata dalla pandemia da COVID-19 l'amministrazione Trump non ha offerto alla comunità internazionale una risposta fievole e scarsa, al punto tale che qualche commentatore ha sostenuto che il 2020 rappresenta il «punto di flessione» dell'egemonia statunitense nel sistema internazionale, così come fu la crisi di Suez del 1956 per i britannici<sup>110</sup>. Mentre qualcuno auspica che nell'era post-pandemia Canberra possa giocare un ruolo di mediatore tra gli Stati Uniti, in difficoltà con la gestione della crisi sanitaria a livello nazionale, e la Cina, che invece è stata in grado di ribaltare la propria posizione da centro di diffusione del contagio a «esportatore» di aiuti, risorse e competenze nella lotta al virus<sup>111</sup>, prende nuovamente corpo la

---

<sup>107</sup> Cfr. M.D. Cohen, *Political Parties, Australia and the U.S. Alliance, 1976-2016*, "Asian Security", (2019), pp. 1-20.

<sup>108</sup> Sulle origini, gli obiettivi e la valutazione generale dell'operato dell'AALD, si rimanda a V. Scappatura, *The Role of the AALD in Preserving the Australia-US Alliance*, "Australian Journal of Political Science", vol. 49 (2014), n. 4, pp. 596-610.

<sup>109</sup> M. Beeson, *The US Lobby and Australian Defence Policy*, *Vince Scappatura, Monash Publishing (A Review)*, "Pearl and Irritations. Public Policy Journal", 21.6.2019, <https://johnmenadue.com/mark-beeson-the-us-lobby-and-australian-defence-policy-vince-scappatura-monash-publishing-a-review/>.

<sup>110</sup> R. Velloor, *Speaking of Asia: Power Shifts in the Indo-Pacific*, "The Straits Times", 30.10.2020, <https://www.straitstimes.com/opinion/power-shifts-in-the-indo-pacific>.

<sup>111</sup> A. Gyngell, *Australia in a Post-COVID-19 World*, "East Asia Forum", 29.3.2020, <https://www.eastasiaforum.org/2020/03/29/australia-in-a-post-covid>

riflessione sul futuro della politica estera australiana. La Senatrice laburista Penny Wong, la “shadow Minister” agli Affari Esteri e leader dell’opposizione in Senato, crede che siano mature le condizioni per rivalutare strategie e obiettivi sullo sfondo della competizione sino-statunitense e del progressivo deterioramento delle relazioni economiche e diplomatiche tra il suo Paese e la Cina. È necessario puntare sulla fiducia nei propri mezzi, sulla protezione degli interessi nazionali e sulla riforma delle istituzioni internazionali multilaterali, a patto che gli Stati Uniti rimangano profondamente coinvolti nella regione e che la Cina apporti un contributo positivo nell’interesse della comunità internazionale<sup>112</sup>. Ciononostante, resta il problema di come conciliare la volontà di sostenere il ruolo ed enfatizzare l’importanza della leadership statunitense all’interno dell’ordine internazionale regolato dalle norme con la contingenza della crescita economica australiana che, soprattutto in questa fase di recessione e di crisi sociale, dipenderà molto dall’evoluzione delle relazioni con Pechino.

Questa rivalutazione potrebbe gettare le basi per la definizione di una politica estera autenticamente indipendente. A questo proposito, Gregory Raymond ha asserito che la costruzione di una siffatta strategia risponde a un contesto internazionale che si avvia sempre di più a diventare multipolare. Abbandonando il discorso relativo alla preservazione dell’egemonia globale statunitense, i politici australiani dovrebbero dare priorità all’applicazione del diritto internazionale e al buon funzionamento delle istituzioni internazionali post-1945; ciò non comporta, di conseguenza, la rottura dell’alleanza con la più grande Potenza militare del mondo, che apporterebbe indubbi vantaggi qualora si concretizzassero scenari catastrofici come un attacco armato nei confronti degli

---

-19-world/.

<sup>112</sup> Cfr. A. Galloway, *Australia Needs to Take Leadership Role in Face of US-China Contest: Wong*, “The Sydney Morning Herald”, 10.7.2020, <https://www.smh.com.au/politics/federal/australia-needs-to-take-leadership-role-in-face-of-us-china-contest-wong-20200709-p55ap2.html>; P. Wong, *How to Engage Effectively With China – Senator the Hon Penny Wong’s Keynote Speech at the AIIA National Conference*, Canberra, 14.10.2019, <https://www.internationalaffairs.org.au/wp-content/uploads/2019/10/Monday-14-October-2019-Senator-Penny-Wong-Keynote-Speech.pdf>.

interessi australiani<sup>113</sup>. Peraltro, la riluttanza australiana a scatenare un eventuale conflitto con la Cina esporrebbe l'Australia a una crisi di credibilità con il principale alleato<sup>114</sup>.

Non è semplice rispondere al quesito se a Canberra prevalga l'ansia da abbandono<sup>115</sup> da parte dell'alleato rispetto alla paura di essere coinvolti in un conflitto con la Cina. È in corso il dibattito, che si trascina da diversi anni<sup>116</sup>, sulle strade alternative che l'Australia potrebbe percorrere nell'immediato nel caso in cui la competizione sino-statunitense dovesse assumere dei risvolti incontrollabili e deleteri per gli interessi nazionali. Almeno teoricamente, una terza via esiste<sup>117</sup> e consisterebbe nell'incrementare la cooperazione dell'Australia con le altre medie Potenze regionali: il Giappone e la Corea del Sud, per quanto riguarda l'Asia nord-orientale, l'Indonesia e il Vietnam per il Sud-Est asiatico. Il principale risultato sarebbe quello di evitare di prendere una posizione inflessibile a favore di Washington e a discapito di Pechino<sup>118</sup>. Ma la ricerca di nuove alleanze o di un temporaneo allineamento circoscritto a una particolare situazione richiede determinate condizioni per la

---

<sup>113</sup> G.V. Raymond, *Advocating the Rules-based Order in an Era of Multipolarity*, "Australian Journal of International Affairs", vol. 73 (2019), n. 3, pp. 219-226 (224).

<sup>114</sup> T. Wilkins, *Re-assessing Australia's Intra-alliance Bargaining Power in the Age of Trump*, «Security Challenges», vol. 15 (2019), n. 1, pp. 9-32 (27).

<sup>115</sup> Il termine ricorre principalmente in I.D. Henry, *op. cit.*; A. Gyngell, *Fear of Abandonment: Australia in the World Since 1942*, Carlton, 2017.

<sup>116</sup> Qui ci si limiterà a richiamare H. Le Thu, *Australia and ASEAN: Together for the Sake of a New Multipolar World Order*, "Security Challenges", vol. 14 (2018), n. 1, pp. 26-32; B. Schreer, *Australia's 'special strategic relationship' with Japan: another 'China choice'?*, "Australian Journal of International Affairs", vol. 70 (2016), n. 1, pp. 37-49; D. Baldino – A. Carr – A.J. Langlois, *Australian Foreign Policy: Controversies and Debates*, South Melbourne, 2014.

<sup>117</sup> L. Chan, *Strategic Hedging: A "Third Way" for Australian Foreign Policy in the Indo-Pacific*, "Asia Policy", vol. 15 (2020), n. 3, pp. 87-112.

<sup>118</sup> Tale asserzione non si discosta molto da quella di coloro che credono, come la Senatrice Wong e altri suoi colleghi di partito, che l'Australia abbia bisogno di intrattenere buone relazioni con entrambe le Potenze, anche a costo di rinunciare alla visione manichea che impone una chiara presa di posizione per l'una o per l'altra Potenza, cfr. P. Khalil MB, "The Future of Australian Foreign Policy: Beyond the Major Powers, towards a 'Fulcrum' of Middle Powers", in G. Feely – P. Jennings, *After COVID-19. Volume 3. Voices from Federal Parliament*, Barton, 12.2020, p. 13.

cooperazione<sup>119</sup>, che non bisogna dare per scontate quando si ha a che fare, ad esempio, con i Paesi del Sud-Est asiatico, dalla cultura diplomatica e di sicurezza<sup>120</sup> che poggia su principi differenti rispetto a quelli occidentali. Se Canberra si limiterà a ridurre il dibattito strategico a una scelta binaria, è molto probabile che nei prossimi anni non sarà in grado di alleviare i timori di insicurezza, isolamento e abbandono; anzi, si troverà verosimilmente prigioniera di una logica irrazionale che suppone di trovare un equilibrio tra le decisioni prese dal suo principale garante della sicurezza e quelle effettuate dal suo principale partner commerciale.

---

<sup>119</sup> M. Kelton – D. Willis, *U.S.-Australia-Indonesia Trilateral Security? Conditions for Cooperation*, “Australian Journal of International Affairs”, vol. 73 (2019), n. 3, pp. 289-311 (293-303).

<sup>120</sup> Cfr. J. Haacke, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture: Origins, Development and Prospects*, London, 2002.

# Gli Stati Uniti e la promozione della democrazia. Un bilancio dell'amministrazione Trump

di ENRICO FASSI

**Abstract** – *The election of Donald Trump as 45<sup>th</sup> President of the United States raised a number of questions about what the effects of such a development would bear on American foreign policy and the international system as a whole. Four years later, this essay attempts to take stock of the Trump administration's score in the specific field of democracy promotion. Considered to be one of the constituent elements of the liberal order created by the United States in the aftermath of the Second World War, this aspect immediately seemed to be in tension with the positions of the new President. The thesis of the article is that, beyond the distance that this administration has created between the policies of democracy promotion "on the ground", which have laboriously continued to be pursued, and the U turn in "high politics" related to presidential action, the greatest damage is probably that inflicted on American democracy as a possible model to imitate.*

L'elezione di Donald J. Trump a quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti ha sollevato una serie di interrogativi in merito a quelli che sarebbero stati gli effetti di un tale sviluppo per la politica estera americana e per il sistema internazionale nel suo complesso<sup>1</sup>. A quattro anni di distanza, questo saggio tenta di tracciare un bilancio dell'operato dell'amministrazione Trump in rapporto al tema specifico della promozione della democrazia. Considerato uno degli elementi costitutivi dell'ordine liberale creato dagli Stati Uniti all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, questo aspetto è infatti parso sin da subito in tensione con le posizioni del neo-Presidente.

---

<sup>1</sup> Per un'ampia rassegna si rimanda a M. de Leonardis (a cura di), *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale, tra continuità e mutamento*, "Quaderni di Scienze Politiche", vol. 7 (2017), n. 12, pp. 5-225.

Da un lato, Trump ha mostrato scarso interesse o preoccupazione per violazioni dei diritti umani o di norme democratiche in altri Paesi, e una forte ritrosia a inserire tali tematiche tra le priorità della politica estera americana, lasciando al contrario trapelare una vera e propria ammirazione per leader forti e non democratici. Tali posizioni, combinate a ventilate minacce di tagli alle risorse federali destinate alle politiche di assistenza alla democrazia, così come l'eliminazione di alcune figure chiave nel quadro dell'amministrazione, hanno avuto l'effetto di indebolire la credibilità dell'azione statunitense in questo campo. Il cambiamento principale tuttavia sembra investire quella dimensione dell'eccezionalismo statunitense che, da Woodrow Wilson in poi, è sempre stata alla base della promozione della democrazia da parte di Washington<sup>2</sup>: a differenza dei suoi predecessori, Trump non pare credere nel fatto che il sistema politico americano sia il migliore possibile, e tantomeno che vada promosso altrove; al contrario, nella sua visione, gli USA dovrebbero rinunciare a ogni pretesa di diversità o superiorità morale, per concentrarsi esclusivamente – *come fanno tutti gli altri Paesi* – sui loro interessi (economici) di breve termine, in uno sforzo volto costantemente a strappare accordi migliori.

In questa prospettiva, un fattore particolarmente rilevante per la nostra analisi riguarda quello che potremo definire lo stato di salute della democrazia americana, e la sua residua capacità di attrazione. Da quando Trump è apparso sulla scena politica statunitense, abbiamo assistito a una serie di attacchi frontali ad elementi cardine del sistema democratico, a partire dallo scontro quotidiano con i media ("Fake News"), gli attacchi all'indipendenza dei giudici, passando attraverso la continua delegittimazione degli avversari politici e una generale mancanza di rispetto per lo stato di diritto, tutti aspetti che paiono perfettamente in linea con le strategie degli "uomini forti" in ascesa da un capo all'altro del globo. E tali iniziative rappresenterebbero solo le voci più salienti del ben più lungo elenco di abitudini e convinzioni antidemocratiche del Presidente, esplose in modo lampante nel corso delle elezioni presidenziali del 2020.

---

<sup>2</sup> S. Salvador Regilme Jr., *The Decline of American Power and Donald Trump: Reflections on Human Rights, Neoliberalism, and the World Order*, "Geoforum", (2019), n. 201, pp. 157-166.

Al fine di tracciare un bilancio complessivo, il saggio è organizzato nel modo seguente. Il primo paragrafo introduce i concetti chiave per la definizione delle politiche di promozione della democrazia secondo la prospettiva delle Relazioni Internazionali, identificando le principali dinamiche in gioco e gli strumenti più significativi a disposizione degli attori esterni. Il secondo paragrafo traccia l'evoluzione storica della promozione della democrazia come elemento significativo della politica estera americana, individuandone le origini nel pensiero e nell'operato del Presidente Woodrow Wilson. La sezione seguente analizza il periodo della Guerra Fredda, e l'azione dei Presidenti che si sono susseguiti alla guida degli Stati Uniti nel periodo postbipolare, per poi operare un confronto con le posizioni e le politiche espresse dall'amministrazione Trump. L'ultimo paragrafo si focalizza sullo "stato di salute" della democrazia americana, e si interroga sulla sua residua capacità di attrazione.

### **La promozione della democrazia: dinamiche e strumenti**

L'analisi delle politiche di promozione della democrazia si situa in un punto di intersezione – sebbene l'interazione sia forse tutt'oggi meno ampia di quanto ci si potrebbe attendere – tra la Scienza Politica comparata, ed in particolare gli studiosi delle transizioni di regime, e le Relazioni Interazionali, in special modo per quanto riguarda gli approcci di stampo liberale e costruttivista<sup>3</sup>.

Tra i primi, già Samuel Huntington, nel suo celebre libro sulle "ondate di democratizzazione"<sup>4</sup> suggeriva che una spiegazione puramente domestica dei processi di democratizzazione fosse insufficiente, se non addirittura inadeguata a illustrare le transizioni democratiche del XX secolo. Nonostante la molteplicità di variabili che influenzano tali processi, e i complessi meccanismi di causazione, dall'opera di Huntington emerge la necessità di tenere in maggiore considerazione l'influenza dei *fattori internazionali* in tali dinamiche. Analizzando le cause che secondo l'autore stanno

---

<sup>3</sup> Questo paragrafo riprende ed elabora temi già presenti in E. Fassi, *L'UE e la promozione della democrazia*, Milano, 2017, cui si rimanda per maggiori approfondimenti.

<sup>4</sup> S. Huntington, *La terza ondata*, trad. it., Bologna, 1995.

alla base delle diverse ondate di democratizzazione, appare chiaro come siano i fattori esterni ad essere maggiormente invocati, quantomeno nella forma di freni o accelerazioni dei processi domestici<sup>5</sup>.

Quello di Huntington non è tuttavia un ragionamento isolato: nel corso degli anni Novanta, di fronte al mutamento del sistema internazionale, agli straordinari sviluppi che hanno caratterizzato le transizioni dell'Europa orientale, al manifestarsi sempre più evidente del processo di globalizzazione – tutti fattori che il dibattito interno alla disciplina delle Relazioni Internazionali ha contribuito a enfatizzare – l'analisi dei processi di democratizzazione ha visto imporsi sempre più una prospettiva internazionale. Nel complesso, l'idea che le transizioni democratiche, almeno a partire dalla “terza ondata”, non possano essere spiegate in termini esclusivamente domestici sembra essere ormai assodata nella letteratura. Tra gli altri, Laurence Whitehead è stato uno dei primi studiosi ad analizzare in modo specifico la “dimensione internazionale della democratizzazione” riconducendola a tre distinte logiche: controllo, contagio e consenso<sup>6</sup>.

La prima modalità, il *contagio*, si fonda sull'esistenza di «un meccanismo neutrale di trasmissione» in base al quale i paesi confinanti con delle democrazie tendono a replicarne le istituzioni politiche al proprio interno<sup>7</sup>. Più in generale, anche in considerazione del crescente ruolo dei media e dei network di comunicazione transnazionale, il *contagio* fa riferimento all'esistenza di un “effetto dimostrativo” – prospettiva in qualche modo implicita nell'idea delle ondate di democratizzazione e che Huntington definisce come «effetto valanga» –, anche in paesi geograficamente lontani, dato dal semplice esempio delle democrazie esistenti<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. J. Grugel (ed), *Democracy Without Borders. Transnationalisation and Conditionality in new Democracies*, London – New York, 1999.

<sup>6</sup> L. Whitehead, *The Influence of International Context Upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies*, in Id. (ed), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, New York, 1996 (1<sup>st</sup> edition).

<sup>7</sup> L. Whitehead, *Three International Dimensions of Democratization*, in Id. (ed), *The International Dimensions...*, cit., p. 5.

<sup>8</sup> Nella versione originale di Whitehead il *contagio* si riferisce solamente all'influenza per prossimità, mentre “gli effetti dimostrativi internazionali” vengono inseriti nella categoria del *consenso*. L. Whitehead, *Concerning International Support for Democracy in the South*, in R. Luckham – G. White

La diffusione della democrazia attraverso il *consenso* fa invece riferimento alla «complessa interazione tra attori domestici ed internazionali che genera nuove norme democratiche e aspettative dal basso», riconoscendo quindi come tra attori esterni e domestici vi possa essere un rapporto di reciproca e *intenzionale* influenza<sup>9</sup>. Questa dimensione riconosce cioè che qualunque regime democratico stabile «richiede il coinvolgimento e il sostegno positivo di un'ampia gamma di gruppi sociali e politici, sostegno che deve essere mantenuto per un periodo considerevole e di fronte a molte incertezze», ma allo stesso tempo sottolinea come la creazione e il mantenimento di questo *consenso* non siano processi puramente domestici<sup>10</sup>.

La nozione di *controllo*, infine, si basa sul riconoscimento che circa due terzi delle democrazie esistenti devono le proprie origini, almeno in parte, ad atti deliberati di intervento armato o imposizione dall'esterno<sup>11</sup>. In questa prospettiva il fattore causale che spiega il progresso della democratizzazione in un Paese risiede nell'inclusione di quest'ultimo tra gli obiettivi di politica estera di un altro Stato – generalmente una grande Potenza – che per qualsivoglia ragione assume il controllo del processo di transizione.

Sulla base di tali dinamiche, la letteratura ha generalmente identificato le *politiche di promozione della democrazia* come le iniziative di attori esterni che si collocano all'incirca al centro di questo spettro: non vengono considerate, in questa definizione, azioni che implicino (direttamente o indirettamente) l'uso della violenza – che rimanda più propriamente all'ambito dell'«esportazione della democrazia»<sup>12</sup> e nemmeno viene fatta generalmente rientrare in questa definizione l'influenza esercitata passivamente dal solo esempio delle democrazie esistenti (*contagio*). La definizione classica prende quindi in considerazione solo quelle azioni di attori esterni

---

(eds), *Democratization in the South. The Jagged Wave*, Manchester – New York, 1996, pp. 250-251.

<sup>9</sup> P. Schraeder, *The State of the Art in International Democracy Promotion: Results of a Joint European–North American Research Network*, “Democratization”, vol. 10 (2003), n. 2, p. 24.

<sup>10</sup> L. Whitehead, *Three International...*, cit., pp. 15-16.

<sup>11</sup> *Ibi*, p. 252.

<sup>12</sup> P. Foradori, *Rambo democrazia e politica estera americana. Un contributo al dibattito sulla dimensione internazionale dei processi di democratizzazione*, “Teoria Politica”, vol. 22 (2006), n. 3, pp. 81-98.

che siano visibili – o empiricamente rilevabili – e volontarie: cioè azioni per le quali un principio di *responsabilità politica* possa essere invocato<sup>13</sup>. Se la “dimensione internazionale” del processo di democratizzazione rimanda genericamente a tutti gli attori e ai fattori esterni che influenzano gli sviluppi del regime politico di un dato Paese, la nozione di “promozione della democrazia” restringe il campo alle sole azioni – visibili, volontarie, non violente – che sono riconducibili alla dinamica del *consenso*.

Anche per quanto riguarda gli strumenti concretamente utilizzati dagli attori esterni per promuovere la democrazia possiamo identificare un *range*, all’interno del quale collocare ciascuno strumento in funzione del livello di coercizione cui implicitamente rimanda<sup>14</sup>. Avremo allora, secondo un livello di coercizione crescente:

- i) *strumenti diplomatici*: prese di posizione, dichiarazioni di sostegno o di condanna, invio di osservatori elettorali;
- ii) *aiuto (assistenza alla democrazia)*: finanziamento di attività che vanno dall’organizzazione delle elezioni al sostegno della società civile;
- iii) *condizionalità politica*: concessione di benefici legata all’implementazione di determinate riforme politiche o al raggiungimento di standard prefissati;
- iv) *sanzioni economiche*: per punire svolte autoritarie del regime o singole misure che segnano un arretramento sul percorso di democratizzazione.

Spostandoci ulteriormente sulla scala della coercizione troviamo, invece, una serie di strumenti che rientrano già nella definizione di “esportazione/imposizione della democrazia” e nella dinamica del controllo: dalle *covert interventions* (azioni *segrete* volte a provocare la caduta del regime autoritario, come l’organizzazione di colpi di Stato, manipolazione elettorale, propaganda e “*warfare* psicologico”), l’*intervento paramilitare* (sostegno di una insurrezione armata o della guerriglia che porta al cambio di regime imposto con la forza) o l’*intervento militare* vero e proprio (uso diretto della forza

<sup>13</sup> Si veda ad esempio I. Brower – P.C. Schmitter, *Promozione e protezione della democrazia. Il concetto, le ricerche, la valutazione*, “Rivista Italiana di Scienza Politica”, vol. 30 (2000), n. 2, pp. 89-112.

<sup>14</sup> P. Schraeder, *Making the World Safe for Democracy?*, in P. Schraeder (ed), *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London, 2002, pp. 219-220.

da parte dell'attore esterno per rovesciare il regime autoritario e insediare al suo posto un regime democratico).

Come vedremo, tuttavia, l'analisi delle forme e del ruolo che la promozione della democrazia ha assunto nella politica estera degli Stati Uniti, sin dai suoi albori – con Woodrow Wilson – e fino ai giorni nostri – e in particolare nel caso dell'amministrazione Trump – suggeriscono la necessità di analizzare con maggiore attenzione anche il ruolo del “contagio”, in particolare quando questo meccanismo viene utilizzato in modo consapevole dalle democrazie consolidate per promuovere il proprio sistema politico come un “modello” cui gli altri Stati possano ispirarsi.

### **La promozione della democrazia nella politica estera americana: l'eredità di Wilson**

Il tema della promozione della democrazia, in particolare se associato alla politica estera americana, rimanda inevitabilmente al pensiero e all'operato di Woodrow Wilson, entrambi oggetto, da più di un secolo, di un acceso dibattito<sup>15</sup>. Tra i cardini del progetto politico associato alla figura del ventottesimo Presidente americano vengono generalmente annoverati il sostegno al multilateralismo quale strumento per la realizzazione di una sicurezza collettiva – manifestatosi plasticamente nella creazione della Società delle Nazioni –, la fiducia nel libero scambio e nei suoi effetti modernizzati e pacificanti per le relazioni internazionali, l'affermazione del principio di autodeterminazione, la necessità di un processo di riduzione degli armamenti, il superamento della diplomazia segreta e – non da ultimo – la centralità del carattere democratico degli Stati e l'importanza della sua diffusione.

Sebbene non totalmente nuovo nella tradizione della politica estera americana – già Thomas Jefferson riteneva che gli Stati

---

<sup>15</sup> Il dibattito storiografico su Wilson è molto ampio. In lingua italiana si segnalano, tra gli altri, M. Del Pero, *Wilson e wilsonismo: storiografia, presentismo e contraddizioni*, “Ricerche di storia politica”, (2013), n. 1, pp. 45-58. F. Romero, *Democrazia ed egemonia. Wilson e la concezione americana dell'ordine internazionale nel Novecento*, “Passato e presente”, vol. 21 (2003), n. 58, pp. 17-34. Per un approfondimento più ampio di alcuni temi qui sintetizzati si rimanda a E. Fassi, “Un mondo sicuro per la democrazia? Stati Uniti ed Europa nella crisi dell'ordine liberale”, “Quaderni di Scienza Politica”, vol. 27 (2020), n. 1, pp. 97-124.

Uniti potessero partecipare a una comunità mondiale dominata da Stati democratici – il tema della rilevanza internazionale dei regimi politici interni sembra effettivamente assumere con Wilson uno status qualitativamente differente<sup>16</sup>. In una certa misura, l'intero impianto wilsoniano, e le specifiche proposte avanzate a Versailles, poggiavano sull'assunto che il mondo fosse nel mezzo di una grande rivoluzione democratica, sensazione che le folle che acclamavano Wilson in Europa in occasione della Conferenza di Pace sembravano confermare.

Se la centralità del tema democrazia appare indubbia, più contestato è invece il ruolo che gli Stati Uniti avrebbero dovuto svolgere per favorire la diffusione degli ideali democratici a livello internazionale. Da un lato, alcuni osservatori segnalano come proprio l'ottimismo in merito a quella che veniva vista come l'imminente rivoluzione democratica mondiale, unito alle prime concrete difficoltà sperimentate nel tentativo di promuovere riforme democratiche in America Latina – ad esempio in Messico – contribuissero a ridimensionare il ruolo che, secondo Wilson, gli Stati Uniti avrebbero dovuto interpretare in questo campo. Tale lettura, fondata su un certo scetticismo riguardo alla possibilità di estendere la democrazia a Stati privi della tradizione di un governo basato sul consenso, sarebbe peraltro coerente con scritti dello stesso Wilson in cui la democrazia è descritta come una forma di governo che richiede lunga preparazione: «monarchies may be made: but democracies must grow»<sup>17</sup>. In tal senso, anche il celebre appello a “rendere il mondo un posto sicuro per la democrazia” andrebbe interpretato secondo alcuni in senso difensivo, riflesso dell'idea che gli Stati Uniti fossero stati costretti ad entrare in guerra per ricostruire un ordine mondiale che consentisse innanzitutto e soprattutto alle democrazie esistenti – prima fra tutte quella americana – di sopravvivere. Il ruolo che gli Stati Uniti potevano interpretare nei confronti di altri Paesi era allora al massimo quello del supporto morale e dell'esempio passivo, così come d'altronde era stato fino ad allora<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Wilson, cit. in J. Cotton, *A Century of Wilsonianism: A Review Essay*, “Australian Journal of Political Science”, vol. 8 (2018), n. 3, pp. 398-407.

<sup>18</sup> M. Fawler, *A Brief Survey of Democracy Promotion in US Foreign Policy*, “Democracy and Security”, vol. 11 (2015), n. 3, pp. 227-247.

Altre letture tendono invece ad enfatizzare il ruolo centrale e proattivo degli Stati Uniti che sembra emergere dalla visione wilsoniana, ridimensionando però al contempo il peso attribuito al fattore democrazia, relegata a semplice espediente retorico per ammantare di legittimità l'espansionismo statunitense<sup>19</sup>. Non mancano tuttavia interpretazioni alternative che, registrando la rilevanza inedita che una narrazione basata sui valori democratici stava allora assumendo per l'opinione pubblica americana e mondiale, la legano al concetto di eccezionalismo, e con il ruolo che ne discende per gli Stati Uniti. L'eccezionalismo, che può essere definito come l'idea che gli Stati Uniti siano portatori di un messaggio diverso e migliore – e quindi eccezionale – rispetto a tutte le altre comunità politiche<sup>20</sup>, assume qui un'importanza particolare. Secondo questa prospettiva, l'eccezionalismo rappresenta la premessa logica indispensabile su cui si fonda la promozione della democrazia “per contagio” – per cui il semplice esempio rappresentato dalle democrazie esistenti e le sempre più fitte interazioni (sul piano politico, economico, sociale) a livello internazionale e transnazionale sarebbero sufficienti, nel lungo periodo, a influenzare positivamente gli sviluppi in senso democratico di altri Paesi<sup>21</sup>. Nel caso specifico degli Stati Uniti, “la città splendente sulla collina” (nella celebre definizione di Ronald W. Reagan) rappresenterebbe la migliore e più felice realizzazione concreta degli ideali democratici, e quindi il modello di democrazia cui tutti gli Stati dovrebbero ispirarsi, non solo nel continente americano, ma anche in Europa come nel resto del mondo.

Nella sua versione più radicale, la dimensione normativa dell'eccezionalismo americano si traduce con Wilson in un vero e proprio “missionarismo democratico”, secondo il quale gli Stati Uniti si sentono investiti di una “missione civilizzatrice”, che li spinge a promuovere attivamente il loro modello politico con l'obiettivo di cambiare alla radice la politica internazionale. Tale missionarismo, a sua volta solidamente poggiato sulle straordinarie

---

<sup>19</sup> Così Tooze e Hanningan in R.A. Kennedy, *Four New Takes on Wilson, World War I, and the Making of the Post-war Order*, “Journal of Strategic Studies”, vol. 91 (2018), n. 7, pp. 1058-1070.

<sup>20</sup> V.E. Parsi, *L'alleanza inevitabile. Europa e Stati Uniti oltre l'Iraq*, Milano, 2006, pp. 236-237.

<sup>21</sup> L. Whitehead (ed), *The International Dimensions...*, cit.

capacità materiali che degli Stati Uniti si trovavano per la prima volta nella loro storia ad amministrare, si esplicherebbe quindi non solo nella fiducia riposta nell'attrazione "passiva" esercitata dal loro modello, ma anche in uno sforzo, esplicito, attivo e consistente, di promozione della democrazia attraverso specifiche politiche.

### **Il wilsonismo alla prova: dalla Società delle Nazioni alla fine della Guerra Fredda**

Anche i critici riconoscono la portata radicalmente innovativa della proposta di Wilson, ma sottolineano al contempo le potenziali divergenze che questa sollevava tra le due sponde dell'Atlantico<sup>22</sup>. Una certa resistenza della diplomazia europea alle idee che arrivavano da Washington, sommata a una serie di obiettivi che i leader europei percepivano come più pressanti, contribuirono infatti a smussare l'impatto della rivoluzione wilsoniana sul Vecchio continente. La stessa Società delle Nazioni, il cuore del progetto di Wilson, vedrà prima un forte rilassamento del criterio di una membership esclusivamente democratica – degli oltre 30 Stati che avevano aderito nel 1919, meno della metà erano democrazie – e poi la mancata ratifica statunitense, che contribuirà ad affossarne non solo l'efficacia, ma anche la possibilità di essere percepita innanzitutto come *il club delle democrazie*. Tuttavia, insieme ad alcuni "esperimenti" di *regime change* come quelli in Messico (1914), Haiti (1915) e nella Repubblica Dominicana (1916), la promozione della democrazia emerge in questa fase come un obiettivo della politica estera statunitense, in cui l'Europa è il principale destinatario<sup>23</sup>.

Come noto, dopo l'uscita scena di Wilson il suo progetto politico ebbe inizialmente poca fortuna. Da un lato, quella rivoluzione democratica che egli auspicava non si realizzò, e al contrario regimi autoritari si radicarono in Paesi importanti quali Italia, Germania, Unione Sovietica e Giappone; dall'altro lato, la neonata Società delle Nazioni mostrò tutti i suoi limiti. Anche in patria le idee di Wilson furono presto accantonate, e i tre Presidenti repubblicani che si susseguirono negli anni Venti e Trenta – Warren G.

---

<sup>22</sup> Cfr. E. Fassi, *Un mondo sicuro...*, cit.

<sup>23</sup> M. Fawler, *op. cit.*, pp. 232-234.

Harding, John Calvin Coolidge, Herbert C. Hoover – si allontanarono dall'internazionalismo militante centrato sulla promozione della democrazia e da un coinvolgimento troppo stretto negli affari europei.

Un parziale *revival* delle idee wilsoniane si manifestò durante la Seconda Guerra Mondiale<sup>24</sup>. Franklin Delano Roosevelt fece ampio ricorso alla retorica democratica per giustificare l'intervento nel conflitto, a partire dallo slogan degli Stati Uniti come “arsenale delle democrazie” fino alla “dichiarazione sull'Europa liberata” di Yalta con cui si promuoveva il futuro democratico del Vecchio continente<sup>25</sup>. Harry S. Truman, fece del sostegno *materiale* alle democrazie – la “dottrina Truman” – uno dei cardini principali della politica estera americana nel quadro della nuova configurazione bipolare che il sistema internazionale stava rapidamente assumendo. All'interno del sistema della Guerra Fredda, si troveranno in effetti a convivere due ordini: quello globale, basato sulla logica realista dell'equilibrio e del *containment*, che regolava i rapporti tra le due Superpotenze, e l'ordine liberale sviluppatosi all'interno dell'Occidente e incentrato su una rete di istituzioni e sulla condivisione di determinati valori<sup>26</sup>. Un elemento fondamentale dell'ordine liberale era dato proprio dal carattere democratico degli Stati che lo animavano, a partire dal suo apice. Da un lato, solo la peculiare egemonia “aperta e permeabile”, fondata sulla trasparenza del sistema politico americano, permetteva di ridurre i timori degli alleati di essere dominati e di dare vita a un sistema altamente cooperativo e consensuale<sup>27</sup>. Dall'altro lato, proprio il fattore democrazia diventava l'elemento discriminante per la definizione del perimetro dell'ordine stesso. In tal senso, l'identità liberaldemocratica di Stati Uniti ed Europa occidentale costituiva “il collante identitario che le contrapponeva all'antagonista sovietico”<sup>28</sup>, e al tempo stesso

---

<sup>24</sup> M. Del Pero, *op. cit.*, p. 49.

<sup>25</sup> M. Fawler, *op. cit.*, pp. 236-237.

<sup>26</sup> Cfr. E. Fassi, *La fine dell'ordine occidentale? Liberalismo e multilateralismo alla prova del “terremoto” Trump*, “Quaderni di Scienze Politiche”, vol. 7 (2017), n. 12, pp. 13-37.

<sup>27</sup> J. Ikenberry, *Dopo la vittoria. Istituzioni, strategie della moderazione e ricostruzione dell'ordine internazionale dopo le grandi guerre*, trad. it. Milano, 2003, pp. 274-283.

<sup>28</sup> S. Lucarelli, *Cala il sipario sull'ordine liberale? Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo*, Milano, 2019.

focalizzava lo sforzo di promozione della democrazia innanzitutto sul rafforzamento e la difesa delle democrazie esistenti.

Fuori dal suo cuore transatlantico, l'obiettivo della democratizzazione risultava quasi sempre subalterno rispetto agli imperativi strategici del confronto bipolare. Tuttavia, si assiste anche ad alcuni sviluppi significativi. La presidenza di John F. Kennedy, ad esempio, lancia l'"Alleanza per il Progresso", volta a promuovere lo sviluppo economico e politico dell'America Latina, e istituisce due strumenti importanti quali i *Peace Corps* e la *U.S. Agency for International Development (USAID)*. Jimmy Carter riporta la democrazia in primo piano nel quadro della sua politica estera focalizzata sui diritti umani. Non ultimo, Ronald Reagan, sebbene da una prospettiva molto diversa e funzionale alla sconfitta dell'Unione Sovietica, si farà promotore di un "rivoluzione" fondata su democrazia e libero mercato, sosterrà i "freedom fighters" in Afghanistan, Angola, Cambogia, Nicaragua, e creerà il *National Endowment for Democracy (NED)*, ancora oggi uno dei maggiori strumenti per il sostegno di attivisti democratici "dal basso".

### **La promozione della democrazia nello scenario post-bipolare**

Con il crollo del Muro di Berlino ed il rapido sfaldamento del blocco sovietico tramonta il sistema bipolare all'interno del quale si era sviluppato l'ordine liberale appena descritto. Dal suo nucleo occidentale, il modello fondato sull'endiadi (sempre più indivisibile) di democrazia e mercato sembra quindi destinato a espandersi all'intero globo. Sono gli anni in cui inizia a profilarsi il cosiddetto "momento unipolare" degli Stati Uniti<sup>29</sup>, e con questo la possibilità inedita di plasmare il mondo intero per renderlo più affine ai valori americani<sup>30</sup>. La suggestione wilsoniana di un sistema internazionale composto esclusivamente da democrazie, catturata dalla celebre formula di Francis Fukuyama della "fine della Storia", torna improvvisamente a essere un obiettivo realizzabile.

---

<sup>29</sup> C. Krauthammer, *The Unipolar Moment*, "Foreign Affairs", vol. 70 (1990/91), n. 1, pp. 23-33.

<sup>30</sup> S. Zuccarelli, *L'evoluzione dell'orientamento strategico degli Stati Uniti: dal "momento unipolare" al "leading from behind"*, "OPI Research Paper", 2016, n. 47, p. 3.

In questa fase, la promozione della democrazia si afferma stabilmente tra gli obiettivi della politica estera americana e come elemento cardine del nuovo ordine. Nel corso dei due mandati della presidenza di Bill Clinton (1992-2000) il processo di estensione dell'ordine liberale dall'Occidente al mondo prosegue e si rinvigorisce, in particolare attraverso l'allargamento del suo tessuto istituzionale e normativo a nuovi membri. Sono questi gli anni della creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, della decisione dell'allargamento della NATO e dell'Unione Europea, dell'ampliamento del G7 con l'inclusione della Russia. Nel complesso, l'amministrazione Clinton fa propri "una visione e un approccio dichiaratamente wilsoniani", nei quali si enfatizzava con forza la necessità di espandere l'area della democrazia e del libero mercato non solo per rendere il mondo più umano e pacifico, ma anche gli Stati Uniti "più sicuri, prosperi e influenti"<sup>31</sup> secondo i dettami di quella che verrà definita come la *Liberal Grand Strategy* americana<sup>32</sup>.

Questa spinta internazionalista subisce i primi arresti proprio nel momento di massima espansione: l'amministrazione di George W. Bush (2000-2008), infatti, rispondendo alle pulsioni isolazioniste di un elettorato stanco degli impegni americani all'estero, si presenta inizialmente come unilateralista e nettamente orientata al fronte interno<sup>33</sup>. In tale prospettiva, l'impatto dell'11 settembre 2001 è stato prevalentemente quello di esplicitare e alimentare alcune tendenze già in atto, tra tutte la tentazione unilaterale dell'egemone, rendendo però al contempo impraticabile ogni fuga isolazionista. In tale frangente, il tema della democratizzazione riemerge in primissimo piano nell'agenda della politica estera americana, ma nella forma controversa della "esportazione forzata della democrazia" teorizzata dai Neoconservatori<sup>34</sup>, e come

---

<sup>31</sup> M. Del Pero, *op. cit.*, p. 52.

<sup>32</sup> J. Ikenberry, *Why Export democracy? The "Hidden Grand Strategy" of American Foreign Policy Is Reemerging into Plain View after a Long Cold War Hibernation*, "The Wilson Quarterly", vol. 23 (1999), n. 2, pp. 56-65.

<sup>33</sup> E. Fassi, *Multilateralismo, soft power e democrazia? La Grand Strategy degli Stati Uniti nell'era Trump*, in A. Quarenghi (a cura di), *Trump e l'ordine internazionale. Continuità e discontinuità nella politica estera statunitense nel XXI secolo*, Milano, 2018.

<sup>34</sup> E. Patterson – J. Amaral, *Presidential Leadership and Democracy Promotion*, "Public Integrity", vol. 11 (2009), n. 4, pp. 327-346.

giustificazione *ex post* di una guerra, quella in Iraq, iniziata con altri propositi<sup>35</sup>. Nonostante diversi tentativi di dipingere quello di Bush come un approccio wilsoniano, l'effetto sarà quello di trasformare i termini "promozione della democrazia" in *dirty words*, associate all'interventismo (imperialista) americano e rifiutate anche dagli alleati in Europa e Medio Oriente<sup>36</sup>.

A un primo sguardo, i due mandati dell'amministrazione di Barack H. Obama (2008-2016) sembrerebbero segnare un deciso cambiamento, con il ritorno degli Stati Uniti all'esercizio di una leadership dialogante e multilaterale, e il tentativo di recuperare almeno parte del *soft power* disperso nella fase precedente. In realtà, tra le due amministrazioni non mancano anche elementi di continuità, in particolare per quanto riguarda gli strumenti e le iniziative di promozione della democrazia. Senza dubbio, si assiste a un certo mutamento a livello retorico, che si inserisce nel più ampio processo di ricostruzione dell'immagine americana in cui il nuovo Presidente tenta di distanziarsi nettamente dalle politiche del predecessore. Nel celebre discorso del Cairo, con cui Obama cerca di fondare "un nuovo inizio" con il mondo musulmano, si definiscono ad esempio gli elementi di quella che verrà chiamata "sustainable democracy", basata sui diritti individuali e delle minoranze, libertà religiosa, sviluppo e il riconoscimento che "nessuna forma di governo può o dovrebbe essere imposta a una nazione da parte di un'altra"<sup>37</sup>.

Dall'altro canto, sul piano operativo, l'amministrazione Obama ha proseguito in sostanziale continuità con l'amministrazione Bush (in particolare con il secondo mandato), mantenendo gli strumenti di policy da questa espressamente creati quali la *Middle East Partnership Initiative (MEPI)*, il *Broader Middle East and North Africa Agreement (BMENA)*, e il *Middle East Free Trade Agreement (MEFTA)*. Tali strutture, insieme ai tradizionali strumenti della promozione democratica USA – dall'agenzia USAID, al *National Endowment for Democracy* alle fondazioni legate ai due

---

<sup>35</sup> R. Haar, *Explaining George W. Bush's Adoption of the Neoconservative Agenda after 9/11*, "Politics and Policy", vol. 38 (2010), n. 5, pp. 965-990.

<sup>36</sup> M. Cox, *Fighting for freedom. Promoting Democracy the American way*, "Harvard International Review", vol. 34 (2013), n. 4, p. 38.

<sup>37</sup> E. Patterson, *Obama and Sustainable Democracy Promotion*, "International Studies Perspectives", vol. 13 (2012), n. 1, p. 33.

principali partiti (il *National Democratic Institute* e l'*International Republican Institute*) – hanno infatti consentito di portare avanti sul terreno quello sforzo invisibile, paziente e continuo di creazione di partnership e delle condizioni di lungo periodo che rendono sostenibili le transizioni democratiche. È questa la traduzione pratica della dottrina della “pazienza e persistenza strategica” espressamente evocata dalla *National Security Strategy* del 2015<sup>38</sup>. Non mancano però elementi critici, quali il prevalere di un atteggiamento cauto e pragmatico da parte dell'amministrazione Obama di fronte alle Primavere arabe, la collaborazione con regimi dalle scarse credenziali democratiche, la scelta di adottare politiche esclusivamente reattive, piuttosto che una vera “Grand Strategy”, trasmettendo agli attori locali (e non solo) l'impressione di una Potenza in parziale ritirata, impegnata a gestire il proprio declino più che a investire nella creazione di un nuovo ordine fondato sulla democrazia.

### **Il tema della promozione della democrazia nella politica estera dell'amministrazione Trump**

Come evidenziato da diversi osservatori, la politica estera dell'amministrazione Trump è spesso apparsa come un rebus non sempre facilmente decifrabile nell'immediato, e talvolta nemmeno a distanza di tempo è possibile identificare in maniera univoca obiettivi e strategie. Il frequente e repentino cambio di posizioni dello stesso Presidente, l'abitudine a intervenire anche in quest'ambito tramite un flusso continuo di *tweets* – necessariamente poco articolati nel contenuto, spesso impulsivi, talvolta ambigui – il continuo mutamento della composizione del governo, in particolare per quanto riguarda le figure chiave per la politica estera, contribuiscono a un certo disorientamento. Tuttavia, se si analizza l'ambito specifico relativo alla promozione della democrazia, alcune linee di tendenza emergono in modo evidente: in particolare, si assiste a un cambiamento nella retorica e nella prassi diplomatica connessa a questo tema, che si traduce in uno iato crescente tra l'azione presidenziale e le politiche di assistenza alla democrazia che gli Stati Uniti hanno comunque mantenuto in essere a livello operativo.

---

<sup>38</sup> E. Fassi, *Multilateralismo...*, cit.

Il contesto all'interno del quale il tema specifico della promozione della democrazia si inserisce è quello di un significativo mutamento della politica estera americana. Da un lato, con l'amministrazione Trump gli Stati Uniti si presentano come una potenza "revisionista", impegnata a contestare, cambiare, riscrivere le regole di quell'ordine liberale che essi stessi avevano largamente contribuito a plasmare<sup>39</sup>. Dall'altro lato, sebbene la retorica sia quella di un generale disimpegno americano – in particolare in rapporto alla gestione multilaterale dell'ordine e ai costi che questo comporta – la politica estera dell'ultimo quadriennio è stata al contrario piuttosto attiva<sup>40</sup>. L'idea che la politica estera possa essere una "costosa distrazione", che sposta risorse che sarebbero meglio sfruttate in campo domestico, non è certamente nuova, ma riflette la percezione di una "sovrastensione" degli USA già presente nell'era di George W. Bush, ma che si è rafforzata nell'opinione pubblica anche a causa delle difficoltà dell'economia statunitense seguite alla crisi economica internazionale del 2007-2008. Tale assunto si associa in questo caso a una peculiare interpretazione del contenuto stesso della politica estera che, rompendo con una tradizione bipartisan che ha visto un sostanziale mix di elementi realisti e liberali affermarsi come linea comune del post-1989, viene qui ridotta in gran parte a una continua negoziazione incentrata sugli interessi economici americani di breve periodo, intesi in maniera restrittiva. Tale approccio mercantilistico e "transazionale", che vede nell'arena (economica) internazionale un "gioco a somma zero", porta anche a ignorare altri aspetti fondamentali della politica estera americana, e in effetti l'amministrazione Trump ha mostrato sin dall'insediamento "poco interesse" verso obiettivi quali "sostenere i diritti umani, promuovere la democrazia, alleviare le crisi umanitarie, o affrontare sfide globali come migrazioni, cambiamento climatico, o pandemie"<sup>41</sup>.

Sin da candidato, Trump stesso ha mostrato l'assenza di interesse o preoccupazione per violazioni di diritti umani o norme democratiche in altri Paesi, e una forte ritrosia a inserire tali

---

<sup>39</sup> V.E. Parsi, *Titanic, Il naufragio dell'ordine liberale*, Bologna, 2018.

<sup>40</sup> R. Haass, *Present at Disruption. How Trump Unmade U.S. Foreign Policy*, "Foreign Affairs", vol. 99 (2020), n. 5, pp. 25-26.

<sup>41</sup> *Ibi*, p. 28.

tematiche tra le priorità della politica estera americana<sup>42</sup>. Al contrario, quella che è sembrata affiorare più volte è una vera e propria ammirazione per leader forti (e non democratici) quali Vladimir Putin o Xi Jinping<sup>43</sup>. I quattro anni alla Casa Bianca non hanno fatto che rafforzare tale tendenza: dal netto avvicinamento all'Arabia Saudita – non incrinato nemmeno dal clamore dell'uccisione di Jamal Ahmad Khashoggi –, all'appoggio acritico a leader illiberali del calibro del Presidente egiziano Abdel Fattah al-Sisi, del Presidente turco Recep Tayyip Erdogan o del Presidente filippino Rodrigo Duterte. In tal senso, alcuni commentatori hanno parlato persino di una vera e propria "invidia" nei confronti di leader a vita, come il dittatore nordcoreano Kim Jong-un<sup>44</sup>. Sebbene Trump non sia certamente il primo Presidente degli Stati Uniti a intrattenere rapporti con Capi di Stato di Paesi non democratici, con questa amministrazione sembra registrarsi un netto mutamento qualitativo nella retorica e nella prassi diplomatica del Paese. Come è stato efficacemente notato, tale mutamento non è privo di conseguenze, in quanto mettere "tirannici amici" sullo stesso piano degli "alleati democratici" ha ricadute non solo sui primi, "incoraggiati a perseverare con ancora maggior forza nella direzione della repressione e dell'abuso di potere, certi dell'impunità se non dell'incoraggiamento americano"<sup>45</sup> ma anche su secondi. Il declino della leadership statunitense nel campo della promozione della democrazia non solo crea un vacuum che nessun altro Paese – per risorse geopolitiche e influenza sul sistema internazionale – è in grado di colmare da solo, ma ha anche l'effetto di indebolire l'intero fronte democratico, sia nel contrastare la sfida globale posta dal rinnovato protagonismo delle Potenze illiberali, a partire da Cina e Russia, sia nell'implementare in modo coerente e com-

---

<sup>42</sup> Cfr. E. Fassi, *Un mondo sicuro...*, cit.

<sup>43</sup> T. Carothers, *Democracy Promotion under Trump: What Has Been Lost? What Remains?*, "Carnegie Endowment for International Peace", 6.9.2017, <https://carnegieendowment.org/2017/09/06/democracy-promotion-under-trump-what-has-been-lost-what-remains-pub-73021>.

<sup>44</sup> P. Rucker, *'Dictator envy': Trump's Praise of Kim Jong Un Widens His Embrace of Totalitarian Leaders*, "The Washington Post", 16.6.2018. [https://www.washingtonpost.com/politics/dictator-envy-trumps-praise-of-kim-jong-un-marks-embrace-of-totalitarian-leaders/2018/06/15/b9a8bbc8-70af-11e8-afd5-778aca903bbe\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/dictator-envy-trumps-praise-of-kim-jong-un-marks-embrace-of-totalitarian-leaders/2018/06/15/b9a8bbc8-70af-11e8-afd5-778aca903bbe_story.html).

<sup>45</sup> V.E. Parsi, *Titanic...*, cit., p. 101.

plementare le politiche di promozione alla democrazia messe in campo da altri attori<sup>46</sup>.

Nel caso specifico degli Stati Uniti, il rischio che il mutamento a livello di “alta politica”, sul piano retorico e diplomatico, si accompagnasse anche a un cambiamento a livello di “bassa politica”, nelle iniziative concretamente implementate sul terreno da una molteplicità di attori che dipendono o sono strettamente influenzati dall’iniziativa governativa, è stato particolarmente visibile, in particolare per quanto riguarda l’allocazione delle risorse. L’analisi del budget federale annualmente dedicato dagli Stati Uniti ad attività di assistenza nel campo della promozione della democrazia mostra che sia per il 2018 sia per il 2019 l’amministrazione Trump ha avanzato una richiesta di circa il 40% inferiore rispetto alla cifra stabilita nell’anno precedente. Il taglio di questo specifico settore sembrerebbe quindi eccedere persino la riduzione del 30% proposta in generale per tutti i programmi internazionali di assistenza<sup>47</sup>. In termini assoluti, le risorse destinate ad attività di promozione della democrazia sarebbero così passate dai 3,387 milioni di dollari approvati nel 2010, la cifra più alta messa in campo dall’amministrazione Obama, ai 1,689 milioni dell’amministrazione Trump, il minimo storico in oltre un decennio. In aggiunta l’amministrazione ha indicato la volontà di focalizzare tutte le forme di assistenza, inclusa quella democratica, sui Paesi di maggiore rilevanza strategica. Come noto, tuttavia, negli Stati Uniti il budget federale richiede l’approvazione parlamentare, e per l’anno fiscale 2018 il Congresso non ha avallato il taglio proposto dal Presidente, ma ha comunque ridotto i fondi per l’assistenza democratica del 16% rispetto al 2017. Qualcosa di analogo è avvenuto anche per gli anni successivi. Pertanto, sebbene le proposte dell’amministrazione sembrano confermare lo scarso interesse per l’agenda di promozione democratica, i *checks and balances* che caratterizzano il sistema politico americano si sono rivelati comunque in grado di contenere l’impatto di tali mutamenti.

---

<sup>46</sup> T. Carothers, *International Democracy Support: Filling the Leadership Vacuum*, “Carnegie Endowment for International Peace”, 18.7.2019, <https://carnegieendowment.org/2019/07/18/international-democracy-support-filling-leadership-vacuum-pub-79522>.

<sup>47</sup> M.L. Lawson – S.B. Epstein, *Democracy Promotion: An Objective of U.S. Foreign Assistance*, “Congressional Research Service”, 4.1.2019, pp. 18-19.

Ciò non toglie, tuttavia, che l'azione presidenziale abbia avuto un effetto deleterio sulle politiche di “basso livello”, a partire dall'azione diplomatica di supporto alla democrazia, assai meno visibile ma altrettanto rilevante, che viene pazientemente portata avanti ogni giorno dai funzionari governativi e dalle Ambasciate degli Stati Uniti – in Paesi quali Cambogia, Zimbabwe, Nicaragua, Sud Sudan, Gambia, Myanmar, Congo<sup>48</sup>. Al di là delle simpatie personali per i vari “strongmen”, è evidente come l'assenza di critiche da parte del Presidente, o addirittura il sostegno aperto per le loro azioni illiberali – come nel caso dell'eliminazione dei limiti di mandato del Presidente Xi, o del “pugno di ferro” del Presidente Duterte nella guerra alla droga – finisca per minare e sminuire gli sforzi ai livelli inferiori della gerarchia diplomatica. Sul piano istituzionale, la scarsa attenzione dedicata a queste tematiche ha contribuito al ritardo con cui sono stati sostituiti gli Ambasciatori in Paesi cruciali quali Egitto, Arabia Saudita e Turchia, o è stato nominato un Vicesegretario per democrazia, diritti umani e lavoro (DLR), fino all'eliminazione della *Direzione Development and Democracy* all'interno del *National Security Council* – con conseguenze tanto a livello simbolico, quanto di concreto coordinamento dei processi decisionali su questi ambiti. Analogamente, le posizioni presidenziali hanno avuto un effetto su tutte quelle organizzazioni impegnate nell'assistenza democratica, a partire dall'incertezza relativa ai fondi federali e dalle sue ricadute in termini di pianificazione strategica. Al di là di questo, rilevano Thomas Carothers e Frances Brown, l'assenza di supporto a livello di “alta politica” può influire sulle attività di assistenza innanzitutto svuotando di significato iniziative volte al sostegno di elezioni libere e corrette, quando è il Presidente stesso a rimanere indifferente – come nel caso di Aljaksandr Lukashenko – o a congratularsi apertamente con i leader – da Putin a Erdogan – che hanno ottenuto vittorie in elezioni manipolate. Un tema, come vedremo, che diviene ancora più significativo quando a essere messe in questione sono le elezioni negli stessi Stati Uniti<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> F. Brown – T. Carothers, *Can US democracy policy Survive Trump?*, “Carnegie Endowment for International Peace”, 1.10.2018, <https://carnegieendowment.org/2018/10/01/can-u.s.-democracy-policy-survive-trump-pub-77381>.

<sup>49</sup> *Ibid.*

## Donald Trump e la *Démocratie en Amérique*

Sono in molti a ritenere che, nel corso dell'amministrazione Trump, la democrazia americana si sia complessivamente indebolita, a causa dell'emergere di sfide di medio periodo già presenti nella società e nel sistema politico americano, ma soprattutto per l'azione – più o meno deliberata – del Presidente stesso<sup>50</sup>. I dati, ad esempio quelli di *Freedom House*<sup>51</sup>, sembrano confermare tale impressione, sebbene l'individuazione dei meccanismi causali non trovi risposte univoche.

Nel contestualizzare la crisi della democrazia americana manifestatasi nel corso dell'amministrazione Trump, Suzanne Mettler e Robert Lieberman<sup>52</sup> ad esempio evidenziano come questo sia il risultato di una serie di sfide che già erano emerse in passato: polarizzazione politica, conflitti in merito all'appartenenza alla comunità politica, disuguaglianze economiche ampie e in crescita, eccessivo potere esecutivo non sono infatti novità assolute per il Paese. A differenza del passato, tuttavia, si tratta della prima volta nella storia degli Stati Uniti in cui queste sfide devono essere fronteggiate tutte contemporaneamente, acquisendo perciò la portata di una minaccia sistemica alla democrazia americana, e la prima volta in cui il Presidente è parte attiva nel fomentare tali processi. Ciascuno di questi merita di essere brevemente analizzato. Da più parti si sottolinea come la polarizzazione abbia raggiunto livelli estremi sia nella classe politica, trasformando il Congresso nel campo di una guerra tra bande rivali, sia a livello della cittadinanza, per cui lo scontro politico assume i toni e i significati di una contrapposizione identitaria e totalizzante – *Us versus Them*. Trump non ha fatto nulla per ridurre tale polarizzazione, ma al contrario ne è divenuto la personificazione, tramite il continuo

---

<sup>50</sup> R. Mickey – S. Levitsky – L.A. Way, *Is America Still Safe for Democracy? Why the United States Is In Danger of Backsliding*, "Foreign Affairs", vol. 96 (2017), n. 3, pp. 20-29.

<sup>51</sup> Cfr. Freedom House, *United States*, <https://freedomhouse.org/country/united-states>.

<sup>52</sup> S. Mettler – R. Lieberman, *The Fragile Republic. American Democracy Has Never Faced So Many Threats All at Once*, "Foreign Affairs", vol. 99 (2020), n. 5, pp. 182-195.

attacco e la delegittimazione sistematica di qualsiasi avversario, politico o personale<sup>53</sup>.

Analogamente, tensioni che da sempre attraversano la società americana – e diverse società occidentali – in rapporto al ruolo degli immigrati e delle minoranze, sono letteralmente esplose nel corso dell'ultimo mandato presidenziale. Da un lato, Trump ha fatto dell'opposizione alle politiche di immigrazione "aperta" un tratto caratterizzante della propria retorica e dell'azione presidenziale, a partire dall'adozione del *Muslim ban* tra i primissimi atti della sua amministrazione, fino al tanto discusso muro costruito al confine con il Messico. Dall'altro lato, Trump ha mostrato una certa accondiscendenza – se non un vero e proprio sostegno – all'antagonismo di stampo razzista, rifiutandosi di condannare esplicitamente i suprematisti bianchi<sup>54</sup> e attaccando il movimento *Black Lives Matter* insorto dopo l'uccisione dell'afroamericano George Floyd da parte di agenti di polizia.

Per quanto riguarda le disuguaglianze economiche, si tratta di un dato che da sempre caratterizza la società americana, nella quale le maggiori libertà del mercato – se comparate ai sistemi europei – hanno comportato il rischio di significativi sbilanciamenti ogni qualvolta il delicato equilibrio di democrazia e mercato venisse meno<sup>55</sup>. La crisi economica del 2007-2008 ha portato tuttavia a una vera e propria esplosione delle disuguaglianze, che l'amministrazione Obama solo in parte ha provato a raddrizzare, andando ad alimentare quella base di contestazione che ha rappresentato una delle componenti fondamentali nelle elezioni del 2016. Nonostante la retorica populista, la politica economica della presidenza Trump ha mostrato un approccio "plutocratico", più che redistributivo, portando ulteriori benefici alle classi più ricche e agli interessi del business, e molto poco alle classi più deboli – già

---

<sup>53</sup> S.L. Greer, *Debate: Trump's Response to the Covid-19 Emergency*, in P. Magri – M. Del Pero (eds), *Four Years of Trump. The US and the World*, Milano, 2020, pp. 88-111.

<sup>54</sup> L. Santucci, *Trump non condanna i suprematisti e allerta i Proud Boys. Chi sono le nuove stelle dell'Alt Right Usa*, "Huffington Post", 30.9.2020, [https://www.huffingtonpost.it/entry/trump-non-condanna-i-suprematisti-e-allerta-i-proud-boys-chi-sono-le-nuove-stelle-dellalt-right-usa\\_it\\_5f7468aac5b6374c558737e3](https://www.huffingtonpost.it/entry/trump-non-condanna-i-suprematisti-e-allerta-i-proud-boys-chi-sono-le-nuove-stelle-dellalt-right-usa_it_5f7468aac5b6374c558737e3).

<sup>55</sup> V.E. Parsi, *La fine dell'uguaglianza. Come la crisi economica sta distruggendo il primo valore della nostra democrazia*, Milano, 2012.

colpite dallo smantellamento di buona parte della riforma sanitaria promossa dall'amministrazione Obama<sup>56</sup>.

Infine, come altri prima di lui, ma in misura forse inedita, Trump ha fatto un uso personalistico della presidenza, utilizzando i suoi poteri per promuovere i suoi personali interessi – politici e finanziari –, fino ad alterare alcuni elementi costitutivi della democrazia americana laddove questi gli apparissero a lui sfavorevoli. Un primo aspetto è quello del meccanismo elettorale, la cui delegittimazione inizia già prima delle elezioni del 2016 con denunce non circostanziate di presunti “trucchi”, la minaccia che non avrebbe accettato risultati a lui ostili, accuse di frodi – che gli avrebbero sottratto la vittoria nel voto popolare –, l'indifferenza rispetto alle interferenze russe, fino alle pressioni sull'Ucraina affinché aprisse un'indagine volta a screditare Joe Biden in vista delle elezioni del 2020. L'erosione dello stato di diritto prosegue quindi con l'utilizzo personalistico di agenzie e organi federali, quali il FBI e il Dipartimento di Giustizia, “come una forza investigativa privata e uno studio legale che possono proteggere lui e i suoi alleati e perseguire i suoi nemici”<sup>57</sup>. La nomina di un giudice conservatore alla Corte Suprema a ridosso della scadenza del suo mandato, in contrasto con una norma non scritta della prassi costituzionale, si inserisce nella medesima prospettiva. Inoltre, l'attacco alla stampa – da sempre identificata in termini dispregiativi come *fake news* –, il rifiuto del contraddittorio, la minaccia di ritirare licenze a giornali o singoli giornalisti accusati di criticare lui o la sua amministrazione, hanno rappresentato una costante del quarantacinquesimo mandato presidenziale, contribuendo a rafforzare la polarizzazione e la sfiducia nei capisaldi del sistema democratico americano.

In tale prospettiva, quello che è avvenuto nel corso delle elezioni del 2020 non dovrebbe forse eccessivamente sorprendere, in quanto frutto di un processo di medio periodo che ha distorto alcuni tratti della democrazia americana in quelli di una “oclocrazia”. Come ha notato Nadia Urbinati, «[d]a quando è entrato nell'agone politico, Trump ha sparso a piene mani due semi: quello della sua unicità e quello della sua incompatibilità con l'establishment

---

<sup>56</sup> S. Mettler – R. Lieberman, *op. cit.*

<sup>57</sup> *Ibi*, p. 194.

politico»<sup>58</sup>. Tale politica populista non si è ridimensionata con l'arrivo alla Casa Bianca, ma è stata continuamente rilanciata dal Presidente, cercando costantemente di dimostrare che «stare nel Palazzo non cambiava il suo carattere né il suo essere antiestablishment». Quello che osserviamo oggi è dunque l'esito calcolato di tale strategia, ossia: «incunare nell'opinione pubblica il dubbio sulla legittimità del sistema istituzionale di controllo del potere (i *checks and balances*) perché usato dall'establishment per espellere un corpo estraneo [...] L'uomo nuovo, rappresentativo di tutta l'America non politica, del cittadino "comune" che lavora, guadagna, ambisce a star bene e che è fuori e lontano da Washington. Che dimostra, con il bisogno di entrare nel Palazzo, di non potersi più fidare di mediatori e rappresentanti. L'uomo comune deve fare da solo, ed entrare alla Casa Bianca per riportare ordine: prima gli americani»<sup>59</sup>.

Questa stessa strategia ha caratterizzato tanto la campagna delle presidenziali del 2020, quanto l'inimmaginabile, surreale fase che è seguita al 3 novembre. Nell'avvicinarsi all'appuntamento elettorale, Trump aveva infatti già preparato il terreno di un presunto complotto ai suoi danni, incentrando la comunicazione su un unico punto: Biden può vincere solo barando; assunto questo che giustificava il rifiuto – già manifesto – di accettare un trasferimento pacifico dei poteri in caso di sconfitta<sup>60</sup>.

Che tale posizione non fosse semplicemente l'ennesima provocazione dell'"uomo nuovo" è parso chiaro già poche ore dopo la chiusura dei seggi, diventando via via più esplicito nei giorni seguenti, al moltiplicarsi delle azioni presidenziali<sup>61</sup>. A elezioni concluse, Trump ha organizzato una campagna politica, social e non solo, affinché gli scrutatori smettessero di contare i voti espressi degli americani, liquidando come illegali quelli giunti per posta; senza fornire alcuna prova, ha definito «un furto» il risultato

---

<sup>58</sup> N. Urbinati, *Trump vuole boicottare la transizione ma la democrazia americana sa resistere*, "Domani", 3.10.2020, <https://www.editorialedomani.it/politica/mondo/trump-vuole-boicottare-la-transizione-ma-la-democrazia-americana-sa-resistere-q2skenuq>.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> C. Rocca, *Trump va fermato subito per palese, ripetuto e rivendicato attentato alla democrazia*, 21.11.2020, <https://www.linkiesta.it/2020/11/trump-attentato-democrazia-elezioni-vittoria-biden/>.

<sup>61</sup> *Ibid.*

elettorale non riconoscendo la vittoria del suo avversario; ha presentato decine di ricorsi (bocciati per inconsistenza da giudici e autorità locali, anche repubblicani); ha attaccato l'azienda che ha prodotto il software utilizzato per il conteggio, gli scrutatori, i democratici e anche i repubblicani alla guida degli stati in cui ha perso; ha licenziato il funzionario del Dipartimento della Giustizia che ha certificato l'assenza di irregolarità nelle operazioni di voto; ha cacciato il responsabile dell'Agenzia di Cybersecurity perché aveva dichiarato le elezioni come "le più sicure della storia"; ha chiesto il riconteggio a mano in Georgia (perdendo di nuovo); ha convocato alla Casa Bianca i leader repubblicani di alcuni stati per impedire loro la certificazione formale della sconfitta.

Alla contestazione del risultato si è poi affiancato l'ostruzionismo verso quello che ormai tutti – dai media, inclusa la *Fox News*, buon parte del suo partito e parte del suo clan – riconoscevano come il vincitore: Trump ha intimato alla responsabile degli Affari generali della sua amministrazione di non far partire formalmente la procedura di passaggio di consegne al Presidente-eletto Biden – incluse le informazioni di intelligence necessarie ad essere pienamente operativo dal 20 gennaio 2021; analogamente, ha impedito a Anthony Fauci di parlare con Biden delle strategie per contenere la pandemia, mettendo ulteriormente a rischio gli Stati Uniti. In un clima da fine impero, in cui l'unico obiettivo del Presidente uscente sembra quello di arrecare più danno possibile al suo successore prima di essere costretto ad abbandonare la nave, Trump ha licenziato il Segretario alla Difesa Mark Esper, minacciato di licenziare i vertici di CIA e FBI, annunciato il ritiro delle truppe da Afghanistan e Iraq, accelerato la vendita dei diritti di trivellazione in Alaska, concesso la grazia all'ex Consigliere per la Sicurezza Nazionale Michael Flynn<sup>62</sup> (che aveva mentito per difenderlo), dato il via libera all'uccisione di Mohsen Fakhrizademin, figura di spicco nell'ambito del programma nucleare iraniano.

---

<sup>62</sup> D. Frum, *Trump Pardoned Flynn to Save Himself*, "The Atlantic", 25.11.2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/11/trump-pardoned-flynn-protect-himself/617220/>.

## Considerazioni conclusive

Questo saggio ha cercato di identificare le caratteristiche che contraddistinguono l'approccio dell'amministrazione Trump al tema della promozione della democrazia, mettendolo in rapporto con i Presidenti che l'hanno preceduto alla Casa Bianca. Partendo da un inquadramento teorico, che ha consentito di tracciare le differenze tra le diverse forme che possono assumere le dinamiche generalmente associate a quest'ambito, e un'analisi degli strumenti a queste connesse, abbiamo operato una distinzione tra "l'alta politica" della promozione della democrazia – azione presidenziale, alta diplomazia – e una "bassa politica" – fatta di assistenza alla democrazia, finanziamento di attori terzi, implementazione di meccanismi di condizionalità, progetti sul campo.

Quello che emerge dall'analisi è un deciso mutamento per quanto riguarda "l'alta politica": l'amministrazione Trump ha infatti mostrato una generale assenza di interesse per violazioni di diritti umani o norme democratiche in altri Paesi, e una forte ritrosia a inserire tali tematiche tra le priorità della politica estera americana. Al contrario, quella che è sembrata affiorare più volte è una vera e propria ammirazione del Presidente per leader forti e non democratici, talvolta tradottasi in aperto sostegno. Sebbene le politiche di promozione della democrazia statunitensi abbiano continuato a operare con discreta continuità a livello di "bassa politica", il cambiamento della posizione presidenziale e lo iato creatosi tra i due livelli ha finito per avere effetti negativi anche sul "campo".

Il tentativo dell'amministrazione di ridurre le risorse federali dedicate ad attività di assistenza alla democrazia, sebbene circoscritto dall'azione del Congresso, non solo ha confermato lo scarso interesse per questa agenda, ma ha avuto un effetto negativo su tutte le organizzazioni impegnate nell'implementazione di progetti in quest'ambito, creando un'incertezza sui fondi che ha avuto ricadute in termini di pianificazione strategica. Analogamente, è indubbio che l'azione presidenziale abbia avuto un effetto deleterio sugli sforzi di supporto alla democrazia, assai meno visibili ma altrettanto rilevanti, che vengono pazientemente portati avanti ogni giorno "sul terreno" dai funzionari governativi e dalle Ambasciate degli Stati Uniti. Sul piano istituzionale, la scarsa attenzione dedicata a queste tematiche ha contribuito al ritardo con

cui sono stati sostituiti gli Ambasciatori in Paesi cruciali, con cui è stato nominato un Vicesegretario per democrazia, diritti umani, e lavoro, fino all'eliminazione della direzione *Development and Democracy* all'interno del *National Security Council*.

Al di là di questi aspetti, il danno maggiore portato dall'amministrazione Trump all'agenda di promozione della democrazia risiede nell'indebolimento di questi principi negli stessi Stati Uniti, e quindi nella capacità di promuovere tale modello "per contagio". L'erosione di elementi cardine della democrazia, quali la libertà di stampa, lo stato di diritto, la fiducia nel sistema elettorale inizia già durante della campagna elettorale del 2016, per proseguire e aggravarsi nel corso del mandato presidenziale, e manifestarsi in maniera dirompente – sebbene non del tutto inattesa – durante le elezioni del 2020. Al momento in cui si scrive, si tratta di una vicenda ancora non conclusa; tuttavia, come suggerisce Margaret Macmillan, «sebbene il danno sia difficile da misurare» è certo che «gli Stati Uniti abbiano perso molta della loro autorità morale»<sup>63</sup>.

Il declino della leadership statunitense nel campo della promozione della democrazia crea un vacuum che nessun altro Paese – per risorse geopolitiche e influenza sul sistema internazionale – è in grado di colmare da solo, ma ha anche l'effetto di indebolire l'intero fronte democratico nel contrastare la sfida globale posta dal rinnovato protagonismo delle potenze illiberali, a partire da Cina e Russia. Su tutto, pesa il declino della capacità di attrazione del modello democratico americano, alla cui lenta, faticosa ricostruzione sarà chiamata la prossima presidenza.

---

<sup>63</sup> M. MacMillan, *Which Past Is Prologue? Heeding the Right Warnings From History*, "Foreign Affairs", vol. 99 (2020), n. 5, p. 12.

# Trump e il Middle East Strategic Alliance (MESA)

di GIUSEPPE DENTICE

***Abstract** – Over the last decades, the deep transformations throughout the MENA region have created new challenges that overlap with old crises. The several inter-state conflict, the emergence of new asymmetrical threat, the growing weight of (violent) non-state actors, and intense power competition have turned the region into one of the world's most volatile in the world, whose geopolitical significance goes far beyond its geographical borders. A widening instability further aggravated after the Arab Spring in 2011, when the region was overwhelmed by a peculiar condition of controlled disequilibrium, in which MENA powers competed each other for influence and geopolitical advantage, spreading insecurity, fragmentation and disorder in the regional system, as a whole. In this context, the United States and its main partner (Saudi Arabia, United Arab Emirates and Israel) has tried to define a new mechanism of stabilization and securitization in the wider Middle East. Applying a historical and IR approach, this paper traces the changes in the regional dynamics, arguing also that the impacts and transformations in the MENA security complex are strongly related to the evolutions of America's foreign policy.*

Sin dalla fine della Seconda guerra mondiale, nel contesto medio-orientale si è discusso a lungo della necessità che la regione si dotasse di un proprio sistema di cooperazione e sicurezza, che aumentasse l'interdipendenza tra i Paesi dell'area MENA, favorendo al contempo una minore dipendenza dal tradizionale scudo di sicurezza americano. Sebbene la questione sia più sentita dagli Stati Uniti che tra i suoi alleati arabi, da quasi trent'anni la *querelle* domina il dibattito pubblico e politico americano, lasciando sostanzialmente inalterato il punto di fondo: la Casa Bianca ha raggiunto i propri obiettivi strategici in Medio Oriente? Nel qual caso, deve abbandonare la regione o rimanerci sotto altre forme? Il tema è tornato prepotentemente in auge sotto la presidenza di Donald Trump, il quale del disimpegno militare dal Medio Oriente e della fine delle

cosiddette *endless wars* ha fatto un proprio cavallo di battaglia sin dalla prima tornata elettorale del 2016. A differenza del passato, però, questo scenario potrebbe trovare una sua qualche evoluzione anche all'interno del sempre mutevole ed eterogeneo contesto (geo)politico mediorientale, specie dopo l'elezione alla presidenza del democratico Joseph Biden.

Una rinnovata necessità dettata anche da una volontà dichiaratamente statunitense di volersi disimpegnare militarmente dalla regione e favorire la creazione di un sistema arabo interdipendente di sicurezza, nel quale, per dirla alla maniera di Barry Buzan, «*a group of states whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot realistically be considered apart from one another*»<sup>1</sup>. Una ricerca di interazione che nasce, però, su basi storicamente fragili, fatte di guerre e conflitti interstatali, di dissidi, inimicizie intra-statali e di fratture sociali e politiche interne alla storia dei popoli che abitano la regione<sup>2</sup>. Una sfiducia e una diffidenza reciproca, che ha contribuito spesso al fallimento di qualsiasi complesso regionale di sicurezza. Non a caso questa regione – artificiale per definizione – è stata definita da Raymond Hinnebusch tra i principali «*epicentre of world crisis*»<sup>3</sup>. Proprio questa instabilità diffusa ha contribuito ad alimentare una ricerca esasperata di potere da parte degli attori mediorientali. Una dinamica ostile e competitiva volta non solo all'accumulazione di potere in senso stretto, quanto invece mirata alla conservazione degli equilibri e alla protezione dello *status quo*. Questo vale soprattutto nelle intenzioni dei maggiori attori coinvolti, i quali hanno usato tutte le proprie risorse a disposizione per frammentare e

---

<sup>1</sup> B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (2<sup>nd</sup> edition), London, 1991, p. 190.

<sup>2</sup> Secondo uno studio del 2009 condotto da Sundeep Waslekar e Ilmas Futehally, dal 1945, il Medio Oriente ha conosciuto ben sette guerre interstatali, otto conflitti intra-statali e numerosi colpi di Stato militari, rivoluzioni e ondate di terrorismo, che sono costati almeno 1,3 milioni di vite umane; lo studio stima il costo totale di queste tensioni nel mondo arabo (comprese le spese militari e le opportunità economiche perse a seguito di questi conflitti) in oltre 12 trilioni di dollari. Per maggiori approfondimenti, si veda: S. Waslekar – I. Futehally, *Cost of Conflict in the Middle East*, Mumbai, 2009.

<sup>3</sup> R. Hinnebusch, *The International Politics of the Middle East*, Manchester-New York, 2003, p. 1.

rendere in uno stato di disequilibrio costante il già fragile e fluido sistema mediorientale<sup>4</sup>.

Tale condizione di permeante instabilità ha convinto gli Stati Uniti, sin dal difficile post-guerra in Iraq del 2003, a considerare nuove strade per smarcarsi dalle trappole mediorientali, pur mantenendo un saldo appoggio esterno nelle principali questioni regionali. In questa ottica, tutte le amministrazioni da George W. Bush in poi hanno portato avanti un progressivo e inesorabile *disengagement* dalla regione senza modificare in profondità un approccio politico che, in continuità con la tradizione, ha promosso e salvaguardato gli interessi strategici USA nell'area. Quel che sostanzialmente è mutata è la tipologia di patto di cooperazione tra Washington e i suoi partner mediorientali, basato su una maggiore flessibilità e mutevolezza nelle alleanze regionali<sup>5</sup>. Mentre da un lato si prosegue il ritiro americano dal Medio Oriente, dall'altro si delega la gestione della sua stabilità ai partner regionali. Una condizione che comporta certamente maggiore spazio e dinamismo agli attori locali, producendo di converso una perdita di influenza per gli USA nell'area MENA (a tutto vantaggio di Turchia, Iran, Russia e Cina), oltre che a un'esplosione di situazioni di crisi, tra conflitti per procura (come nei casi di Libia, Siria e Yemen) e nuove minacce asimmetriche legate al terrorismo e ai traffici transnazionali, che hanno finito per portare risultati contrari agli obiettivi di Washington<sup>6</sup>.

In tal senso, i tentativi recenti della presidenza Trump di coniugare le esigenze di sicurezza degli attori regionali con una generale riconfigurazione della politica estera USA nell'area, prende atto del "nuovo" contesto mediorientale, puntando a caratterizzarlo attraverso due aspetti cruciali e spesso ricorrenti nelle logiche politiche americane: regionalismo e processo di pace israelo-palestinese. Due fattori diversi che collegati tra loro possono definire nuove e inaspettate evoluzioni in termini di alleanze ed equilibri regionali,

---

<sup>4</sup> A. Ehteshami, *Saudi Arabia as a resurgent regional power*, "The International Spectator", vol. 53 (2018), n. 4, pp. 75-94.

<sup>5</sup> Per approfondire i concetti di "*shifting alliances*" e di "*liquid alliances*" si vedano: S. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca, 1987; E. Soler i Lecha, *Liquid Alliances in the Middle East*, "Notes Internacionales", n. 169, 3.2017.

<sup>6</sup> F.G. Gause III, *Should We Stay or Should We Go? The United States and the Middle East*, "Survival", vol. 61 (2019), n. 5, pp. 7-24.

grazie alla convergenza di interessi tra Paesi arabi del Golfo e Israele. Pertanto, il progetto di cooperazione politico-militare mediorientale, meglio noto come Middle East Strategic Alliance (MESA), apertamente sponsorizzato dalla presidenza Trump e sostenuto da Israele, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti (EAU), rappresenta un fattore di trasformazione importante in un futuro Medio Oriente post-americano, nel quale i rivali internazionali (come Russia e Cina) e le potenze regionali (come Iran e Turchia) puntano in qualche modo a riempire quel vuoto di potere emergente. Se, come sostiene Christopher Mott, questo scenario porterà ad un disordinato equilibrio di potere in Medio Oriente, nel quale i rivali degli Stati Uniti trarranno un limitato profitto dalla sua uscita di scena regionale, ciò non garantirà tuttavia una definizione di un ordine sostenibile e durevole<sup>7</sup>, ma la genesi di un sistema nuovo che dovrà puntare a mitigare le tensioni esistenti e normalizzare l'instabilità regionale<sup>8</sup>.

Pertanto, il presente lavoro mirerà a illustrare non solo le evoluzioni storiche e recenti nelle dinamiche di regionalismo fallito a livello mediorientale, ma punterà ad usare questa *overview* storico-politica per spiegare l'attuale processo legato al MESA, promosso dalla presidenza Trump. Una mossa necessaria anche per comprendere e descrivere la fluidità del contesto mediorientale, nel quale indubbiamente si inscrivono gli ultimi avvenimenti, intendendoli appunto come fattori funzionali alla competizione intra-regionale esistente, che danneggia *in primis* le deboli speranze che circondano il dispositivo di sicurezza collettivo arabo in discussione, nonché le opzioni strategiche in favore di una reale uscita USA dalla regione.

### **Il sistema di alleanze militari in Medio Oriente: una *overview* tra storia e geopolitica**

Fin dalla Seconda guerra mondiale, il Medio Oriente e le sue connessioni strategiche più immediate (comprendenti il bacino del

---

<sup>7</sup> C. Mott, *The Case for U.S. Offshore Balancing in the Middle East*, "The National Interest", 14.11.2020.

<sup>8</sup> J. Glaser, C.A. Preble, A.T. Thrall, *Towards a More Prudent American Grand Strategy*, "Survival", vol. 61 (2019), n. 5, pp. 25-42.

Mediterraneo, l’Africa orientale, il Mar Nero, il Caucaso e l’Asia centro-meridionale) hanno conosciuto e visto fallire diversi tentativi di organizzazioni di sicurezza collettiva, promossi da diversi attori occidentali, quali Regno Unito e Stati Uniti. Se il MESA si configura come l’ultima proposta, almeno in termini temporali, in materia di dispositivi di sicurezza regionali, i primi esperimenti vanno rintracciati già negli anni Cinquanta, all’indomani della rivoluzione egiziana (1952), quando l’allora presidente statunitense Dwight Eisenhower invitò a creare una sorta di “seconda cortina di ferro” denominata *Northern Tier*, costituita da un collegamento geograficamente continuo di Stati asiatici direttamente confinanti con l’Unione Sovietica (Turchia, Iraq, Iran e Pakistan) che avrebbero funto da scudo strategico contro l’avanzata del comunismo nella regione<sup>9</sup>. L’idea era di concludere un’alleanza che collegasse il membro più meridionale dell’Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO), la Turchia, con il membro più occidentale dell’Organizzazione del Trattato del Sud-Est asiatico (SEATO), il Pakistan, con un chiaro intento di creare un argine militare e di sicurezza alla penetrazione sovietica verso la regione mediorientale, promuovendone pace, cooperazione e stabilità. Sulla base di ciò fu strutturata, almeno nelle intenzioni, l’Organizzazione del Trattato per il Medio Oriente (MEDO o METO), nota anche come Patto di Baghdad (1955). Un tentativo che scontava diverse difficoltà a cominciare dall’uscita dell’Iraq dall’organismo nel 1958. Tuttavia i limiti di una cooperazione rafforzata tra potenze occidentali e Paesi arabi era emersa già nel biennio 1955-1956, dapprima con il rifiuto egiziano del presidente Nasser di entrare a far parte del MEDO, a cui contrappose la firma per una fornitura di armi con la Cecoslovacchia – Stato satellite sovietico –, ma soprattutto la crisi di Suez, nella quale Washington costrinse Regno Unito, Francia e Israele a interrompere le operazioni militari contro l’Egitto. Pochi anni più tardi il MEDO fu ribattezzato Central Treaty Organization (CENTO) e comprendeva Regno Unito, Turchia, Iran e Pakistan, ma ancora una volta le divisioni interne all’alleanza, e nella fattispecie quelle sorte nel 1974 per via delle tensioni

---

<sup>9</sup> United States Department of State, “Memorandum of Discussion at the 147th Meeting of the National Security Council, Monday, June 1, 1953”, in Foreign Relations of the United States (FRUS), 1952-1954, Volume IX, *The Near and Middle East, Part 1*, pp. 380-386.

a Cipro con la Turchia, l'organizzazione si dissolse nel 1979, per effetto della Rivoluzione islamica in Iran<sup>10</sup>.

Parallelamente alle iniziative anglo-americane, anche all'interno del variegato mondo mediorientale si sono registrate tutta una serie di iniziative che, pur avendo visto un interessamento o un patrocinio indiretto statunitense, hanno prodotto comunque diversi insuccessi. Tra questi uno dei più clamorosi riguarda il "Treaty of Joint Defense and Economic Cooperation Between the States of the Arab League", noto anche come Joint Defence Council, creato nel 1950 dai Paesi della Lega araba dopo la Prima Guerra Israelo-Palestinese del 1948 e firmato dai governi di Egitto, Giordania, Iraq, Libano, Yemen, Siria e Arabia Saudita. Questo dispositivo di sicurezza collettiva araba non ha mai conosciuto realmente uno sviluppo a causa delle differenti posizioni (ideologiche e politiche) dei principali attori mediorientali, i quali hanno lasciato questo progetto al livello di *framework* di discussione all'interno della Lega araba. Altrettanto importante fu l'esperienza del 1964, quando l'Egitto propose durante il vertice della Lega araba la creazione di un comando militare arabo congiunto. Anche in questo caso non vi fu un seguito all'annuncio se non in occasione della Guerra dei Sei Giorni, allorquando nel maggio 1967 (un mese prima dell'inizio del conflitto), Re Hussein di Giordania accettò un coordinamento tra gli eserciti e le aviazioni di Egitto e Giordania. In quell'occasione i comandi militari dei due Paesi vennero colpiti a sorpresa e sostanzialmente distrutti dagli attacchi preventivi israeliani nell'arco di poche ore. Non ultima fu l'esperienza della Forza di dissuasione araba, creata dalla Lega araba nel 1976 per intervenire in Libano durante la guerra civile. La forza era composta dagli eserciti di Siria (il gruppo preponderante) e da piccoli contingenti provenienti da Arabia Saudita, EAU e Sudan, i quali nel 1979 si ritirarono dalla coalizione lasciando a Damasco l'onere della gestione del processo<sup>11</sup>.

Alla base di questi fallimenti vi erano diversi fattori, a cominciare dalle logiche bipolari legate alle dinamiche competitive intramediorientali, effetto indiretto della Guerra Fredda. Non a caso,

---

<sup>10</sup> M.C. Hudson, *The United States in the Middle East*, in L. Fawcett (ed.), *International Relations of the Middle East* (4<sup>th</sup> edition), Oxford, 2016, p. 372.

<sup>11</sup> F. Gaub, *An Arab NATO in the Making? Middle Eastern Military Cooperation Since 2011*, "The Letort Paper", 2016, pp. 2-3.

le dinamiche dei blocchi contrapposti durante la Guerra Fredda furono un fattore disgregativo rilevante, che portò a una notevole fragilità degli equilibri inter-statali e regionali, mutando sensibilmente anche i progetti di cooperazione politico-militare araba a seconda del contesto che si presentava di volta in volta. Parimenti influente, e di certo non meno importante, fu l'impossibilità di legare i diversi attori mediorientali con uno dei *driver* principali della politica estera regionale americana, ossia la difesa dello Stato di Israele. Infatti, le visioni diametralmente opposte tra potenze occidentali e partner mediorientali assunsero un certo spessore non solo in merito alla dinamica militare del conflitto israelo-palestinese, ma anche intorno alla condizione stessa di dover garantire una legittima esistenza ad uno Stato non arabo e non musulmano, come per l'appunto Israele, nell'allora conformazione sistemica mediorientale<sup>12</sup>.

### **La svolta del 1979 e le sfide alla creazione di un sistema di sicurezza collettivo arabo**

A determinare una importante svolta nel perseguimento di progetti di sicurezza collettiva a carattere regionale, furono due eventi accaduti entrambi nel 1979: la caduta dello Shah in Iran e l'invasione sovietica dell'Afghanistan. Questi due eventi epocali fornirono, anche su impulso statunitense, una certa pro-attività nella ricerca e nella costruzione di alleanze militari a sfondo regionale. A ciò vanno aggiunti anche i tentativi di affermazione dell'Iraq di Saddam Hussein quale nuovo Paese leader del Medio Oriente tra gli anni Ottanta e Novanta. Benché furono scongiurati i timori peggiori di un effetto a cascata simile alla "teoria del domino", che aveva guidato gran parte delle logiche USA durante la Guerra Fredda, l'amministrazione Carter, in risposta a questi eventi, propose un nuovo approccio per il Medio Oriente, in cui gli Stati Uniti avrebbero usato la forza militare se necessaria per difendere i propri interessi nella regione<sup>13</sup>. Una prospettiva che rispondeva al cambio di scenario dettato dalla perdita dell'Iran quale uno dei due pilastri per il Medio Oriente enunciato all'interno della dottrina Nixon

---

<sup>12</sup> R. Hinnebusch, *op. cit.* pp. 131-133.

<sup>13</sup> M.C. Hudson, *op. cit.*, p. 372.

(1969), quando Arabia Saudita e Iran erano alleati e fungevano da doppio baluardo alle minacce provenienti dall'interno e dall'esterno della regione contro l'ordine mediorientale imposto dagli Stati Uniti sin dal secondo dopoguerra del Novecento<sup>14</sup>. Infatti, in quegli anni, gli Stati Uniti avevano gradualmente presidiato il Medio Oriente, implementando la loro presenza militare nell'area del Golfo, attraverso l'istituzione della Joint Task Force nel 1980, che in seguito divenne lo US Central Command (CentCom) nel 1983, nel tentativo di espandere e proteggere gli interessi americani lungo l'asse tra Mar Mediterraneo e Oceano Indiano<sup>15</sup>.

Una prima risposta operativa rientrante in queste dinamiche riguardò la nascita nel 1981 del Consiglio di cooperazione del Golfo (CCG) e nello specifico del suo dispositivo di sicurezza, il Peninsula Shield Force, sorto nel 1984, ma operativo dall'anno successivo, che prevede ancora oggi una sorta di meccanismo di mutua difesa tra i sei membri fondatori del consesso sub-regionale, sebbene non esista un articolo specifico della Carta del CCG che ne richiami il modello proposto dall'art. 5 del Patto atlantico<sup>16</sup>. Di fatto l'aggressione contro un qualsiasi membro dell'organizzazione è considerata un'aggressione contro tutti gli altri, nella pratica però tale processo ha avuto diverse interpretazioni. Se durante l'invasione irachena del Kuwait (1990-1991), il meccanismo non si attivò per timori per lo più politici, favorendo invece un intervento internazionale sotto egida ONU e a guida statunitense, a cui presero parte anche alcuni Stati arabi (Arabia Saudita, Egitto, Siria e Kuwait), diversamente andò in Bahrain nel 2011, quando il CCG deliberò in favore dell'invio di truppe nella piccola isola del Golfo per garantire un pronto ritorno all'ordine, inquadrando quei disordini sociali e politici come una chiara minaccia settaria alla stabilità dell'intera Penisola arabica. In quegli anni, i partner del Golfo e gli Stati Uniti raggiunsero il massimo livello

---

<sup>14</sup> Per maggiori informazioni, si veda: United States Department of State, "Paper Prepared by the National Security Council Staff", FRUS, 1969-1976, Volume XXIV, Middle East Region and Arabian Peninsula, 1969-1972; Jordan, September 1970, pp. 257-264.

<sup>15</sup> M. Legrenzi, *The GCC and the International Relations of the Gulf*, London-New York, 2011, pp. 27-39.

<sup>16</sup> Per maggiori approfondimenti sull'argomento, si veda: J.L. Samaan, *Toward a NATO of the Gulf? The Challenges of Collective Defense Within the GCC*, Carlisle, 2017.

di cooperazione, a causa della permanente debolezza degli Stati del Golfo e dell'incapacità di questi ultimi nel saper garantire una certa difesa nazionale. Anche in virtù di ciò, gli Stati Uniti mantennero una forte presenza nella regione del Golfo che rispondeva alle preoccupazioni USA in merito all'Iran e al suo interesse nel garantire la stabilità regionale e un libero accesso agli approvvigionamenti energetici<sup>17</sup>.

Tuttavia la fine della Guerra Fredda, l'avvio di una nuova fase uni-multipolare nel sistema internazionale dominata dalla *Pax Americana*, gli attentati dell'11 settembre 2001, nonché i conflitti politici e l'insicurezza generati dall'invasione dell'Iraq (guidata da Stati Uniti e Regno Unito nel 2003) e dalle cosiddette "nuove guerre arabe" emerse nel complesso mediorientale a seguito delle Primavere arabe (2011), hanno portato alla degenerazione di rivalità regionali e alla nascita di un nuovo sistema regionale, in cui gli attori più forti sono stati in grado di proiettare il proprio potere a livello di area MENA, alimentando caos e tentando, al contempo, di rimodellare il sistema attorno ai propri interessi. Questo scenario ha lentamente indotto questi attori regionali a individuare sia gli strumenti più idonei a tutelare il pilastro di sicurezza mediorientale, sia a definire le modalità di cooperazione più definite tra Stati Uniti e i suoi partner (in particolare quelli del Golfo). Una necessità divenuta eloquente soprattutto in considerazione del fatto che i cambiamenti nel sistema regionale – divenuto ora multipolare e caotico, o per dirla alla maniera di Hinnebusch di "multipolarità frammentata"<sup>18</sup> – hanno costretto le principali potenze dell'area ad individuare istituzioni o meccanismi che potessero bilanciare l'uso illimitato e arbitrario della forza e del conflitto come strumento politico di affermazione delle proprie strategie, aprendo al contempo una dinamica crescente di competizione fra

---

<sup>17</sup> M. Legrenzi – G. Gause III, *The International Politics of the Gulf*, in L. Fawcett (ed.), *International Relations of the Middle East* (4<sup>th</sup> edition), Oxford, 2016, p. 313; B. Korany – M.A. Fattah, *Irreconcilable Role-Partners? Saudi Foreign Policy between the Ulama and the US*, in B. Korany – A.E.H. Dessouki (eds.), *The Foreign Policies of Arab States. The Challenge of Globalization*, Cairo-New York, 2010, p. 378.

<sup>18</sup> R. Hinnebusch, *The Middle East Regional System*, in R. Hinnebusch – A. Ehteshami (eds.), *The Foreign Policies of Middle East States*, Boulder, 2014, p. 51.

potenze. Uno schema che diverrà palese soprattutto all'indomani delle Primavere arabe<sup>19</sup>.

### **Le Primavere arabe e la definizione di un nuovo sistema regionale caotico**

L'approfondirsi di conflitti e tensioni in Medio Oriente, il disallineamento di determinati equilibri politici e l'emergere di nuove minacce asimmetriche hanno permesso una diffusione di nuove linee di faglia e una maggiore polarizzazione sul piano interno e regionale. Nel tentativo di dare una risposta comune a questi problemi, nonché nel perseguire quell'idea di disimpegno USA dalla regione attraverso un approccio *offshore balancing*, l'amministrazione di Barack Obama aveva lanciato il Forum di cooperazione strategica USA-CCG (2012), teso a incoraggiare un'azione collettiva sulle questioni di sicurezza regionale da parte degli Stati del Golfo con il sostegno degli Stati Uniti. Inoltre, nel 2015 e nel 2016, con i vertici USA-CCG a Camp David e a Riyadh, si erano creati dei gruppi di lavoro congiunti sulla difesa missilistica, l'antiterrorismo, la sicurezza informatica, gli illeciti finanziari e la sicurezza marittima. Tuttavia, l'accordo sul nucleare iraniano del luglio 2015, nonché il boicottaggio del Qatar nel 2017 da parte dei Paesi del CCG, ha contribuito ad alimentare un clima di forte tensione e sfiducia tra Stati Uniti e i partner arabi del Golfo, limitando di fatto qualsiasi avanzamento dei gruppi di lavoro<sup>20</sup>.

Oggi le divisioni in Medio Oriente sono di natura profonda e riflettono un certo grado di indipendenza dalle tendenze generali

---

<sup>19</sup> Per maggiori approfondimenti sul tema, si vedano: M. Lynch, *The New Arab Wars. Uprisings and Anarchy in the Middle East*, New York, 2016; K. Makdisi, *Intervention and the Arab Uprisings: From Transformation to Maintenance of Regional Order*, in R.A. Boserup et al. (eds.), *New Conflict Dynamics. Between Regional Autonomy and Intervention in the Middle East and North Africa*, Copenhagen, pp. 93-107.

<sup>20</sup> Si vedano: R.H. Santini, *A New Regional Cold War in the Middle East and North Africa: Regional Security Complex Theory Revisited*, "The International Spectator", vol. 52 (2018), n. 4, pp. 93-111; C.H. Kohl – M. Lynch, *US Strategy after the Arab Uprisings: Toward Progressive Engagement*, "The Washington Quarterly", vol. 36 (2013), n. 2, pp. 39-60; E. Ashford, *Unbalanced: Rethinking America's Commitment to the Middle East*, "Strategic Studies Quarterly", vol. 12 (2018), n. 1, Spring, pp. 127-148.

emerse nel sistema internazionale. Una situazione questa che ha portato in dote un sistema regionale tripolare<sup>21</sup> che ha contribuito a plasmare l'attuale (dis-)ordine<sup>22</sup>. In questa prospettiva ha contribuito anche la scelta di molti attori mediorientali di volersi affrancare dall'ombrello unilaterale occidentale per beneficiare di più opzioni strategiche, anche in contrapposizione al ruolo stesso degli USA nella regione (si veda in tal senso il ruolo di Russia e Cina nella vendita di armamenti in Medio Oriente). Dalle Primavere arabe del 2011, ma in maniera decisamente più marcata all'indomani della caduta di Mohammed Morsi in Egitto (luglio 2013), ha iniziato a diffondersi tra i regimi arabi la convinzione che il Medio Oriente dovesse essere immunizzato da qualsiasi minaccia alla sicurezza, interna ed esterna agli Stati e alla regione. Un'opinione che ha di fatto favorito il recupero di vecchie discussioni sulla mutua sicurezza regionale come strumento ideale per affrontare le molteplici minacce al sistema mediorientale. Tuttavia, ognuna di queste ipotesi di lavoro esprimeva un forte carattere escludente sia verso i potenziali competitor mediorientali (esemplificativi sono i casi dell'Iran e della Turchia, estromesse da tutte queste architetture di sicurezza regionale) sia nei confronti dei partner regionali (come nel caso dell'Egitto). Di fatto, dal 2013 i Paesi del Golfo promuoveranno, in un senso quasi esclusivo, tutta una serie di iniziative (come i progetti di "NATO del Golfo" del 2013, l'Alleanza araba all'interno della missione "*Restoring Hope*" in Yemen e l'Alleanza militare islamica anti-terrorismo, entrambe del 2015) alla quale si contrapporrà unicamente la proposta egiziana (la Joint Arab Military Force del 2015), che riprendeva in buona sostanza l'idea nasseriana del 1964. Al di là delle motivazioni vere o presunte, delle accuse reciproche tra i Paesi partecipanti, della retorica assertiva e aggressiva contro la minaccia di turno (tendenzialmente rivolta contro l'Iran), alla base dei fallimenti di questi processi vi

---

<sup>21</sup> Il tripolarismo mediorientale è composto dal cosiddetto "Quartetto arabo" o asse contro-rivoluzionario, costituito da Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Egitto, Bahrain (e in supporto tattico e strategico l'azione interessata di Israele in funzione anti-iraniana) al quale si somma l'appoggio militare statunitense e un sostegno più defilato della Giordania; il secondo blocco è quello relativo all'Islam politico formato da Qatar-Turchia e, infine, l'Asse di resistenza formato da Iran, Iraq, Siria e Hezbollah, che è sostenuto in una certa misura da Russia e Cina.

<sup>22</sup> Y. Guzansky – K. Michael, *Establishing an Arab NATO: Vision versus Reality*, "INSS Insight", n. 1107, 15.11.2018.

sono una serie di ostacoli politici (relativi soprattutto all'identificazione reale di una minaccia percepita comunemente da tutti), di complessità operative associate alla variabilità delle diverse forze in campo a livello di competenze e di attrezzature militari, nonché di ambizioni geopolitiche da parte dei Paesi principali della regione mediorientale<sup>23</sup>.

### **Il ruolo del MESA nel Medio Oriente contemporaneo**

In questo contesto frammentato rientra, quindi, la proposta relativa al MESA, un progetto di cooperazione di sicurezza e difesa ancora tutto in divenire e non ufficialmente mai presentato, benché se ne parli più o meno apertamente dal maggio 2017. Anche in questo caso il modello di riferimento è la NATO per la precisione l'Istanbul Cooperation Initiative (ICI), un'iniziativa lanciata durante il vertice dell'Alleanza atlantica a Istanbul nel 2004. L'ICI, che coinvolge i membri NATO e alcuni Stati del Golfo (Bahrain, Emirati Arabi Uniti, Qatar e Kuwait), è una partnership multilaterale impostata sulla cooperazione regionale di sicurezza in ambito mediorientale. In un certo senso la proposta statunitense del MESA dovrebbe rappresentare una evoluzione dell'ICI, in cui elaborare un nuovo concetto strategico da applicare al Medio Oriente allargato, nel quale il focus di sicurezza (anti-terrorismo, cooperazione frontaliera nei traffici illeciti, etc.) rimarrebbe il fattore dominante<sup>24</sup>.

Sponsor assoluto di questa operazione è stato il 45° presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, che, fin dal 2015 (ossia sin dalla campagna per le presidenziali del 2016), aveva ipotizzato la necessità di un ritiro degli Stati Uniti dai conflitti e dalle tensioni mediorientali, lasciando ai partner arabi l'onere di fronteggiare le minacce esistenti (e nella fattispecie l'Iran), anche attraverso la creazione di un esercito unico, incaricato di garantire un futuro di pace e prosperità in Medio Oriente. Una proposta che, in continuità con l'agenda dell'amministrazione Obama, la quale

---

<sup>23</sup> R. Del Sarto, H. Malmvig, E. Soler i Lecha, *Interregnum: The Regional Order in the Middle East and North Africa after 2011*, "Final Report", 1.2.2019.

<sup>24</sup> J. Burton, *NATO's "Global Partners" in Asia: Shifting Strategic Narratives, "Asian Security"*, vol. 14 (2018), n. 1, pp. 8-23.

fin dal 2012 aveva presentato un progetto simile di cooperazione rafforzata di tipo militare tra USA e membri del CCG, puntava a ridimensionare la posizione di sicurezza degli Stati Uniti in Medio Oriente<sup>25</sup>. Nel tempo l'opinione è divenuta convintamente un progetto, tanto che è stato pubblicamente sponsorizzato dal presidente Trump durante il viaggio in Medio Oriente (maggio 2017), in occasione di un vertice a Riyadh allargato ai leader e alleati della regione intera. Non a caso il portavoce del National Security Council, Garrett Marquis, riprendendo lo *statement* finale della dichiarazione di Riyadh, spiegava che nelle intenzioni USA (e arabe), il MESA avrebbe funto da baluardo contro il terrorismo e l'estremismo iraniano, portando pace, stabilità e sviluppo a livello regionale e internazionale<sup>26</sup>.

Del progetto avrebbero dovuto far parte tutti i Paesi alleati degli USA nell'area, a partire dalle monarchie del CCG (Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Arabia Saudita e Emirati Arabi Uniti), così come Egitto e Giordania, trovando interessato anche Israele, il quale avrebbe detenuto un ruolo più marginale e di supporto esterno. La strategia in questione che si sarebbe promossa si basava sull'espansione dei meccanismi di cooperazione regionali, congiuntamente all'approfondimento dell'interoperabilità tra attori per condividere l'onere di proteggere sia gli alleati sia gli interessi degli Stati Uniti nella regione e nel mondo. Una strategia volta in un certo senso a ridurre il contributo diretto degli Stati Uniti alla sicurezza regionale, ma rendendo disponibile il sostegno di Washington alla causa mediorientale in maniera equivalente a quello che i Paesi del Golfo e arabi sarebbero stati disposti a pagare per la propria difesa. Di fatto, un approccio puramente transazionale nel perseguimento di una strategia olistica che dovrebbe garantire la sicurezza dei propri interessi nell'area, offrire ai propri alleati mediorientali un nuovo patto strategico per rinsaldare le

---

<sup>25</sup> Per maggiori dettagli si vedano i documenti relativi alla National Security Strategy del 2017 e alla National Defense Strategy del 2018. I link qui di seguito: *National Security Strategy of the United States of America, 2017*, Washington, 2017; *Sharpening the American Military's Competitive Edge – Summary*, National Defence Strategy, Washington, 2018.

<sup>26</sup> Per maggiori dettagli sulla dichiarazione finale del summit di Riyadh, si veda: *Riyadh Declaration: Arab-Islamic-American Summit Succeeds in Building Close Partnership to Confront Extremism, Terrorism, Fostering Regionally, Int'l Peace, Stability, Development*, "Saudi Press Agency (SPA)", 21.5.2017.

relazioni diplomatiche e militari con Washington e contrastare il ruolo regionale dell'Iran nei principali teatri di crisi politica e di guerra (dallo Yemen alla Siria, passando per il Libano, l'Iraq e il Bahrain). In buona sostanza, la Casa Bianca punta a convincere gli alleati arabi della necessità, oltre che della convenienza, ad investire maggiori risorse nelle difese proprie nazionali che, in un prossimo futuro, saranno fondamentali nello sviluppo di un mutuo dispositivo di sicurezza collettiva. Una maggiore condivisione degli oneri, una migliore capacità militare dei partner MESA e una rinnovata attenzione alla grande competizione internazionale tra potenze – come espresso anche dalla National Security Strategy del 2017 – permetterebbe a Washington di promuovere la sicurezza e la stabilità regionale, liberando le proprie forze militari dal Medio Oriente per riposizionarle in altre regioni strategiche, come la regione dell'Indo-Pacifico<sup>27</sup>.

In questa visione, il MESA dovrebbe favorire una più profonda cooperazione tra i Paesi della regione in materia di difesa missilistica, addestramento militare, anti-terrorismo, nonché favorire un maggiore rafforzamento dei legami economici e diplomatici regionali. In funzione di ciò, il progetto permetterebbe la definizione di un patto strategico mirato a preservare medesimi obiettivi di medio-lungo periodo, come la lotta al terrorismo e all'estremismo violento islamista, nonché – e forse in particolar modo – a contrastare l'Iran, intesa come forza disgregativa e destabilizzante nel Medio Oriente allargato. Come sottolineato anche dal segretario di Stato, Mike Pompeo, il MESA sarà un forte scudo contro le minacce pervenute agli Stati del Golfo e le attività asimmetriche condotte dall'Iran nei conflitti in Siria e Yemen<sup>28</sup>.

Il progetto MESA avrebbe dovuto essere una realtà con la rielezione di Trump alla Casa Bianca, ma con l'insediamento della nuova amministrazione democratica potrebbe esserci un nuovo slittamento. Tuttavia, non è detto che Joseph Biden possa ridimensionare o addirittura cancellare il progetto *tout-court*, in quanto anche il nuovo presidente potrebbe trovare strategicamente conveniente continuare nel solco del suo predecessore.

---

<sup>27</sup> L. Coffey, J. Phillips, *The Middle East Strategic Alliance: An Uphill Struggle*, "Report", 7.4.2020, p. 1.

<sup>28</sup> M. Lee, *US pushes forward with plans for anti-Iran Arab alliance*, "Associated Press", 29.9.2018.

## Il MESA e i pilastri della strategia USA

Se in questa prospettiva l'aspetto di sicurezza militare avrebbe avuto una prerogativa dominante, in quanto mirato a garantire la percezione di stabilità delle monarchie arabe del Golfo dalla nuova assertività regionale iraniana, il Dipartimento di Stato USA ha cercato negli ultimi tempi di rimodellare parzialmente il dispositivo così pensato per riflettere obiettivi strategici più ampi che siano in grado anche di tener conto della proiezione mediorientale e internazionale di Russia e Cina. Da questo punto di vista, l'amministrazione Trump ha puntato a imporre quei *benefit* (per lo più aiuti economici) e *input* (controllo dei prezzi del petrolio) utili, più a Washington che ai Paesi arabi, per sostenere la *grand strategy* USA e orientare le politiche regionali sue e dei partner locali in funzione anti-russa e anti-cinese<sup>29</sup>.

In questo percorso, sia il Dipartimento di Stato sia il Pentagono hanno esercitato forti pressioni, anche nei confronti della Casa Bianca, per aggiornare l'impostazione iniziale del MESA fortemente improntato ad una dimensione di sola sicurezza militare. Non a caso, al pilastro di sicurezza sono stati associati anche importanti elementi innovativi di carattere economico e politico, necessari a variare e rendere più multidimensionale l'approccio stesso del progetto<sup>30</sup>.

Una sfida ardua e complessa per gli Stati Uniti, impegnati nel ridurre la propria presenza militare senza però intaccare una possibile perdita di prestigio e influenza nelle dinamiche regionali che possano andare a diretto vantaggio dei *competitor* internazionali.

### *Il pilastro di sicurezza*

Un *update* del progetto non può non prescindere dal ruolo funzionale del pilastro di sicurezza. Come già detto in precedenza, il MESA dovrebbe sfruttare una maggiore interoperabilità dei sistemi di difesa degli Stati membri, con gli USA incaricati di fornire formazione e sistemi d'arma che consentirebbero ai soggetti interessati di disporre di adeguate competenze e mezzi per colmare le

---

<sup>29</sup> A.H. Cordesman – G. Hwang, *U.S. Competition with China and Russia: The Crisis-Driven Need to Change U.S. Strategy*, "Report", 11.8.2020, pp. 2-4.

<sup>30</sup> Y. Farouk, *The Middle East Strategic Alliance Has a Long Way to Go*, "Report", 8.2.2019, p. 2.

rispettive lacune in materia di difesa nazionale. In questa prospettiva, le esercitazioni militari o le simulazioni di *war games* promosse o fortemente sponsorizzate dalla Casa Bianca rappresentano il primo passaggio verso una dimensione di interoperabilità interforze. Un esempio concreto è rappresentato dalle operazioni “*Arab Shield 1*”, tenutesi in Egitto (3-16 novembre 2018), che hanno visto il coinvolgimento di forze terrestri, navali e aeree di Arabia Saudita, EAU, Kuwait, Bahrain, Egitto e Giordania, mentre reparti marocchini e libanesi hanno partecipato in qualità di osservatori. Queste esercitazioni sono state le più grandi esercitazioni congiunte mai avvenute in Medio Oriente e secondo molti analisti hanno rappresentato un primo passo effettivo verso il progetto MESA<sup>31</sup>.

L'alleanza futura, infatti, dovrebbe essere costituita da Paesi i cui sistemi di arma abbiano un elevato grado di interoperabilità e il cui personale condivida competenze tecniche simili che favoriscano una grande capacità di adattamento e risposta immediata alle minacce interne ed esterne alla regione. Tale mossa sarebbe pensata essenzialmente per limitare, se non addirittura impedire, gli acquisti di armi nella regione da fornitori non USA, come ad esempio i Paesi europei e, soprattutto, dalla Russia e dalla Cina. Il tema degli equipaggiamenti è diventata una condizione tanto più evidente quanto eclatante, anche in virtù del ruolo di attori del calibro di Egitto, Algeria, Turchia, Iran, Israele, Arabia Saudita ed EAU che hanno portato avanti importanti programmi di riarmo e di ammodernamento dello strumento militare, collaborando e acquisendo materiali per i propri eserciti da Paesi come Russia, Cina, Francia, Italia, Germania e Regno Unito<sup>32</sup>.

Una situazione, questa, che ha visto Mosca e Pechino saper sfruttare adeguatamente le rispettive peculiarità in termini di diplomazia, ampliando non solo il proprio *network* politico-economico-militare, ma penetrando anche dal punto di vista strategico la regione mediorientale. Ad esempio, la Cina, oltre alla vendita di missili balistici e droni armati ai Paesi del Golfo, ha stabilito la sua

---

<sup>31</sup> G. Cafiero – C. Bianco, “*Arab Shield 1*”: *The birth of an Arab NATO?*, The Middle East Institute (MEI), 13.11.2018.

<sup>32</sup> L.C. Sim – J. Fulton, *Implications of a regional order in flux: Chinese and Russian relations with the United Arab Emirates*, “Cambridge Review of International Affairs”, 2020, pp. 1-19

prima base militare all'estero a Gibuti, un Paese piccolo ma strategicamente rilevante nel Corno d'Africa, adiacente alla presenza militare statunitense nell'area (sempre lì c'è Camp Lemonnier). Pochi chilometri più su, ad Haidob, in Sudan, la Cina sta ultimando la costruzione di un porto che servirà come snodo di facilitazione per alcuni vettori inseriti nella Via della Seta marittima. Queste installazioni garantiscono, infatti, un affaccio di primo piano sulle vie navigabili internazionali tra Mar Rosso e Oceano Indiano e una vicinanza strategica ai tre *chokepoint* internazionali di Suez, Bab al-Mandeb e Hormuz, dai quali passano circa il 45% dei beni commerciali (anche energetici) mondiali<sup>33</sup>.

Altresì rilevante è il ruolo svolto dalla Russia, che è stata in grado di consolidare il suo ruolo in Siria, costruendo una base aerea a Hmeimim in supporto a quella navale già esistente a Tartus, espandendo il suo *leverage* in tutti gli scenari di crisi regionali (dalla Libia al Caucaso), fino ad insediarsi sul Mar Rosso, dove, secondo fonti giornalistiche, il Cremlino avrebbe chiuso accordi in Eritrea, Sudan e in Somaliland per costruire un centro logistico militare ad Assab e delle basi navali a Port Sudan e Berbera<sup>34</sup>. L'intreccio di interessi in materia di sicurezza, economia e politica tra Medio Oriente e Corno d'Africa, con il coinvolgimento diretto di attori locali e potenze esterne, rappresenta in un certo senso la cartina di tornasole degli equilibri globali presenti e futuri<sup>35</sup>.

La crescita di influenza di Cina e Russia nei settori di difesa e sicurezza mediorientale dimostra di converso quanto sia diventata alta la minaccia portata direttamente alle capacità USA nell'area, riuscendo ad accreditarsi come dei partner più affidabili di Washington da più prospettive operative (politica, economia e difesa). Seguendo queste prerogative, la ridefinizione del MESA consentirebbe agli Stati Uniti anche un maggiore controllo dei trasferimenti di armi, di parti di mezzi meccanici, così come di tecnologie poste a violazioni internazionali (in questo caso è

---

<sup>33</sup> J. Rogin, *China is challenging the U.S. in the Horn of Africa – and Washington is silent*, "The Washington Post", 27.9.2018.

<sup>34</sup> Per maggiori approfondimenti si veda: S. Ramani, *Engaged opportunism? Russia's role in the Horn of Africa*, "Report", 2.7.2020.

<sup>35</sup> S. Cropsey – G. Roughead, *A U.S. Withdrawal Will Cause a Power Struggle in the Middle East*, "Foreign Policy", 19.12.2019.

eclatante il riferimento al caso Egitto-Corea del Nord del 2017<sup>36</sup>), che potrebbero implicare un disvelamento di segreti militari statunitensi a Paesi terzi, con i quali gli USA non mantengono rapporti cordiali<sup>37</sup>.

### *Il pilastro diplomatico*

Congiuntamente alla dimensione puramente securitaria, gli USA hanno sviluppato altri canali, diplomatici ed economici, più appetibili a guadagnare consensi e interessi verso i partner arabi della regione. In questa ottica, il *framework* politico adeguatamente pensato nel MESA incorpora meccanismi di *governance* e impegni precisi per fornire agli Stati membri quelle capacità necessarie a risolvere le controversie esistenti (basti soltanto pensare alla tensione intra-Golfo tra quartetto arabo e Qatar) e/o a prevenire e disinnescare altre crisi nella regione allargata. Un'azione volta a dare un'impronta precisa e capace di rispondere meglio alle esigenze politiche arabe, impendendo anche il riempimento di quel vuoto emerso nella regione nel corso degli ultimi vent'anni. Non a caso l'esempio più chiaro che spiega meglio l'approccio diplomatico e di sicurezza degli Stati Uniti nella regione è dato dalla strategia che lega in una sottile linea rossa la proposta americana "Peace to Prosperity" per una risoluzione del conflitto israelo-palestinese (anche noto come "accordo del secolo"), i cosiddetti "accordi di Abramo" tra Israele, EAU e Bahrain e i *normalization agreement* di Israele con Sudan e Marocco. Le intese così presentate sono fra loro collegate da un fattore dominante: il processo di pace mediorientale. In questo senso, tali intese aiutano a comprendere meglio il disegno USA nell'area: l'utilizzo del supporto politico e di sicurezza nei confronti dei Paesi arabi (le monarchie del Golfo, *in primis*) come strumento di bilanciamento dell'accordo del secolo, troppo favorevole a Israele e poco attento alle istanze palestinesi. In

---

<sup>36</sup> Nell'agosto 2017 l'amministrazione Trump aveva congelato 195 milioni di dollari di fondi destinati alle Forze Armate egiziane a causa del costante supporto tecnico de Il Cairo ai programmi nucleari nordcoreani. Per maggiori dettagli, si vedano: S. Amin, *Shock and confusion in Egypt over US aid cut*, "Al Monitor", 8.9.2017; J. Warrick, *A North Korean ship was seized off Egypt with a huge cache of weapons destined for a surprising buyer*, "The Washington Post", 1.10.2017.

<sup>37</sup> *Statement of General Kenneth F. McKenzie, Jr. on the Posture of U.S. Central Command*, "House Armed Services Committee (HASC)", 10.3.2020.

tal senso, si punta a coinvolgere congiuntamente principali attori arabi e Israele nella futura realizzazione di un sistema di sicurezza regionale<sup>38</sup>.

Tali iniziative accolgono in pieno altre evidenze indirette del progetto americano:

- 1) spaccare il fronte arabo-musulmano, lasciando in disparte gli attori meno propensi ad accettare le dinamiche di potenza esistenti nell'area;
- 2) favorire un'interdipendenza tra i Paesi politicamente vicini a Washington e Tel Aviv, anche attraverso una serie di accordi di sicurezza ed economici;
- 3) creare un contesto regionale nuovo con il "fronte arabo pragmatico" inteso come primo scudo militare contro i nemici degli Stati Uniti e di Israele (è evidente qui il richiamo alla Middle East Strategic Alliance).

In questo modo la necessità strategica statunitense allargherebbe la prospettiva non solo al Medio Oriente, ma anche al quadrante che va dall'Africa orientale alla regione dell'Indo-Pacifico, in un'operazione tesa a contrastare in un'azione a tenaglia tutti i nemici degli USA e di Israele. Di fatto, questa duplice prospettiva strategica si inserisce in uno scenario geopolitico fluido volto a proteggere ed espandere gli interessi (politici, economici e di sicurezza) israeliani e americani che collegano i Paesi afro-asiatici tra Mar Rosso e Oceano Indiano occidentale, creando così un potenziale blocco unico di Stati (compresi quelli del Golfo e l'India), con i quali condividere visioni (per lo più di sicurezza) e minacce comuni (Iran, Russia e Cina). Se il riferimento principale sono l'Iran e i suoi *proxies* regionali (Hezbollah e milizie sciite in Siria e Iraq), non sono da meno i richiami sottesi alle forze dell'Islam politico e agli Stati che hanno negli anni accolto queste istanze (Qatar e Turchia). Sebbene Doha e Ankara siano alleati degli USA e intrattengano rapporti altalenanti con Tel Aviv, le rispettive posizioni e interessi geopolitici rischiano di cadere in conflitto con gli USA e Israele. Anche per questo è molto importante per Washington e Tel Aviv creare un nuovo scenario favorevole di allineamenti regionali, nei quali i Paesi arabi più importanti (Egitto, Arabia Saudita,

---

<sup>38</sup> S.J. Frantzman, *Cementing Israel's New Ties in Arab World Is Essential for Future*, "Newsweek", 30.10.2020.

Emirati Arabi Uniti) supportino le iniziative israeliane spaccando ulteriormente il fronte non allineato (come nel caso della delicata posizione giordana, contraria al piano Trump e indirettamente agli accordi di Abramo), ma anche sostenendo le insolite sinergie israelo-emiratine nel Mediterraneo, tra Libano e Striscia di Gaza. In quest'ottica, Israele punta sempre più a legarsi agli EAU anche per contenere le influenze turco-qatariote e iraniane nella Striscia di Gaza, dove negli anni Ankara, Doha e Teheran hanno stretto forti legami con Hamas. Di fatto, Israele intravede negli Emirati la possibilità di penetrare Hamas in maniera strumentale al suo interesse di sicurezza, dividendo ulteriormente il campo palestinese e permettendo ad Abu Dhabi di giocare un ruolo importante nel bacino mediterraneo-vicino-orientale<sup>39</sup>.

### *Il pilastro economico*

Sebbene sia il più trascurato anche il pilastro economico, che dovrebbe ruotare intorno al commercio regionale, alla navigazione libera e alla cooperazione energetica, fungerebbe da equalizzatore nel bilanciare la strategia mediorientale e globale USA. Come evidenziato da diversi attori regionali (in particolare dai rappresentanti di Bahrain e Oman), l'implementazione del pilastro economico all'interno del MESA stimolerebbe il commercio e gli investimenti diretti esteri tra i suoi membri, garantendo interdipendenza e cooperazione pacifica tra le parti. Un aspetto non irrilevante che aiuterebbe a creare una migliore omogeneità negli obiettivi e negli strumenti da adottare, fornendo alla sicurezza una dimensione economica parimenti rilevante rispetto agli aspetti più propriamente politici e militari. Una scelta volta, da un lato, a incoraggiare la cooptazione tra gli Stati arabi meno ricchi e/o più scettici ad aderire al MESA (come appunto Bahrain, Oman, Kuwait e Qatar), dall'altro, a favorire la creazione di un *framework* economico, parallelo alle altre dimensioni, teso a pianificare e coordinare lo sviluppo economico regionale e l'integrazione del settore energetico con l'assistenza USA. Una misura utile anche ad

---

<sup>39</sup> Per maggiori approfondimenti, si veda: G. Dentice, *Approfondimento: Dal piano Trump agli accordi di Israele con Emirati Arabi Uniti e Bahrain*, in V. Talbot (a cura di), *Focus Mediterraneo allargato n. 14*, ISPI per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento Italiano e del MAECI, 23.9.2020.

allontanare le mire cinesi e russe, che, specie nell'ultimo decennio, con le monarchie del Golfo hanno costruito importanti connessioni energetiche, infrastrutturali e commerciali. Allo stesso tempo, questo dispositivo interno al MESA permetterebbe ai Paesi arabi di godere di maggiori liberalizzazioni e aperture ai mercati USA e occidentali, fornendo al contempo meccanismi di assistenza economica su base regionale necessari a stabilizzare l'area<sup>40</sup>.

### **Limiti e aspettative per la realizzazione del MESA**

Al netto dei miglioramenti apportati in corso d'opera, sono stati pochi i risultati raggiunti nella realizzazione del MESA e numerosi rimangono gli interrogativi sulla futura struttura, sulle tempistiche di attuazione del progetto, nonché su tutta una serie di ostacoli politici e operativi, a cui si sommano le variabili regionali relative alle tensioni intra-Golfo, alla ritrosia egiziana ad essere coinvolto in un progetto che non lo vede coinvolto in prima linea, così come alle minacce (vere o presunte) portate dai principali attori regionali, come Iran e Turchia. Tutti questi aspetti stanno contribuendo a rallentare il processo, rischiando di focalizzare l'attenzione solo ed esclusivamente sulla dimensione di sicurezza. Un focus, questo, molto più vicino alle sensibilità del Golfo. Qui di seguito chiariamo quali sono gli aspetti pendenti che caratterizzano il mancato sviluppo del MESA.

#### *Questioni operative*

Come accennato in precedenza, sono diverse le questioni prioritarie pendenti. Tuttavia gli interrogativi maggiori riguardano tre aspetti di carattere prettamente operativo:

- 1) il numero degli attori da coinvolgere e di conseguenza il loro differente livello di preparazione, capacità operative e strutture militari adeguate alle sfide ricorrenti nella regione allargata;

---

<sup>40</sup> K. Fontenrose, *A crisis of commitment in the Middle East. But whose?*, Atlantic Council, 15.11.2019; Sheikh Khalid bin Ahmed al-Khalifa, *14<sup>th</sup> Middle East Security Summit – The IISS Manama Dialogue*, Second Plenary Session, 27.10.2018.

- 2) la scelta dell'ubicazione del quartier generale (una questione di non poco conto, considerando le frizioni in materia tra egiziani e sauditi);
- 3) le tempistiche non chiare e i troppi vincoli posti dai partner arabi.

Dalla sponsorizzazione del progetto nel maggio 2017, durante l'Arab-Islamic-American Summit di Riyadh, il MESA non ha conosciuto sviluppi concreti. Il summit – saltato – di Washington (ottobre 2018) avrebbe dovuto delineare alcuni presupposti operativi chiari, ma qualsiasi avanzamento nella proposta ha conosciuto soltanto lenti e ufficiosi *step*, debitamente concordati tra le diplomazie di USA, Arabia Saudita, EAU e, indirettamente, di Israele. In teoria, il MESA sarebbe dovuto essere al centro nell'agenda del Segretario di Stato USA durante il *tour* mediorientale dell'8-15 gennaio 2019, nonché nella conferenza ministeriale di Varsavia (13-14 febbraio 2019). Ancora una volta, però, queste occasioni hanno confermato le diversità di vedute profonde nel mondo arabo (Egitto e Tunisia partecipavano con dei viceministri, mentre Paesi come Iraq, Kuwait e Qatar si erano espressi nuovamente in favore di una neutralità nei confronti di Teheran).

Da quel momento in poi, i colloqui si sono arenati e non hanno conosciuto sviluppi sensibili<sup>41</sup> anche a causa dell'avvicinarsi della campagna elettorale per le presidenziali USA 2020 e, soprattutto, per l'avvio del processo parallelo (e funzionale al MESA) legato alla presentazione dell'accordo del secolo (28 gennaio 2020). A questi aspetti organizzativo-politici, si sono affiancati anche problemi più "tecnici", relativi alla gestione, al controllo centralizzato del comando e all'affido del comando generale, che rischierebbe di riaprire la cronica tensione sulla leadership tra Egitto e Arabia Saudita. Altra questione rilevante è la codifica dell'alleanza relativa alla mutua difesa. Nel Patto atlantico esiste l'articolo 5, che impegna gli alleati a intervenire in caso di attacco portato nei confronti di uno dei membri dell'alleanza. Questo punto apre, inoltre, molti interrogativi attorno alla natura dell'alleanza (difensiva o offensiva?), alle modalità di dispiegamento e agli obiettivi da perseguire. Il patto di sicurezza si attiverebbe nel solo Medio Oriente, già

---

<sup>41</sup> K. Young, *Post-Pompeo, no American vision for economic growth in the Middle East*, American Enterprise Institute (AEI), 17.1.2019.

attraversato da conflitti non convenzionali ed asimmetrici, o si estenderebbe ad altri contesti affini (per esempio il Corno d’Africa)? In quel caso si replicherebbe lo schema NATO in soccorso di qualsiasi membro vittima di un attacco esterno? Gli Stati interessati sarebbero veramente disposti ad accettare tali regole d’ingaggio? Nel caso di divergenze operative, a chi spetterebbe la decisione finale su una data questione? Questi aspetti se non debitamente affrontati rischieranno di ingarbugliare qualsiasi sviluppo ulteriore del progetto MESA<sup>42</sup>.

### *Obiettivi e logica dell'alleanza*

Un altro aspetto non considerato riguarda gli obiettivi di fondo e la logica che serve questo progetto. Secondo Egitto e Giordania, il MESA così com’è impostato serve tendenzialmente le ambizioni e gli interessi di Arabia Saudita ed EAU (i quali godrebbero anche di un generale beneplacito israeliano), nonché degli Stati Uniti. Di fatto questa percezione ha favorito un diffuso senso di diffidenza da parte di alcuni partner, creando aspettative differenti. Sono molti i Paesi MENA a ritenere questo meccanismo una buona occasione da non appiattare alle logiche di potenza della diarchia saudita-emiratina, ma di allargare il processo alle esigenze dell’intera regione in una visione più ampia e condivisa di sicurezza collettiva, che vada oltre il solo fattore iraniano, evitando al contempo inutili avventurismi militari (come ad esempio avvenuto in Yemen con il comando saudita). Infatti, l’impostazione attuale del MESA, al netto dei progressi già compiuti (soprattutto in termini di interoperabilità e comando unificato all’interno della struttura del CCG), non avrebbe meccanismi o dispositivi chiari ed efficaci per fronteggiare neanche l’Iran. Inoltre, il progetto così impostato non permetterebbe di definire quanto questa presunta alleanza possa realmente perseguire gli interessi locali o regionali e non quelli divergenti di un unico attore e/o degli Stati Uniti<sup>43</sup>.

Allo stesso tempo, qualsiasi sistema di sicurezza destinato alla gestione dei conflitti interni, siano essi guerre civili o prodotti

---

<sup>42</sup> Si veda: A.H. Cordesman– N. Harrington, *The Arab Gulf States and Iran: Military Spending, Modernization, and the Shifting Military Balance*, “Report”, 12.12.2018.

<sup>43</sup> Y. Farouk, *op. cit.*, pp. 7-8.

da minacce asimmetriche, dovrà affrontare anche una questione rischiosa e contestata come la sovranità dei singoli Stati. Il MESA, infatti, ignora i fattori domestici nazionali che creano instabilità, escludendo volutamente tutte le minacce che giungono dalle politiche statuali e regionali dei *player* arabi coinvolti nel progetto. Se l'obiettivo è legato alla promozione della pace, della sicurezza e della stabilità della regione, esso non può essere perseguito se non si considera anche la dimensione domestica delle minacce, promosse non solo dai conflitti e dal terrorismo, ma anche dall'autoritarismo violento e dalla violazione costante dei diritti umani, civili e politici, nei confronti di soggetti singoli, collettività e minoranze all'interno di un dato territorio. Anche in quest'ottica bisogna leggere negativamente la scarsa disponibilità concessa dai comandi nazionali a favorire una collaborazione più ampia a livello regionale con gli altri partner, nel timore che questa condizione possa aprire il fianco interno a possibili colpi di Stato e *regime change* (il caso più emblematico è rappresentato proprio dall'Egitto). Tale condizione può facilmente essere trasposta anche al versante economico-energetico, dove sono molti i Paesi della possibile coalizione a nutrire dubbi, diffidenze e sospetti verso un *framework* di cooperazione regionale multilaterale ritenuto poco equo e attento alle istanze dei membri più deboli<sup>44</sup>.

Parimenti importante è la logica che muove la strategia mediorientale degli attori coinvolti. Le monarchie del Golfo hanno interpretato spesso il quadrante mediorientale e le loro relazioni regionali e internazionali attraverso la lente tipica della Guerra Fredda, senza tener conto dei rapporti di forza esistenti nell'area MENA. Una visione parziale che non considera anche il ruolo sempre più marginalizzato degli Stati Uniti nelle dinamiche mediorientali, soppiantato – almeno in parte – da Russia e Cina, interessate, ognuna a suo modo, a ridefinire equilibri e influenza nel Medio Oriente post-americano<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Si vedano: *Chapter Seven: Middle East and North Africa*, "The Military Balance", vol. 120 (2020), n. 1, pp. 324-387; E. Ragab, *An Alternative Approach to Regional Security in the Middle East*, "The Cairo Review of Global Affairs", 3.4.2020.

<sup>45</sup> A. Ansar, *Emerging Alliances In The Middle East; Connection Between Arab NATO And CPEC*, "Defence Journal", vol. 22 (2018), n. 4, pp. 60-62.

*Percezione delle minacce e ostacoli politici*

Non meno problematica è la questione relativa all'identificazione delle minacce, dovuta per lo più all'assenza di una visione strategica comune che qualifica i diversi gradi di minacce regionali, lasciando il tutto alla libera percezione e interpretazione degli attori coinvolti. Se le Primavere arabe hanno amplificato notevolmente il sentimento di insicurezza tra le leadership della regione giustificando la proposta sul MESA come una soluzione parziale al deficit di sicurezza arabo, è altrettanto vero che la visione dominante anti-iraniana promossa nel progetto da Arabia Saudita ed EAU, si contrappone eloquentemente alla diversa percezione di sicurezza e minaccia di Paesi come Egitto, Giordania e Marocco. Altresì importante potrebbe essere l'aspetto legato all'Islam politico, nel quale Egitto, Arabia Saudita ed EAU non vorrebbero includere il Qatar nella coalizione in modo da contrastare apertamente anche la strategie regionali della Turchia, alleata di Doha. L'esclusione qatarina, però, non può essere accettata da Washington, che non può permettersi di lasciar fuori un partner chiave che ospita ad al-Ubeid la più grande base militare USA nella regione. Anche la Giordania ha una visione differente del concetto di minaccia, cercando non a caso una sponda nell'Egitto. Amman non considera una priorità il contenimento dell'Iran, mentre dimostra preoccupazione, anche in termini di sicurezza nazionale, per i riflessi della crisi dei rifugiati siriani in Giordania e degli sviluppi troppo favorevoli a Israele nell'accordo del secolo. Queste divisioni potrebbero non di meno porsi anche nei confronti di un tema delicato come la lotta al terrorismo. Come accaduto nel recente passato, in assenza di una definizione unica o di un riconoscimento di cosa sia o meno terrorismo, i Paesi coinvolti in questa alleanza potrebbero trovare conveniente colpire un soggetto piuttosto che un altro oppure perseguire agende differenti<sup>46</sup>.

L'identificazione o meno delle minacce apre, infine, tutta una riflessione ampia su una questione storicamente divisiva: il ruolo di Israele. Egitto e Giordania hanno riconosciuto da tempo Israele firmando un trattato di pace, mentre EAU e Bahrain hanno da poco firmato un'intesa di normalizzazione dei rapporti bilaterali,

---

<sup>46</sup> *The Middle East between Collective Security and Collective Breakdown*, "Middle East Report", n. 212, 27.4.2020.

lasciando Arabia Saudita e Qatar, ognuno per motivi differenti, di fronte ad una situazione di non facile gestione, per motivazioni di carattere interno (vedi Riyadh) o di alleanze regionali (come nel caso qatarino), entrambe legate al conflitto israelo-palestinese. Qualora fosse superato questo nodo, rimarrebbe inalterato un altro aspetto. Storicamente, Israele è scettico alla stipula formale di patti regionali che impediscano la sua libertà di manovra strategica. Anche alla luce di ciò non è improbabile che all'interno di un'alleanza così eterogenea gli Stati Uniti possano prediligere una dinamica di tipo bilaterale a un approccio multilaterale. In termini militari, le differenze politiche si sono tradotte in una reticenza da parte dei singoli membri a condividere notizie, informazioni e intelligence necessarie a definire obiettivi comuni come una difesa missilistica integrata a livello regionale<sup>47</sup>.

#### *Il ruolo di Turchia e Iraq*

Ultimo aspetto non trascurabile è quello legato al ruolo di due importanti attori regionali, volutamente esclusi dalla dinamica di cooperazione regionale, ossia Turchia e Iraq. Due Paesi a loro modo cardine dal punto di vista militare e diplomatico per qualsiasi evoluzione nella costruzione di un'alleanza di sicurezza.

Nel caso turco, vi è una questione legata alla forte assertività del nuovo corso di politica estera. Dalla Libia, alla Siria del nord e al Mediterraneo orientale, così come dal Caucaso meridionale al Corno d'Africa, Ankara rivendica maggiori spazi operativi (in combinazione con l'alleato qatarino) da contrapporre alle scelte e alle iniziative dei *player* regionali (Egitto, Israele, Arabia Saudita ed EAU) e internazionali (Francia e USA, su tutti). Ambizioni di leadership, accresciuta competizione regionale e perseguimento di precisi interessi geostrategici, economici ed energetici sono alla base della rinnovata assertività turca. Di fatto, Ankara percepisce il MESA come una minaccia alla propria strategia mediorientale e nella fattispecie al ruolo turco di contrasto alle forze curde in Siria. Inoltre, considerando che il Qatar è l'unico solido alleato regionale della Turchia è improbabile ipotizzare l'inclusione e/o esclusione dell'uno e/o dell'altro senza tener conto dei riflessi regionali. È

---

<sup>47</sup> H. Hassan, *The Arab Alliance Is a Circular Firing Squad*, "Foreign Policy", 3.6.2019.

difficilmente ipotizzabile la nascita di un soggetto di cooperazione militare che agisca lungo in confini turchi senza ottenere l'esplicito avallo di Ankara a operare in quelle aree<sup>48</sup>.

Non meno controversa e peculiare è la questione MESA in relazione all'Iraq, partner strategico degli Stati Uniti ma anche Paese che intrattiene stretti rapporti con il vicino Iran. Tra la fine del 2019 e gli inizi del 2020, Baghdad ha rischiato di divenire nuovamente il palcoscenico militare dello scontro tra Washington e Teheran a seguito dell'uccisione, per mezzo di drone, del generale Qassem Soleimani, comandante delle brigate al-Qods delle guardie della Rivoluzione islamica e responsabile delle operazioni estere di Teheran, e di Abu Mahdi al-Muhandis, vice capo delle Forze di mobilitazione popolare irachene spalleggiate dall'Iran<sup>49</sup>. Se è innegabile che gli USA spingano da tempo su Baghdad per convincere ad abbracciare il progetto MESA e abbandonare l'asse iraniano, è altrettanto vero che le realtà politiche irachene risultano essere fortemente dipendenti dalla Repubblica islamica, così come buona parte delle milizie sciite attive in Iraq. Gli ultimi sviluppi legati al cambio al vertice alla guida del Paese, con l'insediamento di un nuovo premier più sensibile alle istanze USA, potrebbe avere certamente un peso. Infatti, Mustafa al-Kadhimi, ex direttore dei servizi segreti iracheni e subentrato ad Adil Abd al-Mahdi, più schierato in favore di Teheran, si è mosso sin dal suo insediamento marcando un netto percorso di distacco rispetto ai suoi predecessori e sponsorizzando in una qual misura un percorso di avvicinamento agli USA e alle sue strategie mediorientali. Ciononostante è impensabile, anche alla luce del forte sostegno espresso dall'Iran durante la campagna militare irachena contro lo Stato Islamico e della pervadente e conseguente penetrazione dello stesso attraverso attori non statuali di suo riferimento (come ad esempio le diverse milizie ibride sciite), che Baghdad possa decidere di lasciare Teheran a cuor leggero senza incorrere nei contraccolpi interni e

---

<sup>48</sup> Si vedano: F. Donelli, *La politica mediorientale della Turchia: dall'autonomia alla nascita dell'Asse turco-qatariota*, "Rivista di Politica", n. 2, 2019, pp. 69-69; V. Talbot, *Nuovo protagonismo della Turchia nello scacchiere regionale*, Note, ISPI per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento Italiano e del MAECI, n. 85, 6.11.2020.

<sup>49</sup> *Qasem Soleimani: US kills top Iranian general in Baghdad air strike*, "BBC", 3.1.2020.

regionali di un'alleanza di natura offensiva e dichiaratamente anti-iraniana. In questo senso, l'Iraq potrebbe rimanere, anche più di Qatar e Turchia, un concreto terreno di scontro geopolitico tra USA e Iran, nonché un attore in grado di far precipitare ancor prima di nascere qualsiasi progetto di cooperazione regionale in materia di sicurezza<sup>50</sup>.

## Il MESA e i riflessi regionali

Ad oggi, il MESA somiglia sempre più al manifesto e allo strumento principale della dottrina mediorientale di Trump. Un progetto ambizioso e funzionale, ma poco strutturato nella sostanza per poter fungere da supporto alla *grand strategy* USA nella competizione con le altre grandi potenze internazionali<sup>51</sup>. Sebbene, molti dei partner regionali si siano mostrati convinti dell'urgenza di una maggiore cooperazione intra-regionale, sono altresì poco propensi ad appoggiarsi nuovamente allo scudo difensivo e militare occidentale e americano nel caso specifico. Una situazione legata ai timori che molti attori regionali nutrono non solo sulla capacità del progetto di sopravvivere anche oltre Trump e la sua politica, ma soprattutto – almeno in chiave saudita – sulla volontà della stessa amministrazione nell'impegnarsi, anche militarmente, in un confronto serrato contro l'Iran. I casi di Arabia Saudita e Israele, pilastri storici della strategia mediorientale USA, chiariscono questi dubbi collegabili anche al progetto MESA.

Nel settembre 2019, le installazioni petrolifere in Arabia Saudita sono state attaccate, secondo la maggior parte delle agenzie di intelligence occidentali, da attori direttamente legati all'Iran<sup>52</sup>. Al netto di una retorica aggressiva e minacciosa, il mancato intervento militare USA in favore di Riyadh aveva indispettito il partner saudita. Tuttavia la moderazione nella risposta da parte di Washington spiega bene i timori USA sulle conseguenze

---

<sup>50</sup> S. Nowacka, *Foreign Military Presence in Iraq in Light of the Iran-U.S. Rivalry*, "Bulletin", n. 21 (1451), 11.2.2020, p. 2.

<sup>51</sup> E.A. Colby – A. Wess Mitchell, *The Age of Great-Power Competition How the Trump Administration Refashioned American Strategy*, "Foreign Affairs", vol. 99 (2020), n. 1, January/February, pp. 118-130.

<sup>52</sup> H. Pamuk, *Exclusive: U.S. probe of Saudi oil attack shows it came from north – report*, "Reuters", 19.12.2019.

potenzialmente gravi di una risposta militare nell'area. Una scelta che smentisce in parte la narrazione anti-iraniana di Trump, ma che al contempo si sposta in una condizione di discontinuità rispetto agli ultimi quarant'anni di politica estera USA nel Golfo Persico. Il discorso relativo al valore delle partnership e delle alleanze allarga il dibattito anche a Paesi storicamente importanti come ad esempio Israele. Pur godendo dei benefici politici e del significativo supporto militare ed economico degli Stati Uniti, Israele ha negli anni recenti perso la sua centralità totale nel dibattito di politica estera USA. Una questione esplosa in maniera palese con Obama, ma rimarcata in maniera differente anche con Trump, che, al netto delle dimostrazioni eclatanti di vicinanza politica (come nella questione israelo-palestinese), ha pungolato lo storico alleato chiedendo cambi di rotta notevoli nei confronti dei partner internazionali come Cina e Russia, pena una riduzione della generosità USA nei prossimi decenni. In effetti, Israele è un Paese ricco e sviluppato, con un'economia avanzata, ben integrata con il resto del mondo, con eccellenze nell'ambito delle tecnologie, con una forza armata tra le più avanzate al mondo e in una posizione strategica (trans-regionale) privilegiata come mai avuto in passato. Al netto del dossier Iran, Israele gode di tutte le forze utili a fronteggiare la minaccia, grazie anche alla generosa assistenza USA, soprattutto in materia di difesa. Una condizione favorita anche dalla distensione e convergenza di interessi con i Paesi arabi nel Golfo Persico, compresa la regolarizzazione delle relazioni avvenuta con gli accordi di Abramo, che hanno riconosciuto in maniera inequivocabile una normalizzazione dello *status quo*, ossia l'occupazione militare israeliana della Cisgiordania. In altre parole, Israele non è più un alleato in pericolo o minacciato direttamente come in passato<sup>53</sup>. In questo senso, Arabia Saudita (soprattutto in relazione ai flussi petroliferi) e Israele (minacce alla sicurezza e questione palestinese) rappresentano pertanto due facce della stessa medaglia: essi sono due rilevanti pilastri di sicurezza nella politica estera mediorientale USA, ma non più così basilari ed essenziali nella *grand strategy* di quest'ultima, sempre più orientata ad affrontare le sfide principali per la propria sicurezza e strategia nazionali in altri contesti globali

---

<sup>53</sup> S.A. Cook, *No Exit. Why the Middle East Still Matters to America*, "Foreign Affairs", vol. 99 (2020), n. 6, November/December, pp. 135-142.

(come la regione dell'Indo-Pacifico). Un nuovo approccio alla regione, che non nega la sua importanza strategica, ma ne riconsidera il valore in termini di mezzi, impegni, risorse e sfide. Ecco quindi spiegata la *ratio* complessiva del MESA<sup>54</sup>.

Tale prospettiva è resa ancor più evidente dalle scelte spesso contraddittorie in politica estera da parte della Casa Bianca, la quale ha scontato una crisi di credibilità agli occhi dei suoi partner medio-orientali. Le decisioni assunte in questi anni nei teatri di conflitto in Siria, Libia e Yemen hanno nuociuto gravemente alla posizione statunitense in Medio Oriente, tanto da far pensare a molti leader arabi che Washington non abbia una reale strategia per la regione. Una sensazione rimarcata anche dalla genesi del progetto MESA, che esprime in sostanza il desiderio degli Stati Uniti di disimpegnarsi militarmente e diplomaticamente dalla regione. Una scelta che andrebbe però condivisa con i partner, attraverso una ridefinizione di ruoli e compiti in favore delle potenze regionali (Israele e Golfo come attori politici e l'Egitto in termini di alfiere militare), al fine di contrastare efficacemente possibili cambi di registro o equilibri di potenza nell'area. Di fatto una strategia in continuità con la tradizione di politica estera mediorientale statunitense, coerente anche nei decenni successivi sotto le presidenze Reagan, Bush, Clinton, Bush junior e Obama. Benché più avvezzo a proclami divisivi e ad uno stile politico aggressivo e polarizzante, anche l'amministrazione Trump ha nei fatti continuato a perseguire, seppur con toni e metodi in parte divergenti, una via di sostanziale continuità con i suoi predecessori. Allo stesso tempo, la perseveranza nel concepire questo modello di MESA non nasconde tutti i limiti emersi, rischiando di andare incontro a nuovi imprevisti e di proporre un'idea di coalizione politico-militare troppo schiacciata sulle prerogative di pochi (Arabia Saudita e Israele su tutti)<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> M. Karlin – T. Cofman Wittes, *How to Do More With Less in the Middle East. American Policy in the Wake of the Pandemic*, "Foreign Affairs", 15.9.2020.

<sup>55</sup> Si vedano: D. Bandow, *Why America Should Say No to an Arab NATO*, "The National Interest", 26.11.2018; V. Nasr, *The Only Way Out of the Middle East Is Through It. Patient Engagement Will Finally Allow the United States to Withdraw*, "Foreign Affairs", 26.8.2020.

### **Middle East Strategic Alliance: una strada (ancora) in salita**

Il futuro successo di qualsiasi architettura di sicurezza regionale potrà, dunque, passare soltanto da una chiara definizione di obiettivi, priorità, interessi comuni, ma anche dalla condivisione di ruoli e compiti precisi da parte dei singoli attori coinvolti in seno all'alleanza. Una scelta necessaria e obbligata attenta a impedire litigiosità e tensioni che possano far implodere il progetto. La presenza di più piani di instabilità interni ed esterni al Medio Oriente rende particolarmente complesso il disegno strategico di Washington nell'attuale scenario regionale, con il rischio di squilibri nelle dimensioni operative e negli obiettivi da perseguire. Ecco quindi che un soggetto dal potenziale stabilizzante, almeno per una parte della regione mediorientale, potrebbe verosimilmente trasformarsi in uno strumento divisivo e foriero di nuove fratture e tensioni geopolitiche, a uso e consumo di uno o più attori locali e internazionali. Una situazione che nella fattispecie potrebbe vedere avvantaggiati per motivi differenti, Israele, Arabia Saudita e EAU. Contrariamente, gli Stati Uniti sono i soggetti più esposti a un ridimensionamento politico. Infatti, al netto delle potenzialità del progetto, il MESA rappresenta un'ardua sfida per Washington, alle prese con la definizione di un'alternativa strategicamente coerente all'attuale indirizzo di politica estera dopo oltre settant'anni di presenza diplomatica, economica e militare in Medio Oriente. In conclusione emerge chiaramente un quadro frammentato e altamente confuso nel quale il MESA solleva più interrogativi che risposte utili ad affrontare le urgenti sfide, politiche e di sicurezza, regionali e internazionali.



# La complessa eredità della presidenza Trump sullo scacchiere siriano-iracheno

di ANDREA PLEBANI

**Abstract** – *Understanding the legacy left by Donald Trump's presidency on the Syrian and Iraqi systems is a difficult yet extremely important task. After having been at the forefront of international media coverage for over three years (2014-2017), the area returned to being perceived as marginal after major combat operations against the "Islamic State" ended. Yet the "Syria" maintained a crucial importance for Washington, far exceeding the threat represented by jihadist forces. Once IS positions in the Jazira crumbled, Syria and Iraq sank into a new spiral of instability fed by a "game of shadows" witnessing the presence of a wide array of competing actors operating at the local, regional and international levels. Washington was no exception, adopting a geopolitical posture that deeply influenced local equilibriums and dynamics. The article therefore aims to analyze the effects Trump's presidency had on the U.S. geopolitical stance in Syria and Iraq, focusing in particular on its impact on friends and foes alike, in an area destined to remain central for Middle Eastern equilibriums for years to come.*

Delimitare gli effetti che la presidenza di Donald Trump ha avuto sullo scenario siriano-iracheno è un compito arduo e al tempo stesso particolarmente significativo. Per quanto il "Siria" sia tornato a ricoprire un ruolo marginale sul piano mediatico in seguito alle pesanti sconfitte inflitte al sedicente "Stato Islamico" (IS) e alla graduale sclerotizzazione delle dinamiche interne alla crisi siriana, infatti, esso rimane uno snodo geopolitico di primaria importanza sul quale l'amministrazione uscente ha impresso un'impronta ben più rilevante di quanto si sia portati a considerare.

Benché le continuità con la presidenza Obama siano state spesso sottostimate<sup>1</sup>, è evidente come l'iperattivismo che ha caratterizzato

---

<sup>1</sup> A. Quarenghi, *Gli Stati Uniti nella fase post-Obama*, in A. Plebani – A.L. Pinchetti (a cura di), *Una regione in cambiamento: Il sistema mediorientale tra nuove dinamiche geopolitiche e antiche rivalità*, Milano, 2020, pp. 65-81.

gli anni di Trump alla Casa Bianca e i continui (e spesso repentini) cambi di direzione da egli impressi alla politica statunitense abbiano segnato in maniera profonda le posizioni di Washington nella regione, così come la sua immagine *for friends and foes alike*. Muovendo da tali premesse, la struttura del presente saggio riprenderà l'impostazione già a suo tempo adottata in occasione della pubblicazione del numero monografico di questa rivista "Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento"<sup>2</sup>. La prima parte prenderà in esame gli avvenimenti che più hanno segnato il teatro iracheno, mentre la seconda si concentrerà sulle dinamiche interne al sistema siriano. In entrambi i casi, si cercherà di identificare le posizioni assunte dalla presidenza Trump e i loro effetti (diretti e indiretti) su uno scenario regionale che, all'alba dell'insediamento alla Casa Bianca di Joseph Biden, appare diviso e segnato da profonde contrapposizioni.

### **Stati Uniti e Iraq a diciotto anni dal varo dell'operazione Iraqi Freedom**

Il 26 febbraio del 2003, poche settimane prima dall'avvio delle operazioni militari che avrebbero portato alla caduta del regime di Saddam Hussein, l'allora Presidente degli Stati Uniti d'America, George W. Bush, delineava quelle che erano le posizioni della sua amministrazione nei confronti dell'Iraq e le speranze relative alla sua rinascita:

The current Iraqi regime has shown the power of tyranny to spread discord and violence in the Middle East. A liberated Iraq can show the power of freedom to transform that vital region, by bringing hope and progress into the lives of millions. America's interests in security, and America's belief in liberty, both lead in the same direction: to a free and peaceful Iraq. The first to benefit from a free Iraq would be the Iraqi people, themselves. Today they live in scarcity and fear, under a dictator who has brought them nothing but war, and misery, and torture. [...] Rebuilding Iraq will require a

---

<sup>2</sup> A. Plebani, *Stati Uniti e Iraq tra disengagement, frammentazione e agende contrapposte*, in M. de Leonardis (a cura di), *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento*, "Quaderni di Scienze Politiche", vol. 7 (2017), n. 12, pp. 185-201.

sustained commitment from many nations, including our own: we will remain in Iraq as long as necessary, and not a day more. [...] After defeating enemies, we did not leave behind occupying armies, we left constitutions and parliaments. We established an atmosphere of safety, in which responsible, reform-minded local leaders could build lasting institutions of freedom. In societies that once bred fascism and militarism, liberty found a permanent home<sup>3</sup>.

A quasi diciotto anni di distanza, benché i progressi fatti registrare dal “nuovo Iraq” siano notevoli soprattutto se confrontati con i momenti più bui dell’era ba’thista<sup>4</sup>, la discrasia esistente tra quello che l’Iraq post-Saddam avrebbe dovuto (e potuto) essere e la situazione attuale appare in tutta la sua profondità. Benché a partire dal gennaio 2005, milioni di cittadini iracheni abbiano potuto esercitare il proprio diritto di voto dopo decenni di dittatura brutale, il processo di transizione verso un sistema pienamente democratico appare lungi dall’essere concluso, anche alla luce di un quadro interno e regionale fortemente destabilizzato. La pacificazione della “terra dei due fiumi”, inoltre, premessa esiziale per una vera rinascita del Paese, rimane ancora un obiettivo a cui tendere più che un risultato acquisito, nonostante siano passati oltre tre anni dalla chiusura delle maggiori operazioni militari contro IS. Tutto questo senza considerare le numerose minacce di natura esogena ed endogena alla piena sovranità di Baghdad e le enormi sfide che essa si trova ad affrontare sul piano economico e sociale.

Per quanto sia evidente come questa situazione non sia imputabile alle scelte del Presidente Trump – che, peraltro, ha più volte ribadito la propria opposizione all’operazione *Iraqi Freedom* e al protrarsi della presenza statunitense in Mesopotamia – le politiche adottate durante il suo mandato hanno inciso pesantemente sia sugli equilibri interni che sulla posizione internazionale del Paese.

Due casi di studio risultano particolarmente utili in tal senso: i) la posizione assunta dalla Casa Bianca in merito allo scontro scoppiato nella seconda metà del 2017 tra il governo centrale di Baghdad e la Regione Autonoma del Kurdistan (KRA); ii) l’escalation della crisi che ha contrapposto Stati Uniti ed Iran

<sup>3</sup> *Remarks on the Future of Iraq* (Washington Hilton Hotel, 26.2.2003), “Selected Speeches of President George W. Bush”, pp. 168-170.

<sup>4</sup> Per una disamina dell’evoluzione del sistema iracheno si rimanda a P. Marr – I. al-Marashi, *The Modern History of Iraq*, Boulder, 2017.

in seguito all'uccisione nei pressi dell'aeroporto di Baghdad del generale iraniano Qassem Sulaimani.

### **Una “non scelta” dalle conseguenze significative: l'amministrazione Trump dinnanzi alla crisi di Kirkuk**

Per quanto considerate un partner strategico da Washington ben prima della caduta di Mosul in mano jihadista, le autorità della KRA avevano visto il loro peso specifico aumentare in misura esponenziale nella seconda metà del 2014. In assenza di un massiccio intervento internazionale, le unità *peshmerga*<sup>5</sup> erano ben presto assurte agli occhi dell'opinione pubblica e delle maggiori cancellerie occidentali al ruolo di ultimo baluardo in grado di separare il nord dell'Iraq dalla capitolazione. Il tributo di sangue pagato dalle forze curde, unito alla capacità di mettere in sicurezza intere aree del nord, si tradusse in un massiccio afflusso di aiuti economici e militari che rafforzarono ulteriormente le posizioni delle leadership locali, andando così a ridefinire i delicati equilibri che le legavano al governo centrale<sup>6</sup>. Soprattutto, però, esse contribuirono a consolidare ulteriormente la storica partnership con Washington e a riportare alla ribalta la questione delle aree contese tra KRA e governo centrale, Kirkuk su tutte<sup>7</sup>.

In questo contesto, l'elezione di Trump alla Casa Bianca sembra porre le basi per un ulteriore miglioramento della situazione curda. Ben prima del suo insediamento, il Presidente aveva pubblicamente lodato il contributo dei peshmerga alla lotta contro lo “Stato Islamico”

---

<sup>5</sup> Letteralmente “colui che fronteggia la morte”. Il termine designa le unità curde che ora sono parte integrante della guardia regionale della regione del Kurdistan iracheno.

<sup>6</sup> Si veda in merito il bel rapporto a suo tempo pubblicato da International Crisis Group: AA.VV., *Arming Iraq's Kurds: Fighting IS, Inviting Conflict*, “Middle East Report”, n. 158, 2015.

<sup>7</sup> Con questo termine vengono indicati una serie di territori dal rilevante peso strategico, politico ed economico oggetto di scontro tra il governo di Baghdad e quello regionale di Erbil. Sul tema esiste un'ampissima bibliografia. Tra le varie analisi si rimanda a D. Meier, *Disputed Territories' in Northern Iraq: The Frontiering of in-between Spaces*, “Mediterranean Politics” vol. 25 (2020), n. 3, pp. 351-371 e S. Wolff, *Governing (in) Kirkuk: resolving the status of a disputed territory in post-American Iraq*, “International Affairs”, vol. 86 (2010), n. 6, pp. 1361-1379.

e in molti ritenevano che il suo mandato sarebbe coinciso con una soluzione alla questione delle aree contese particolarmente favorevole alla KRA, se non – addirittura – con la secessione di quest'ultima dallo Stato iracheno<sup>8</sup>.

Eppure, nel giro di pochi mesi, questo scenario era cambiato radicalmente: la liberazione della città di Mosul (giugno 2017) e il rapido collasso delle ultime roccaforti jihadiste, unita a considerazioni di natura eminentemente interna, spinsero la leadership curdo-irachena ad “alzare la posta” e a puntare all'indipendenza. La mossa, inevitabilmente, scatenò l'immediata opposizione del governo centrale iracheno, sostenuto da Turchia e Iran. Di fronte al rischio di danneggiare irrimediabilmente le relazioni con Baghdad e all'opposizione espressa da tutti i principali Paesi della regione (ad eccezione di Israele), l'amministrazione Trump optò per un sostanziale non-coinvolgimento. La crisi raggiunse il suo apice in ottobre e si risolse in uno scontro che vide la sconfitta dei *peshmerga* e il loro ritiro da Kirkuk e dalle principali aree contese.

Per quanto apparentemente allineata a quella “*one Iraq policy*” che aveva caratterizzato le posizioni americane dal 2003 in avanti e giustificata dalla volontà di evitare di coinvolgere gli Stati Uniti in una nuova crisi irachena, la scelta della Presidenza Trump di fatto avallava una nuova configurazione dei rapporti di forza che avrebbero finito col segnare profondamente gli equilibri della regione. Decidendo di “non scegliere” tra Baghdad ed Erbil, Washington aveva di fatto abdicato al proprio ruolo di garante della stabilità interna irachena, lasciando campo libero al suo principale competitor nella regione, l'Iran<sup>9</sup>, e a un alleato di lungo corso, la Turchia, che negli ultimi anni aveva in più occasioni assunto posizioni divergenti rispetto ai desiderata americani.

Tutto questo assumeva un peso specifico ancora più significativo se si considera come l'escalation della crisi fosse tutt'altro che inevitabile. Per quanto l'intransigenza delle leadership curde abbia

---

<sup>8</sup> M. Kaplan, *For Iraqi Kurds, Trump Brings Hope for Independence. Why the New Administration Inspires Optimism*, “Foreign Affairs”, 12.4.2017.

<sup>9</sup> Non a caso questi giocò un ruolo determinante nella risoluzione della crisi a favore di Baghdad, attraverso la mobilitazione di milizie irachene ad esso vicine e le pressioni esercitate “dietro le quinte” dal Gen. Qassem Soleimani nei confronti delle diverse fazioni curde. J. Hiltermann – M. Fantappie, *Twilight of the Kurds*, “Foreign Affairs”, 16.1.2018.

contribuito in maniera determinante agli sviluppi sopra descritti, le opzioni a disposizione dell'amministrazione repubblicana non erano limitate alla scelta di un partner a discapito di un altro. Già in passato gli Stati Uniti avevano dimostrato di sapere mediare tra le parti attraverso l'avvio di round negoziali dedicati o, se necessario, l'interposizione fisica tra i contendenti<sup>10</sup>. A mancare, in questo caso, era stata la volontà politica di farsi carico del processo negoziale e di gestione della crisi: una scelta che, per quanto coerente con gli impegni assunti da Trump in campagna elettorale in merito al *disengagement* dalle aree più critiche della regione, non teneva conto delle conseguenze di medio e lungo periodo che questo poteva comportare, soprattutto in relazione alla credibilità degli impegni statunitensi nei confronti dei propri partner locali.

### **La competizione tra Stati Uniti e Iran all'interno del teatro iracheno e le sue conseguenze**

Facilitato dalla decisione dell'amministrazione Trump di non schierarsi apertamente, l'intervento iraniano nell'ambito della crisi di Kirkuk si inseriva in un processo di lungo periodo che aveva visto Teheran acquisire un peso crescente all'interno del sistema iracheno. Un ruolo cruciale, in tal senso, era stato giocato da una pletera di milizie le cui attività erano state a più riprese denunciate da Washington sin dai primi anni seguiti alla caduta del regime di Saddam Hussein<sup>11</sup>. Per quanto già evidente, questo fenomeno aveva acquisito una rilevanza crescente in seguito alla caduta di Mosul in mano jihadista (giugno 2014): legittimate dal loro

---

<sup>10</sup> In diversi casi le forze statunitensi erano state costrette a intervenire direttamente come nel caso delle crisi di Khanaqin (agosto 2008) e di Altun Kopri (gennaio 2009). Si vedano a tal proposito M. O'Hanlon – K. Pollack, *Iraq's Year of Living Dangerously*, "The New York Times", 26.2.2009, p. 31 e Q. Lawrence, *A Precarious Peace in Northern Iraq*, "Middle East Report Online", 1.10.2009.

<sup>11</sup> Si vedano, a tal proposito, le testimonianze rilasciate già nel corso del 2007 dal Gen. Petraeus, allora alla guida della *Multi-National Force-Iraq* (MNF-I), e dall'Ambasciatore Ryan Crocker, che guidava la rappresentanza statunitense in Iraq, sul ruolo giocato dalla Repubblica Islamica dell'Iran e dalle milizie a essa associate (in particolare quelle facenti parte dei cosiddetti "gruppi speciali"). U.S. Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *Iraq: The Crocker-Petraeus Report*, Washington, 2008, pp. 10-29.

ingresso nell'Hashd al-Sha'bi (unità di mobilitazione popolare)<sup>12</sup>, esse erano risultate determinanti nella lotta a IS ed avevano acquisito una posizione di assoluto rilievo nel Paese, non solo sul piano della sicurezza ma anche a livello politico ed economico. Per quanto formalmente inserite all'interno delle forze di sicurezza irachene, esse godevano di un'autonomia tale da spingere molti analisti a considerarle di fatto indipendenti dalla catena di comando e controllo del Ministero della Difesa. Una situazione, questa, che non era mutata nemmeno in seguito alla fine della campagna contro IS: a distanza di anni dalla dichiarazione con la quale il Primo Ministro Haider al-'Abadi annunciava la fine delle principali operazioni militari contro le forze del "Califfato" (2017), unità filo-iraniane continuavano a presidiare territori-chiave che, da al-Anbar e Niniveh, a ovest, si dipanavano sino alla provincia orientale di Diyala, lungo il confine con l'Iran<sup>13</sup>.

Questi fattori, uniti ai numerosi attacchi da esse condotti ai danni di personale e installazioni americane in Iraq e al loro ruolo all'interno della strategia regionale di Teheran<sup>14</sup>, ne facevano un nemico insidioso che Washington non sembrava in grado di arginare.

È in questo contesto che la presidenza Trump decise di innalzare lo scontro su livelli mai registrati prima. Il 3 gennaio 2020, mentre era appena giunto a Baghdad su invito del governo

---

<sup>12</sup> Il termine designa una serie di formazioni paramilitari che si erano unite alla lotta al sedicente "Stato Islamico" in seguito all'appello della più importante guida religiosa sciita del Paese, il Grande Ayatollah 'Ali al-Sistani. Su decisione dell'esecutivo, tali unità erano state inserite all'interno di un comando unificato. Sul tema si rimanda a R. Alaaldin, *The Origins and Ascendancy of Iraq's Shiite Militias*, "Current Trends in Islamist Ideology", vol. 22 (2017), pp. 143-158 e A. Plebani, *Janus in the Land of the Two Rivers: What Role for Militias in Iraq?*, in R. Alaaldin et al., (eds.), *The Rise and the Future of Militias in the MENA Region*, Milan, 2019, pp. 32-41.

<sup>13</sup> M. Knights, *Iran's Expanding Militia Army in Iraq: The New Special Groups*, "CTC Sentinel", vol. 12 (2019), n. 7, pp. 1-12.

<sup>14</sup> Sul tema esiste un'ampia letteratura. Si rimanda in particolare a due saggi: M. Brunelli, *La Repubblica Islamica dell'Iran e la "mezzaluna sciita" tra mito e realtà*, in A. Plebani (a cura di), *Una regione in cambiamento: Il sistema mediorientale tra nuove dinamiche geopolitiche e antiche rivalità*, Milano, 2020, pp. 23-43; G. Perletta, *L'Iran tra mezzelune sciite e i rischi di iperestensione*, in R. Redaelli – A. Plebani (a cura di), *Dinamiche geopolitiche contemporanee. Ce.St. In.Geo. geopolitical outlook 2020*, Milano, 2020, pp. 93-111.

iracheno, il Generale iraniano Qassem Sulaimani veniva ucciso da un attacco lanciato da forze americane nei pressi dell'aeroporto di Baghdad. La sua morte, oltre a quella di Abu Mahdi al-Muhan-dis<sup>15</sup>, rappresentava un colpo durissimo per Teheran: essa privava la Repubblica Islamica del suo ufficiale più amato e temuto, nonché del principale artefice di quella rete di alleanze con attori non-statali che le aveva permesso di incrementare enormemente il proprio peso specifico sull'intera regione. Qassem Sulaimani era stato un avversario temibile per Washington ed era considerato il mandante di molti degli attacchi che avevano colpito gli Stati Uniti e i loro alleati nella regione. Il "comandante ombra", come era spesso indicato, vantava un'influenza senza pari in un'area che dallo Yemen si estendeva sino all'Afghanistan<sup>16</sup>. Era però nel teatro siro-iracheno che egli era giunto a ricoprire una posizione cardine, in virtù dei legami intessuti con una rete vastissima di attori statuali e non, così come del ruolo determinante ricoperto nella lotta alle forze dello "Stato Islamico".

Eppure, per quanto celebrata come un importante risultato e giustificata dalla Casa Bianca sulla base di interessi di sicurezza nazionale, l'eliminazione di Sulaimani era destinata a lasciare strascichi ben più significativi delle rappresaglie lanciate da Teheran e dai suoi *clientes* locali nelle settimane successive. Al di là del netto deterioramento delle condizioni di sicurezza delle installazioni e del personale americano di stanza in Iraq, l'attacco ebbe importanti implicazioni anche sul piano politico-diplomatico. Il generale si trovava in Iraq in qualità di emissario. In quanto tale, egli godeva della protezione di Baghdad. L'attacco lanciato dalle forze americane si configurava, quindi, come una palese violazione della sovranità irachena – un fattore, questo, che (con tutta probabilità) la dirigenza statunitense, nonostante i lunghi anni trascorsi all'interno della "terra dei due fiumi", aveva fortemente sottovalutato.

---

<sup>15</sup> Esponente di punta del fronte filo-iraniano in Iraq. Era a capo di Kata'ib Hezbollah, una delle milizie più ostili nei confronti di Washington e vicine a Teheran. Al momento della sua morte era vice-comandante delle Unità di Mobilitazione Popolare. M. Knights, *Back into the Shadows? The Future of Kata'ib Hezbollah and Iran's Other Proxies in Iraq*, "CTC Sentinel", vol. 13 (2020), n. 10, pp. 1-22.

<sup>16</sup> A. Soufan, *Qassem Soleimani and Iran's Unique Regional Strategy*, "CTC Sentinel", vol. 10 (2018), n. 11, pp. 1-12.

L'attacco venne stigmatizzato da più parti, all'interno e all'esterno della regione. Esso, inoltre, suscitò un'ondata di indignazione che si tradusse in imponenti manifestazioni che investirono non solo l'Iran, ma anche le principali piazze irachene, tanto da spingere il Parlamento ad adottare una risoluzione che chiedeva il completo ritiro delle forze americane dal Paese. Non solo, per quanto tutt'altro che favorevole al ruolo giocato dalla Repubblica Islamica in Iraq, il movimento di protesta che dall'ottobre 2019 aveva investito buona parte dell'Iraq centro-meridionale denunciò con forza quella che era un'evidente ingerenza negli affari iracheni, invocando la fine dell'influenza straniera. Una posizione, questa, ben espressa da uno degli slogan più impiegati dai manifestanti: "vogliamo una patria"<sup>17</sup>. Benché la risoluzione del 2020 non fosse vincolante e sebbene le proteste siano calate in maniera significativa nel corso dell'anno, essa andavano a toccare uno dei nodi più delicati delle relazioni tra Iraq e Stati Uniti: già in passato, ai tempi del primo esecutivo di Nuri al-Maliki (2006-2010), il tema aveva trovato un'ampia eco e le parti avevano concordato la fuoriuscita della quasi totalità delle forze americane entro il 2011. La scelta si era però ben presto ritorta tanto contro Baghdad, trovandosi ad affrontare un processo di destabilizzazione che sarebbe stato sapientemente sfruttato dalle forze jihadiste allora guidate da Abu Bakr al-Baghdadi, quanto contro Washington, obbligata ad abbandonare basi di appoggio dall'eccezionale peso strategico e a registrare la crescente influenza iraniana nell'area.

Benché la presidenza Trump non abbia fatto mistero della volontà di ridurre il personale americano di stanza nel Paese, la crescente pressione attorno alla presenza statunitense in Iraq rischia di ridurre in maniera significativa i margini di manovra della nuova amministrazione. Anche qualora essa volesse invertire il trend che nell'ultima parte del 2020 ha visto una riduzione sostanziosa delle forze americane in Iraq, non è detto esso possa farlo. A distanza di oltre un anno dalle operazioni del 3 gennaio 2020, infatti, il ricordo dell'uccisione di Sulaimani e, soprattutto, delle modalità con le quali è stato condotto, è ancora vivido e, con esso, la rabbia nei confronti di ingerenze esterne che appaiono non più tollerabili.

---

<sup>17</sup> D.S. Patel, *Iraq's New Prime Minister and the Challenge of Change. A Conversation with Kanan Makiya*, "Crown Center for Middle East Studies – Brandeis University", 12.8.2020.

A distanza di pochi mesi dalle elezioni di giugno, e in assenza di alleati affidabili sui quali contare, è questo un tema che rischia di essere tutt'altro che secondario per la definizione della postura strategica di Washington nella regione.

### **L'amministrazione Trump e la crisi siriana**

Se in Iraq Washington ha dovuto fare i conti con sviluppi ben diversi da quelli immaginati all'alba dell'operazione Iraqi Freedom, la crisi siriana ha rappresentato per certi versi uno scenario ancora più difficile. Una volta scemati i facili entusiasmi che avevano accompagnato lo scoppio della "primavera di Damasco", la Presidenza Obama si è trovata sempre più evidentemente schiacciata "*between a rock and a hard place*", in bilico tra un'opposizione rivelatasi con il passare degli anni molto meno vicina alle posizioni di Washington di quanto ritenuto in prima battuta e un regime che, per quanto notevolmente indebolito, aveva dimostrato di essere disposto a combattere sino all'ultimo. Tutto questo senza considerare la dimensione internazionale di un conflitto che aveva finito coll'attrarre tra le proprie spire competitor di lunga data (Iran e Russia su tutti), alleati regionali con obiettivi marcatamente differenti (Turchia, Qatar, Arabia Saudita, Israele e Giordania, solo per citare i più rilevanti) e partner locali tanto essenziali nella lotta ad IS quanto problematici in virtù delle loro relazioni con attori chiave della regione, come ad esempio le Forze Democratiche Siriane (SDF).

Nonostante un contesto così complesso, l'amministrazione Trump era riuscita nel giro di poco tempo a raccogliere importanti risultati, soprattutto in relazione alla lotta contro lo "Stato Islamico". Dopo che la "capitale irachena" di IS, Mosul, era stata liberata nel giugno 2017, a ottobre era stata la "capitale siriana" del gruppo, Raqqa, a capitolare. Nel primo caso, le forze statunitensi avevano sostenuto le controparti irachene nel corso di un assedio durissimo prolungatosi per oltre otto mesi, mentre nel secondo esse avevano avviato una partnership con le SDF che avrebbe portato alla caduta delle ultime roccaforti jihadiste in Siria (primavera 2019) e all'eliminazione del "califfo" Abu Bakr al-Baghdadi durante un raid condotto all'interno del governatorato di Idlib (27 ottobre 2019).

Eppure, tutto questo avrebbe finito ben presto con l'essere messo in secondo piano dalla crescente destabilizzazione del quadrante siriano e dalle pesanti critiche mosse alla linea di azione adottata dalla Casa Bianca. Lungi dal porre le basi per una pacificazione del Paese, la sconfitta di IS riportò in primo piano le profonde divisioni che lo permeavano. Paradossalmente, il controllo esercitato dallo "Stato Islamico" su una fascia di territori che tagliava trasversalmente la Siria lungo il corso del fiume Eufrate aveva contribuito a separare fisicamente attori (locali e non) segnati da interessi in larga misura inconciliabili. In un certo senso, queste aree avevano rappresentato per oltre quattro anni una sorta di zona cuscinetto o, più propriamente, parafrasando un concetto elaborato da Saul Bernard Cohen, una *shatterbelt*: una linea di faglia che separava le aree controllate dalle diverse potenze, all'interno della quale queste ultime potevano scatenare le tensioni latenti all'interno del sistema internazionale senza per questo arrivare a un confronto diretto, grazie anche al ricorso estensivo a *clientes* locali<sup>18</sup>.

Per quanto la crisi siriana non si presti a facili generalizzazioni, la presenza di network composti da attori locali ed esterni al Paese è una delle caratteristiche che più hanno segnato un conflitto influenzato in maniera profonda dall'intersezione tra piano locale, regionale e internazionale. Seppur con forme e intensità differenti, tutte le principali potenze attive all'interno del Paese hanno dato vita a forme di collaborazione più o meno palesi con *clientes* attivi a livello locale. Ufficialmente giustificati da ragioni di sicurezza nazionale o dalla necessità di eliminare quanto prima la minaccia rappresentata dallo "Stato Islamico", questi legami si erano dimostrati particolarmente utili per consolidare le posizioni dei principali *player* in Siria e controbilanciare le azioni dei loro avversari. Se Teheran, nel caso specifico, aveva fatto ampio ricorso a una serie di milizie sciite di nazionalità diverse per proteggere il regime di Damasco e assicurarsi l'apertura permanente del cosiddetto "*Iranian land bridge to the Levant*"<sup>19</sup>, Washington, dopo

---

<sup>18</sup> S.B. Cohen, *Geopolitics of the World System*, Oxford, 2003.

<sup>19</sup> Conosciuto anche come "corridoio iraniano", il termine designa una serie di territori compresi tra il Golfo Persico e il Mediterraneo che vedrebbero la presenza di alleati iraniani di diversa natura in grado di permettere alla Repubblica Islamica di estendere la propria influenza ben al di là dei confini del

diversi tentativi fallimentari, era giunta a definire una partnership strategica con le SDF, attive nelle regioni nord-orientali del Paese.

La collaborazione con le SDF si era in tal senso dimostrata determinante per contrastare IS e rafforzare la presenza americana all'interno della Jazira<sup>20</sup> siro-irachena. Al tempo stesso, però, essa aveva condotto a un rapido peggioramento delle relazioni con Ankara, che considerava le SDF come un'estensione del Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK) e che non era disposta a tollerare il loro radicamento all'interno della regione autonoma di Rojava.

La situazione si era rapidamente deteriorata a partire dal 2016. Nel corso dell'anno, la Turchia aveva lanciato la prima di una serie di operazioni militari (operazione *Euphrates Shield*) nel nord della Siria. Per quanto volta primariamente a eliminare le postazioni occupate dallo "Stato Islamico" nell'area di Jarablus, essa puntava anche a prevenire l'espansione delle SDF lungo il confine siro-turco e la formazione di una fascia di territori contigui sotto il loro controllo. La pressione esercitata da Ankara si era fatta più significativa nel corso del 2018, tanto da risultare in una seconda operazione che aveva sottratto alle forze curdo-siriane il controllo del cantone nord-occidentale di Afrin (operazione *Olive Branch*). È nel tardo 2019, però, che la crisi esplose in tutta la sua gravità. Dopo un'offensiva diplomatica protrattasi per mesi, il Presidente turco Recep Tayyip Erdogan era infine riuscito a ottenere dal suo omologo statunitense il *placet* per una nuova azione militare avente per obiettivo la creazione di una zona di sicurezza della profondità di circa trenta chilometri lungo il confine turco-siriano.

Nonostante le resistenze di esponenti di primo piano dell'amministrazione, la Casa Bianca aveva ordinato alle truppe che per anni si erano interposte all'avanzata turca di abbandonare le proprie posizioni. A differenza degli interventi precedenti, però, l'operazione *Peace Spring* puntava ad aree chiave per le SDF, che – per quanto soverchiate – non arretrarono, opponendo una dura resistenza. La fase più calda dello scontro si protrasse per oltre due settimane, prima di concludersi con una serie di accordi che prefiguravano una sorte di "co-gestione" delle aree di confine tra una molteplicità di attori differenti – Mosca e Damasco inclusi.

---

Paese. F. Balanche, *From the Iranian Corridor to the Shia Crescent-Demography and Geopolitics*. "Hoover Institution", 17.8.2018, pp. 1-12.

<sup>20</sup> Il termine designa l'area compresa tra i corsi dei fiumi Tigre ed Eufrate.

Per quanto “congelata”, la crisi aveva, se possibile, contribuito a rendere ancora più complessa la situazione del nord della Siria. Ankara aveva ampliato il suo controllo su territori significativi, ma era ben lungi dal poter considerare raggiunti gli obiettivi iniziali e, soprattutto, dall’aver inflitto un colpo ferale alle SDF. Queste ultime, d’altro canto, erano riuscite a proteggere le loro aree-perno nel nord est, ma avevano subito forti perdite che mettevano in dubbio la sostenibilità del progetto autonomista di Rojava. Senza considerare il fatto che, per limitare i danni derivanti dal ritiro statunitense, erano dovute scendere a patti con Damasco, consentendo alle forze lealiste di tornare dopo anni a giocare un ruolo chiave nel nord del Paese, seppur in stretta sinergia con Mosca<sup>21</sup>.

Senza alcun dubbio, però, a subire i danni maggiori era stata la credibilità di Washington nella regione. Il ruolo giocato nella risoluzione della crisi non poteva, infatti, compensare i danni derivanti dalla scelta di sacrificare la partnership con le forze curdo-siriane sull’altare degli interessi derivanti dalla storica alleanza con la Turchia. Se sul piano più strettamente operativo, grazie al riposizionamento delle proprie truppe nel nord-est del Paese, gli Stati Uniti potevano ritenere di essere riusciti a “contenere le perdite”, lo stesso non valeva per gli aspetti più prettamente comunicativi. Per giorni l’amministrazione aveva difeso la decisione di sostenere l’azione turca, arrivando persino a minimizzare il peso specifico giocato dalle SDF nell’economia del sistema di alleanze americano («*they didn’t help us with Normandy*»<sup>22</sup>), salvo poi rivedere le proprie posizioni e annunciare l’imposizione di dure sanzioni nei confronti di Ankara. Tutto questo a soli due anni di distanza dalla pessima gestione della crisi di Kirkuk che, come accennato, aveva visto Washington abbandonare al proprio destino la dirigenza della Regione Autonoma del Kurdistan per non incrinare ulteriormente i rapporti con il governo federale iracheno e con la Turchia. Senza considerare, infine, la discutibile scelta di giustificare il riposizionamento delle truppe americane nelle province di Hasakah e Deir el-Zor (seguito al ritiro ordinato nell’ottobre 2019) con la necessità di proteggere i principali giacimenti petroliferi siriani. Una

---

<sup>21</sup> F. Balanche, *The Fragile Status Quo in Northeast Syria*, “The Washington Institute for Near East Policy Policy Watch”, n. 3343, 1.7.2020.

<sup>22</sup> M. Singh, *Trump Defends Syria Decision by Saying Kurds ‘Didn’t Help Us with Normandy’*, “The Guardian”, 10.10.2019.

posizione, questa, che non aveva mancato di suscitare nuove polemiche, soprattutto da parte di coloro che accusavano Washington di puntare esclusivamente a proteggere i propri interessi, senza curarsi delle reali istanze delle comunità locali.

A livello strategico, infine, il parziale ritiro dal nord-est della Siria si inseriva all'interno di un dibattito più ampio che aveva finito col polarizzare fortemente le posizioni all'interno della stessa amministrazione Trump. La volontà del Presidente di addivenire a una marcata riduzione dell'impegno militare statunitense al di fuori dei confini nazionali e, in particolare, all'interno del quadrante mediorientale, si era scontrata, infatti, con le posizioni di molti membri della sua squadra di governo<sup>23</sup> che ritenevano esiziale il suo mantenimento per impedire la ripresa delle forze jihadiste, tenere a freno le ambizioni iraniane, ma anche per confermare gli impegni militari assunti da Washington nei confronti dei propri alleati, junior o senior che fossero.

A dispetto dei durissimi colpi inferti ad IS, infatti, il gruppo continuava a disporre di importanti capacità operative e, complice anche la crescente destabilizzazione della regione, mostrava segni di ripresa sia in Siria che in Iraq<sup>24</sup>. Il sostegno americano ai propri alleati locali era quindi considerato esiziale per scongiurare una rinascita della formazione.

La presenza statunitense in Siria, inoltre, si inseriva all'interno di una postura strategica che puntava a limitare l'influenza iraniana sullo scenario levantino-mesopotamico: le basi dislocate nella Siria nord-orientale, nella parte meridionale del confine siriano-iracheno, nella provincia di al-Anbar e all'interno del Kurdistan iracheno rappresentavano, in tal senso, una vera e propria spina nel fianco per Teheran e per i suoi progetti volti a compattare lo spazio tra Mediterraneo e Golfo Persico<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Tra essi John Bolton, Consigliere per la Sicurezza Nazionale tra il 2018 e il 2019, e il Gen. James Mattis, che aveva guidato il Dipartimento della Difesa dal gennaio 2017 al gennaio 2019. Proprio quest'ultimo aveva rassegnato le proprie dimissioni nel dicembre 2018 in seguito all'annuncio da parte del Presidente Trump di voler attuare il ritiro completo delle forze americane di stanza in Siria.

<sup>24</sup> M. Knights – A. Almeida, *Remaining and Expanding: The Recovery of Islamic State Operations in Iraq in 2019-2020*, "CTC Sentinel", vol. 13 (2020), n. 5, pp. 12-27.

<sup>25</sup> Si veda in merito: A. Plebani, *Periphery No More: The Jazira Between Local, Regional and International Dynamics*, in R. Redaelli – F.M. Corrao (eds),

Infine, vi erano gli effetti che il ritiro avrebbe avuto su quel che rimaneva del *soft power* americano nella regione, o – quantomeno – sulla serietà degli impegni assunti da Washington nei confronti dei propri alleati. Un fattore che, per quanto controverso e difficilmente quantificabile, manteneva un peso cruciale negli equilibri mediorientali, soprattutto alla luce del fatto che, a fronte dei continui cambi di posizione statunitensi, Teheran aveva dimostrato la propria affidabilità, schierandosi saldamente al fianco dei propri alleati anche nei momenti di massima difficoltà.

## Conclusioni

A quattro anni di distanza dall'insediamento alla Casa Bianca di Donald Trump, la regione siro-irachena continua a essere uno degli snodi geopolitici più rilevanti e allo stesso tempo instabili dell'intero quadrante mediorientale.

Lungi dal segnare l'avvio di un processo di graduale normalizzazione, la caduta delle ultime roccaforti dello "Stato Islamico" ha infatti riportato alla luce tensioni e rivalità che la lotta alle forze jihadiste pareva aver posto in secondo piano<sup>26</sup>. Con l'attenuazione della minaccia comune e il collasso delle posizioni di IS nella regione della Jazira, però, era venuta meno anche la *buffer zone* che per oltre quattro anni aveva separato fisicamente attori caratterizzati da agende profondamente differenti, se non manifestamente inconciliabili.

È sulla base di tali sviluppi che, soprattutto dal 2017 in avanti, Siria e Iraq sono tornati a essere il proscenio di un "gioco di ombre" avente per protagonisti network attivi sul piano locale, regionale e internazionale. Un gioco nel quale, suo malgrado, la presidenza Trump si era trovata invischiata, ma che – nonostante le dichiarazioni ufficiali – non aveva esitato ad alimentare, lasciandosi alle spalle un'eredità complessa con la quale la nuova amministrazione statunitense dovrà necessariamente confrontarsi.

---

*Perspectives on the New Centrality of the Mediterranean*, Milan, 2021 (in corso di stampa).

<sup>26</sup> A. Plebani, *Il "Syrac" tra "Stato Islamico" e frammentazione*, "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche", vol. 7 (2017), n. 11, pp. 49-65.

Al di là dei temi esaminati nelle pagine precedenti, un'altra questione appare centrale per comprendere il ruolo che Washington potrà giocare sugli equilibri del quadrante levantino-mesopotamico: il più volte annunciato ritiro delle forze americane dispiegate in Siria e in Iraq e, più in generale, la prosecuzione del *disengagement* avviato ai tempi della presidenza Obama.

Lungi dall'aver effetti sul mero piano operativo, infatti, una ulteriore riduzione dell'impegno americano nell'area avrebbe implicazioni profonde su molteplici livelli.

Un ritiro dall'Iraq sulla falsa riga di quello completato nel 2011 rischierebbe di riproporne gli effetti negativi su scala ancora maggiore, favorendo inevitabilmente gli interessi dei principali nemici di Washington e indebolendo le posizioni degli attori tradizionalmente a essa più prossimi – leadership della KRA su tutti. Esso metterebbe inoltre a repentaglio la sostenibilità di una partnership costruita sul sacrificio di migliaia di cittadini americani e iracheni: un risultato che, al netto di numerose crisi e di lasciti difficili, ha contribuito in maniera determinante alla graduale rinascita della “terra dei due fiumi”, andando oltre la mera collaborazione sul piano della sicurezza.

Per quanto anch'esso problematico, il ritiro dalla Siria si inserisce in un contesto ben diverso. La presenza statunitense nel Paese si fonda, infatti, su basi ben più fragili rispetto a quelle irachene e si inserisce nell'ambito di una cooperazione con le SDF che, per quanto importante, ha mostrato negli ultimi anni tutte le sue contraddizioni. Sebbene parzialmente giustificato dalla prosecuzione della lotta ad IS, dai legami intessuti con le forze curdo-siriane e dalla volontà di ostacolare il rafforzamento di Teheran nell'area, l'impegno di Washington pare inevitabilmente legato all'evolversi della crisi scoppiata nel 2011 e soggetto a un'opposizione locale e internazionale ben più pronunciata che in Iraq. Fattori, questi, che sembrano prefigurare un ritiro che, al netto di possibili nuovi sviluppi, appare scontato, soprattutto in un'ottica di medio-lungo periodo.

Al di là del *timing* e della reale portata della riconfigurazione della presenza statunitense in Siria e Iraq, sarà determinante il modo col quale gli Stati Uniti gestiranno il processo. Un fattore che l'amministrazione Trump ha mostrato di non tenere sufficientemente in considerazione, ricorrendo a una linea di azione

marcatamente utilitarista che ha finito con l'incidere profondamente non solo sui rapporti con le comunità locali, ma anche sulle relazioni con alleati che fino a pochi anni fa non avrebbero mai messo in dubbio la serietà dei legami con quella che era universalmente riconosciuta come la Potenza egemone della regione.



## Erase and Rewind.

# Il coinvolgimento statunitense nel settore giordano-israelo-palestinese e l'eredità Trump

di PAOLO MAGGIOLINI

**Abstract** – *This chapter aims to document the main features of Trump's legacy to the Israeli-Palestinian conflict by analysing the United States' diplomatic relationships with Jordan, Israel and the Palestinian National Authority in the framework of the 2020 Peace to Prosperity plan. The focus on these three dimensions helps to fully detail the logics and tenets of the "new" political landscape that Trump's personal diplomacy contributed to shape. While the focus on Israel and the Palestinians is self-explanatory, the analysis of US-Jordan diplomatic relations is considered important given the strong historical and socio-political bonds between Amman and the Israeli-Palestinian question. Jordan is not simply one of the regional actors involved in the issues, but also one of the most stable Arab allies for Washington; the second belligerent Arab country that signed a peace treaty with Israel (1994); that has the longest border with it; and, finally, the sole Arab state that has with this conflict, and of course with the peace process, an existential relationship. The chapter reconsiders Trump's policies in the area by, first, providing a short overview of the past US administrations' interventions in the Israeli-Palestinian conflict, and, secondly, by focusing on Trump's initiatives toward Israel, the Palestinians and Jordan. The aim of this analysis is to highlight continuities and discontinuities, pointing out what can be considered the features and factors that can probably compose the Trump legacy to future US administrations. Trump did not simply impose his personal vision on the conflict and for its resolution. This always happens with each new administration. Rather, he deliberately ignored and contradicted much of the US' traditional assumptions about the area.*

Nella storia del coinvolgimento statunitense all'interno della politica del Medio Oriente contemporaneo, la relazione tra Washington e il conflitto israelo-palestinese si è sempre distinta per la sua organicità. Di fatto, tale questione non ha semplicemente riguardato la sfera dell'interesse nazionale statunitense sul piano internazionale,

ma ha ben più frequentemente rappresentato un tema di politica interna, in particolare rispetto alla sicurezza di Israele.

Tale particolare intreccio è frutto di una lunga evoluzione, i cui primi segnali sono riscontrabili fin dagli anni a cavallo dello scoppio di tale conflitto, quando la postura di Washington già dimostrava di essere profondamente influenzata da una sorta di inestricabile dicotomia nei confronti della lettura da darsi a tale questione. L'opinione pubblica e il Congresso apparivano solidali e vicini alle istanze del movimento sionista, mentre il governo e l'apparato responsabile della sicurezza nazionale leggevano il nascente conflitto nel solco del più generale interesse statunitense nell'ambito arabo e musulmano<sup>1</sup>. Tale polarizzazione ha contribuito in maniera determinante a definire una parte dei pilastri del suo coinvolgimento in quest'area, in particolare per quanto concerne l'esigenza di assumere una posizione responsabile all'interno del conflitto combinando l'interesse per la difesa e il sostegno di Israele, vera e propria questione di politica interna, con la necessità geopolitica e geostrategica di conservare il canale arabo sempre aperto e funzionante nell'intento di contenere possibili intromissioni sovietiche e di mantenere inalterato il flusso di petrolio dalla regione<sup>2</sup>. Una delle più evidenti conseguenze di tale intreccio è che ogni amministrazione ha sentito il dovere, o non ha potuto esimersi, dal farsi coinvolgere o dal provare a offrire la sua personale interpretazione su come meglio preservare questo equilibrio, inevitabilmente contribuendo alla riconfigurazione del panorama politico regionale<sup>3</sup>.

In questo senso, la condotta dell'amministrazione Trump, con il suo piano "Peace to Prosperity" del gennaio del 2020, è parsa perfettamente in linea con tale tradizione. Ciò che, però, ha contraddistinto questa esperienza rispetto alla storia del coinvolgimento delle diverse amministrazioni statunitensi nell'area sono il piglio e la visione che ne hanno ispirato le iniziative. Non senza

---

<sup>1</sup> S.L. Spiegel, *The United States, 1948-1993*, in J. Peters – J.D. Newman (eds.), *The Routledge Handbook on the Israeli-Palestinian Conflict*, London, 2013, p. 295.

<sup>2</sup> B. Kaussler – G.P. Hastedt, *US Foreign Policy Towards the Middle East the Realpolitik of Deceit*, London, 2017, p. 15; W. Hazbun, *Reimagining US Engagement with a Turbulent Middle East*, "MERIP", vol. 294 (2020), n. 6.

<sup>3</sup> B. Kaussler – G.P. Hastedt, *op. cit.*, p. 1.

una buona quantità di oscillazioni e mosse a sorpresa, la postura assunta dal Presidente Trump ha evidenziato un forte istinto iconoclastico del tutto singolare e inedito, in particolare per la sua volontà di confutare e ignorare quelle che sono sempre state le direttrici della politica statunitense nei confronti del conflitto e delle diverse parti in causa. Ogni sua decisione è parsa voler ribaltare il tradizionale *modus operandi* di Washington<sup>4</sup>. Nell'impostare la sua personale visione del conflitto e della sua ipotetica risoluzione, Trump non ha semplicemente offerto una nuova prospettiva o una diversa via da percorrere. Egli sembra aver più che altro inteso azzerare le eredità del passato, riavvolgendo idealmente il nastro di tale storia al periodo quasi iniziale di tale conflitto. Nel compiere ciò, Trump non ha semplicemente confermato la tradizionale predisposizione statunitense a leggere il conflitto a partire dalla sicurezza di Israele, ma ha evidentemente accolto tutte le posizioni del governo di Benjamin Netanyahu e le storiche priorità strategiche di Israele<sup>5</sup>, depoliticizzando e disconoscendo quelle palestinesi, quasi come a negare implicitamente i fondamenti del conflitto stesso. Nel compiere tale operazione, Trump ha, inoltre, intenzionalmente incrinato il delicato equilibrio tra le due parti, anche in una prospettiva futura, imponendo attraverso una serie di atti unilaterali una diversa situazione sul campo, dal riconoscimento di Gerusalemme come capitale di Israele a quello del Golan come territorio parte di questo Stato. Inoltre, la sua amministrazione ha ampiamente concesso a Netanyahu di aumentare ulteriormente l'attività di demolizione a Gerusalemme e nella Valle del Giordano, proseguendo con il congelamento delle risorse finanziarie derivanti dalla gestione delle dogane e che spettano secondo gli accordi all'Autorità Nazionale Palestinese (ANP)<sup>6</sup>. Infine, egli ha dimostrato la piena disponibilità a manipolare la sua stessa proposta di risoluzione, la "Peace to Prosperity", per utilizzarla tanto a fini di politica interna quanto per perorare altri obiettivi a livello regionale. Nelle fasi conclusive della sua amministrazione, la

---

<sup>4</sup> R.I. Khalidi, *And Now What? The Trump Administration and the Question of Jerusalem*, "Journal of Palestine Studies", vol. 47 (2018), n. 3, p. 95.

<sup>5</sup> A. Yaffin, *The Trump Plan: What's Next*, "INSS Insight", n. 1254, 28.1.2020, p. 2.

<sup>6</sup> K. Daoud, *As Biden Takes Lead, Palestinians Eager to Return to Talk with US*, "Al Monitor", 6.11.2020.

decisione con cui ha investito sulla normalizzazione tra il mondo arabo e quello israeliano è, infatti, più che un indizio. Gli accordi siglati da Emirati Arabi Uniti, Bahrain, Sudan e Marocco con Israele dimostrano di guardare verso ben altri orizzonti, limitandosi a qualche retorico riferimento al conflitto e alla necessità di una sua pacifica risoluzione. Le intese con Emirati e Bahrain, in particolare, rappresentano il coronamento di un lungo percorso di convergenza tra Israele e una parte del Golfo in ottica anti-iraniana, il principale dossier che ha ispirato buona parte della politica regionale di Trump in questi anni. Inoltre, essi hanno contribuito a polarizzare il campo piuttosto che a generare un clima favorevole alla ripresa di un negoziato.

In questo senso, il coinvolgimento statunitense sotto la guida di Trump ha oltrepassato i confini della difesa dell'interesse israeliano attraverso il suo ruolo di mediatore nel conflitto, secondo la ormai canonica immagine di Washington come l'"avvocato" di Israele, come proposto da Miller<sup>7</sup>, per farsi piuttosto attore che ha determinato una diversa realtà del conflitto attraverso una nuova forma di bilateralismo totalmente ripiegata sull'asse Washington-Tel Aviv. A farne le spese non sono stati solo i palestinesi, mai come oggi costretti nell'angolo e a dover ripensare completamente la propria linea politica e diplomatica, ma anche la Giordania, che ha guardato con crescente preoccupazione alle mosse di Trump. Per ragioni evidentemente differenti da quelle statunitensi, anche questo Paese è legato alle sorti del conflitto in maniera organica. Il tema del riconoscimento di uno Stato palestinese non è, infatti, una semplice questione di politica regionale, di prestigio nazionale o che trova origine nel sentimento di solidarietà araba, a seconda delle varie motivazioni che hanno spinto altri attori nell'area nel farsi coinvolgere. Bensì il risultato di ogni possibile negoziato su tale dossier ha qualcosa di esistenziale da dire sulla sua stabilità e tenuta. La presenza o assenza di uno Stato palestinese, così come la qualità della sua sovranità e, infine, la positiva soluzione della questione dei rifugiati, parlano direttamente alla realtà giordana, al suo passato e al suo futuro. Le apprensioni giordane, però, non appaiono come il frutto di un cosciente calcolo politico da parte di Trump, come invece può dirsi nel caso dell'isolamento palestinese,

---

<sup>7</sup> A.D. Miller, *Israel's Lawyer*, "The Washington Post", 23.5.2005.

ma sembrano il danno collaterale del suo protagonismo. Questa breve constatazione rende ancora più importante includere in quest'analisi la posizione di Amman. È proprio attraverso la combinazione dei diversi assi geopolitici che definiscono il campo giordano-israelo-palestinese che l'impatto delle politiche di Trump emerge con più chiarezza, evidenziando la natura strumentale e manipolatoria dell'interessamento della sua amministrazione nei confronti del conflitto, senza alcuna considerazione per le eredità storiche e i delicati equilibri locali.

È nel solco di queste brevi riflessioni introduttive che si analizzerà l'esperienza decennale di coinvolgimento statunitense nell'area fino alla stagione di Trump, tanto nel campo israelo-palestinese quanto nella prospettiva giordana. In una prima parte si richiameranno brevemente le diverse iniziative assunte da Washington prima degli Accordi di Oslo del 1993, per identificare alcune delle tradizionali direttrici statunitensi e tessere quella sorta di storia intrecciata lungo l'asse giordano-israelo-palestinese. In una seconda parte si rievocheranno gli anni che precedono l'amministrazione Trump, evidenziando in particolar modo le differenti posizioni assunte da Bush e Obama, e quanto queste abbiano contribuito a definire l'ideale campo di azione per l'azione di Trump. Infine, si curerà la parte riguardante l'ultimo quadriennio, per mettere in luce le "innovazioni" apportate dal Presidente e tratteggiare i contorni di quella che può essere considerata l'eredità con cui si dovrà confrontare il suo successore.

### **La politica statunitense nel contesto giordano-israelo-palestinese, 1948-1993**

Seppur la relazione tra Stati Uniti e Medio Oriente iniziò a muovere i suoi primi passi già nel corso del XIX secolo, fu solo all'epilogo del secondo conflitto mondiale che Washington incominciò a guardare a questo contesto nella prospettiva di esercitarvi la propria influenza politica ed economica. È, infatti, del febbraio 1945 l'incontro tra il Presidente Roosevelt e Re Abdul Aziz Ibn Saud sull'incrociatore USS Quincy, durante il quale vennero poste le basi per la definizione della solida relazione tra Stati Uniti e Arabia Saudita, aprendo così le porte della regione a quello che nel volgare

di poco più di una decade sarebbe divenuto il crescente protagonismo statunitense nel Medio Oriente contemporaneo<sup>8</sup>.

Successivamente, nel 1948 la proclamazione dello Stato di Israele e lo scoppio del primo conflitto arabo-israeliano rappresentarono il secondo momento chiave di questo percorso. La nascita di Israele venne immediatamente colta con simpatia. L'amministrazione Truman, infatti, procedette al rapido riconoscimento del nuovo Stato, anticipando quel rapporto speciale che nei decenni futuri si sarebbe ulteriormente articolato e consolidato. Al tempo stesso, però, durante questa prima fase l'atteggiamento di Washington di fronte agli eventi in Palestina dimostrò anche quanto la sua visione mediorientale fosse ancora acerba. Di fatto, l'amministrazione Truman non propose alcun personale programma, ma cercò piuttosto di perorare la via diplomatica nel quadro delle iniziative delle Nazioni Unite con la speranza di giungere ad una rapida risoluzione del conflitto. Per questa ragione, Washington appoggiò tanto il piano Bernadotte quanto la Conferenza di Losanna del 1949 nel tentativo di raggiungere un compromesso negoziale tra i belligeranti<sup>9</sup>. Nonostante il fallimento di entrambe queste iniziative, Truman ritenne comunque accettabile il consolidamento delle linee di divisione imposte all'epilogo del conflitto, ossia la ripartizione della Palestina storica tra il territorio dello Stato di Israele (sorto su un'area sensibilmente maggiore rispetto a quella inizialmente preventivata dal piano di spartizione delle Nazioni Unite), la Striscia di Gaza sotto occupazione egiziana e la Cisgiordania ormai ufficialmente annessa dalla Giordania.

È importante rilevare che in questa fase iniziale della storia del coinvolgimento statunitense nell'area, la posizione ufficiale dell'amministrazione Truman non sembrò cogliere le specificità di quello che sarebbe divenuto il più lungo conflitto ancora oggi aperto nella regione. Tale percezione rimase in larga parte immutata fino alla metà degli anni Settanta, in particolare per quanto concerne la questione del riconoscimento di diritti legittimi del popolo palestinese.

In tal senso, Truman ritenne che il problema dei rifugiati non avesse un chiaro profilo politico e che, per questa ragione, avrebbe

---

<sup>8</sup> G.F. Gresh – T. Keskin (eds.), *US Foreign Policy in the Middle East: From American Missionaries to the Islamic State*, London, 2018, pp. 1-3.

<sup>9</sup> S.L. Spiegel, *op. cit.*, pp. 296-297.

potuto trovare una sua futura soluzione mediante la leva economica. Nel frattempo, la questione doveva essere gestita dal punto di vista umanitario e per tale ragione venne sostenuta la creazione dell'UNRWA (1949). Inoltre, il Presidente aveva fiducia che dopo questa prima esplosione di violenza la nuova riconfigurazione territoriale avrebbe progressivamente convinto il mondo arabo ad accettare la pace. Tale idea si radicava in una lettura dello scontro secondo il solo asse arabo-israeliano, ignorando quindi il punto di vista palestinese e la sua influenza all'interno delle dinamiche di molti dei Paesi già scesi in campo nel 1948, in particolare per quanto concerne la Giordania. Di fatto, il rapido riconoscimento del Regno Hashemita di Giordania, ora sovrano sulle due sponde del fiume Giordano, confermò tale linea di pensiero. In realtà, però, Amman e Washington rimasero ancora molto distanti in questa fase. Il Presidente nutriva ben poca fiducia nella capacità della Monarchia di sopravvivere all'onda nazionalista e per tale ragione non ritenne utile sviluppare con Amman nessun tipo di particolare relazione. In sostanza, in questa fase e ancora durante i successivi venti anni, le attenzioni statunitensi e delle sue amministrazioni furono principalmente rivolte a contenere le influenze sovietiche nel contesto mediorientale, senza con ciò far mai mancare ad Israele la sua vicinanza. La lotta al comunismo era ritenuta la vera sfida nella regione e non il conflitto<sup>10</sup>. La definizione di una chiara posizione programmatica nei confronti del settore giordano-israelo-palestinese avrebbe quindi richiesto ancora parecchi anni.

In tal senso il passaggio dalle amministrazioni Eisenhower all'esperienza di Kennedy, Johnson e, infine, Nixon descrivono proprio il lento, ma incessante, superamento di queste iniziali esitazioni.

In questa sorta di percorso per tappe, l'esperienza di Eisenhower rappresentò un primo momento di importante evoluzione, seppur con minimo impatto sulla realtà del conflitto in sé. Egli, infatti, fu artefice di un primo, seppur decisivo, avvicinamento tra Washington e Amman, sempre però solo nell'ottica del contenimento sovietico e di quello egiziano di Nasser sul piano regionale. Pur evitando di prendere le parti della Monarchia hashemita

---

<sup>10</sup> C.L. Hupp, *The United States and Jordan: Middle East Diplomacy during the Cold War*, London, 2014, p. 182.

durante le due più difficili crisi a cui fu chiamata a tener testa nel corso della seconda metà degli anni Cinquanta, Eisenhower si convinse che le sorti del Regno fossero di primario interesse per la sicurezza di Israele, in particolare nell'ottica di un possibile scontro tra questo e l'Egitto<sup>11</sup>. Tale preoccupazione trovava evidenze negli eventi della crisi di Suez del 1956, durante cui il Presidente arrivò a minacciare di sospendere gli aiuti in favore di Israele se questo non avesse ritirato le proprie forze dal Sinai. A questa iniziale dura reazione di Washington, che ben testimonia la volontà di non interferire con lo status quo post 1948, fece, però, in breve seguito anche la piena disponibilità ad estendere la dottrina antisovietica del Presidente allo Stato di Israele, riequilibrando così la situazione nell'interesse di gestire tanto il dossier della pace quanto quella dei confini all'interno di tale area<sup>12</sup>.

Successivamente, l'esperienza dell'amministrazione Kennedy dimostrò la volontà di discostarsi dall'esperienza di Eisenhower. Il Presidente, infatti, puntò per prima cosa a ricucire le relazioni con Nasser, inevitabilmente a discapito dei buoni rapporti che la precedente amministrazione aveva inteso tessere con la Giordania di Re Hussein. Amman vedeva nell'Egitto un possibile fattore di destabilizzazione per la tenuta del Regno e ciò raffreddò i suoi rapporti con Washington<sup>13</sup>. Secondariamente, Kennedy modificò uno degli iniziali paradigmi della relazione tra Washington e Tel Aviv rendendosi disponibile a fornire armamenti allo Stato di Israele, che fino a quel momento aveva usufruito delle forniture francesi<sup>14</sup>.

Con l'avvento dell'amministrazione Johnson, tale apertura venne non solo confermata, ma ulteriormente sostenuta, in particolare dopo il conflitto dei Sei giorni. Fu proprio durante questo passaggio che gli Stati Uniti divennero il principale fornitore di armamenti di Israele, sostituendo la Francia. Al tempo stesso, così come aveva fatto il suo predecessore, il nuovo Presidente decise di intraprendere una nuova via diplomatica nella regione, congelando la relazione con Nasser e tornando piuttosto a guardare ad

---

<sup>11</sup> C.L. Hupp, *op. cit.*, pp. 182-183.

<sup>12</sup> S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 298; J. Pressman, *Understanding the US-Israeli Alliance*, in G.F. Gresh – T. Keskin (eds.), *US Foreign Policy in the Middle East: From American Missionaries to the Islamic State*, London, 2018, p. 106.

<sup>13</sup> C.L. Hupp, *op. cit.*, p. 183.

<sup>14</sup> S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 298; J. Pressman, *op. cit.*, p. 106.

Amman come possibile partner nell'area. La Giordania, infatti, da questo momento poté beneficiare di importanti aiuti nell'ambito militare e divenne un'utile sponda nella gestione del quadro di sicurezza nel contesto del conflitto<sup>15</sup>. Il ripristino della linea inaugurata da Eisenhower portò così a compimento il graduale percorso di avvicinamento tra Washington e Amman, permettendo il consolidamento di una relazione di mutuo interesse tra i due. Da parte statunitense, la Giordania venne sempre più considerata un importante fornitore di stabilità geopolitica per gli interessi statunitensi nell'area, meritevole quindi di aiuti a favore della sua tenuta e per lo sviluppo delle sue capacità nel campo della sicurezza. Dall'altra, la Monarchia entrò a far parte dei principali Paesi ricettori del sostegno statunitense, assicurando la solvibilità della sua spesa e ottenendo quelle risorse necessarie a sostenere le politiche distributive nel Regno<sup>16</sup>. Tale convergenza fu anche favorita dalla sempre più nitida convinzione da parte israeliana che la Giordania hashemita fosse dopo tutto il migliore dei vicini possibili all'interno del Medio Oriente contemporaneo.

Nel solco di queste esperienze, le scelte operate dall'amministrazione Nixon condussero a una più stabile definizione delle direttrici del coinvolgimento statunitense all'interno del conflitto, ma ciò non venne accompagnato da alcun riconoscimento della dimensione politica palestinese. Il sostegno di Washington ad Amman servì proprio per evitare che ciò potesse avvenire. Nixon volle che gli Stati Uniti si legassero con ancor più decisione alla Giordania al fine di rafforzare la sicurezza di Israele, e per questo si rese anche disponibile a difenderne la stabilità e sopravvivenza a differenza della linea perseguita da Eisenhower a metà degli anni Cinquanta<sup>17</sup>. Ciò apparve chiaro durante la guerra civile del 1970 tra Amman e le formazioni dei fedayn palestinesi, il cosiddetto Settembre Nero, quando Amman riuscì a bloccare agevolmente l'intervento militare siriano, forte dell'opera di deterrenza statunitense ed israeliana<sup>18</sup>. Tale mossa corrispose, anche, a una ferma chiusura nei confronti dell'Organizzazione per la Liberazione della

---

<sup>15</sup> C.L. Hupp, *op. cit.*, pp. 183-184.

<sup>16</sup> A.M. Zimmermann, *Origins of US Aid to Jordan. In US Assistance, Development, and Hierarchy in the Middle East*, New York, 2017, p. 126.

<sup>17</sup> C.L. Hupp, *op. cit.*, p. 185.

<sup>18</sup> J. Pressman, *op. cit.*, p. 107.

Palestina (OLP) ed Arafat, che vennero sempre più guardati con sospetto a causa della loro vicinanza con la sfera sovietica e al continuo ricorso alla strategia del terrorismo. Tale visione caratterizzò le amministrazioni di Nixon e Ford e l'attività di Kissinger<sup>19</sup>.

Queste direttrici si coniugarono con una ancor più marcata azione di sostegno nei confronti di Israele, ritenuta necessaria per ragioni strategiche e di opportunità. In questo modo Washington pensò di forzare il fronte arabo ad accettare che il recupero dei territori persi nel 1967 avrebbe potuto realizzarsi solo con il suo aiuto<sup>20</sup>. Queste posizioni erano state già ben esposte in occasione della presentazione della prima proposta statunitense per la risoluzione del conflitto, ossia il piano Rogers del 1969 con cui si auspicava l'attuazione della risoluzione n. 242 sul ritiro di Israele dai territori recentemente occupati e la stipula di una pace tra i belligeranti. Tale soluzione ignorava, però, le richieste politiche palestinesi, limitandosi ad una sola breve citazione della questione dei rifugiati. Il conflitto, infatti, continuava ad essere letto come una questione tra il mondo arabo e Israele, mentre le sorti palestinesi venivano giudicate dal solo punto di vista economico, umanitario e securitario. Tale posizione dopo tutto risentiva sempre di quella duplice prospettiva attraverso cui Washington aveva iniziato a guardare il Medio Oriente già nel 1948, ossia la difesa di Israele e il mantenimento del flusso di petrolio dalla regione. Di fatto, durante l'embargo petrolifero tra il 1973-1974, l'amministrazione Nixon si impegnò nell'aprire un canale negoziale tra Israele e il mondo arabo proprio per tale ragione, ignorando ancora una volta la componente palestinese in quanto ritenuta un semplice problema di sicurezza, e puntando piuttosto su Giordania ed Egitto<sup>21</sup>.

Tale linea si mantenne pressoché inalterata fino all'epilogo dell'amministrazione Reagan. L'eccezione a questa visione si ebbe con Carter l'unico presidente a mostrarsi veramente interessato a comprendere le istanze palestinesi, puntando sulla possibilità di una soluzione comprensiva del conflitto come prova di forza statunitense nella regione. Per avviare i negoziati, Carter pose ai

---

<sup>19</sup> J. Pressman, *op. cit.* p. 106.

<sup>20</sup> B. Kaussler – G.P. Hastedt, *op. cit.*, p. 20.

<sup>21</sup> J. Pressman, *op. cit.*, p. 107; M.C. Hudson, *The United States in the Middle East*, in L. Fawcett (ed.), *International Relations of the Middle East* (4<sup>th</sup> edition), Oxford, 2016, p. 360.

palestinesi la condizione di accettare sia le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza per le guerre del 1967 e 1973 sia il diritto ad esistere di Israele. Il rifiuto di Arafat ad adeguarsi a questa linea senza prima aver incamerato una decisa dichiarazione di favore nei confronti di uno Stato palestinese fecero ben presto fallire tali auspici. Al tempo stesso, però, il 1977 consegnò alla storia il primo iniziale riconoscimento dell'esistenza di legittimi diritti da parte del popolo palestinese, grazie a una dichiarazione congiunta proposta da Mosca a Washington<sup>22</sup>.

Ad ogni modo, in particolare in seguito al coronamento di Camp David con la firma della pace tra Israele ed Egitto (1978), evento realizzatosi con il minimo intervento statunitense, la lettura del conflitto e della sua risoluzione continuò a passare prevalentemente attraverso il possibile coinvolgimento di Amman. Tale fu, ancora, l'intendimento statunitense durante l'amministrazione di Reagan nel corso degli anni Ottanta, come ben dimostra la sua proposta di riconoscere un'area di auto-governo nella Cisgiordania sotto influenza giordana, precludendo quindi la possibilità che si realizzasse uno Stato di Palestina sovrano<sup>23</sup>.

Parallelamente a questi eventi e sulla scorta dei rivolgimenti degli anni Settanta, Israele diede forte impulso all'attività di costruzione ed espansione degli insediamenti all'interno dei territori occupati, dimostrandosi sempre meno incline a retrocedere da queste posizioni. La postura del governo Begin è in questo senso esemplare, come il suo omonimo piano ben ricorda. Nell'intenzioni del Primo ministro, Israele avrebbe potuto accettare solo una forma di autonomia non-territoriale nell'area, senza sovranità. Il piano era, quindi ispirato, all'idea di anettere le area restanti della Palestina storica, riconoscendo ai palestinesi il solo status di minoranza nazionale protetta<sup>24</sup>.

Nel corso della stagione che precede Oslo, il coinvolgimento statunitense nel conflitto si dimostrò privo di una vera visione

---

<sup>22</sup> S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 302; J. Pressman, *op. cit.*, p. 111.

<sup>23</sup> S. al-Khazendar, *Jordan and the Palestine Question: the Role of Islamic and Left Forces in Foreign Policy-Making*, New York, 1997, p. 142.

<sup>24</sup> S. Anziska, *Neither Two States nor One: the Palestine Question in the Age of Trump*, "Journal of Palestine Studies", vol. 46 (2017), n. 3, p. 58; N. Erakat, *Israel's Annexation of Palestinian Land Will be the Result of US Policy, not a Betrayal of It*, "Jadaliyyah", May 2020.

programmatica, poggiando più che altro su alcuni imprescindibili pilastri di natura strategica, primo fra tutti l'importanza di mantenere aperto il flusso petrolifero dai Paesi arabi. Il tema della sicurezza di Israele era centrale, ma esso era sempre più interpretato come una questione di politica interna più che regionale. In questo senso, la piena disponibilità a derubricare il conflitto come una questione tra arabi e israeliani fu funzionale a riprodurre tale postura, così come l'alleanza con la Giordania hashemita si dimostrò un'utile risorsa per garantire Tel Aviv e isolare quanto più possibile la posizione di Arafat e OLP<sup>25</sup>. Al tempo stesso, è interessante osservare come durante questo periodo, e in particolare nel corso degli anni Settanta, iniziò sempre più a prendere piede l'idea della soluzione di favorire un'amministrazione autonoma all'interno dei Territori<sup>26</sup>. Pur venendo interpretata in maniera differente a Camp David, da Begin e da Reagan, tale principio si fece largo all'interno delle discussioni sulla possibile soluzione del conflitto, per poi trovare nuova forma all'interno dello schema di Oslo, seppur in qualità di soluzione transitoria in vista di un accordo finale e la creazione di uno Stato di Palestina.

### **Il processo di pace, la soluzione dei due Stati e il suo lento superamento**

A cavallo della fine degli anni Ottanta, il rapido susseguirsi di alcuni importanti eventi sia a livello regionale sia nel settore giordano-israelo-palestinese impressero una repentina trasformazione agli equilibri geopolitici del conflitto, aprendo la strada al percorso negoziale tra israeliani e palestinesi nel segno della soluzione dei due Stati e del principio "terra per pace", una possibilità fino a qualche anno prima impensabile. I primi segnali di cambiamento si manifestarono tra il 1987 e 1988, con lo scoppio della prima Intifada in Palestina, il contestuale annuncio della nascita di Hamas e la decisione di Amman di procedere al distacco dalla Cisgiordania.

Inizialmente, Washington non sembrò realizzare la svolta che si stava compiendo all'interno del campo giordano-palestinese. Di

---

<sup>25</sup> I. Pappe, *Clusters of history: US Involvement in the Palestine Question*, "Race & Class", vol. 48 (2007), n. 3, pp. 22-25.

<sup>26</sup> S. Anziska, *op. cit.*, p. 60.

fatto, pur valutando la possibilità di riaprire il dossier sul negoziato, alla fine degli anni Ottanta l'amministrazione Reagan era ancora ferma sulle sue passate convinzioni, ritenendo che qualsiasi iniziativa avrebbe dovuto sempre svolgersi secondo la formula del coinvolgimento diretto giordano, anche sotto forma di una delegazione mista giordano-palestinese. Tale fu l'intendimento del Piano Shultz (1988) che cercò di proporre una via negoziale attraverso la composizione degli approcci di Camp David (1978), del Piano Reagan (1982) e delle diverse idee che erano state poste sul tavolo a partire dalla metà degli anni Settanta<sup>27</sup>. La proposta in realtà fallì ancor prima di essere discussa, anche per i veti israeliani. Ciononostante, questo ennesimo coinvolgimento statunitense lanciò un segnale importante circa il crescente interesse di Washington a svolgere un ruolo di mediatore nel conflitto. Inoltre, tale apertura fu tanto più rilevante in quanto, negli stessi anni, OLP e Arafat si dichiararono disponibili a rivedere la parte più contraddittoria della loro condotta politica, accettando la possibilità di negoziare sulla base delle risoluzioni n. 242 e 338 e rinunciando alla lotta armata, come emerse ad Algeri e Ginevra<sup>28</sup>. Pur senza raggiungere alcun risultato concreto, questi iniziali gesti di apertura contribuirono a definire quello che nell'arco di un quinquennio sarebbe diventato il processo di Oslo.

In questo quadro, la guerra in Iraq del 1990 in risposta all'invasione del Kuwait da parte di Saddam Hussein rappresentò un vero spartiacque. La rapida conclusione delle operazioni dimostrò l'indiscusso primato statunitense nell'area, ormai non più contendibile dato l'evidente epilogo dello scontro bipolare a favore di Washington. Tale nuova situazione venne ben compresa da Re Hussein ed Arafat, che si trovarono nella difficile condizione di dover rinegoziare le proprie posizioni per poter uscire dal momentaneo isolamento in cui si erano costretti a causa del loro sostegno al leader iracheno nel corso del 1990.

Dopo alcune iniziali esitazioni, nel 1991 l'amministrazione Bush decise di cogliere questa favorevole congiuntura per ridefinire i nuovi assetti regionali nel modo ad essa più favorevole, mediando da una posizione di forza sia con Israele sia con il mondo arabo. La

---

<sup>27</sup> S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 305.

<sup>28</sup> A. Abu-Odeh, *Jordanians, Palestinians & the Hashemite Kingdom in the Middle East Peace Process*, Washington, 1999.

Conferenza di Madrid avrebbe dovuto servire esattamente a questo scopo, prevedendo la possibilità di aprire tavoli negoziali sulle principali questioni politiche e di sicurezza nel Medio Oriente attraverso il dialogo tra arabi e israeliani. Seppur a Madrid fu ancora prevista una delegazione mista giordano-palestinese, tale iniziativa ebbe l'indubbio merito di riportare le sorti del conflitto al centro del dibattito mediorientale e internazionale, che poi gradualmente perse dopo lo scoppio della Seconda Intifada e gli attacchi alle Torri Gemelle del 2001.

A beneficiare dei frutti di questa iniziativa fu, però, la successiva amministrazione Clinton. Madrid, infatti, non raggiunse nessuno degli obiettivi prefissati, ma la convocazione della conferenza riuscì a determinare uno storico allineamento. Mentre il dialogo multilaterale sembrava sempre più bloccato e inconcludente, la mediazione norvegese fu in grado di aprire segretamente l'iniziativa negoziale di Oslo che per la prima volta nella storia mise intorno a un tavolo esponenti di OLP e di Israele, ora governato da Yitzhak Rabin (1992). Fu proprio da questa iniziativa, ancora una volta realizzatasi con il minimo impegno statunitense, che presero corpo gli Accordi di Oslo, ufficialmente esposti a Washington alla presenza di Clinton, Rabin e Arafat. Tale occasione rappresentò un passaggio storico nel coinvolgimento statunitense nel conflitto. Gli accordi "risolsero" decenni di esitazioni e dilemmi circa la relazione con la Resistenza palestinese<sup>29</sup>. Essi, inoltre, consegnarono nelle mani di Clinton il ruolo di unico mediatore.

Fu così che prese forma il processo di pace nel segno di Oslo, ossia il quadro politico e negoziale che definì gli equilibri locali fino al 2000, anno dello scoppio della Seconda Intifada e della sua drastica interruzione<sup>30</sup>. Nel 1994, gli Accordi del Cairo stabilirono i primi profili operativi per proseguire verso la soluzione del conflitto e la nascita dello Stato di Palestina, anche se quest'ultima questione non fu mai chiaramente definita all'interno dello scambio di lettere del 1993. Gerico e Gaza furono così le prime aree da cui Israele smobilitò le proprie forze, permettendo il passaggio

---

<sup>29</sup> S.L. Spiegel, *The United States, 1993-2010*, in J. Peters – J.D. Newman (eds.), *The Routledge Handbook on the Israeli-Palestinian Conflict*, London, 2013, p. 308.

<sup>30</sup> J.L. Gelvin, *The Israel-Palestine conflict: One Hundred Years of War* (3<sup>th</sup> edition), Cambridge, 2014.

della leadership e dei quadri di OLP da Tunisi alla Palestina. In seguito, nel 1995, si chiuse il cosiddetto accordo di Oslo II, con cui venne stabilito come proseguire sulla via della definizione di un'amministrazione autonoma in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza, ossia l'ANP, secondo la divisione tra area A (ad esclusivo controllo palestinese), B (con la presenza israeliana nell'ambito della gestione della sicurezza) e C (completamente sotto controllo di Tel Aviv). Inoltre, fu confermata l'intenzione di procedere con il disegno dei negoziati separati sulle principali questioni ancora rimaste aperte (confini, Gerusalemme, rifugiati, insediamenti e sicurezza) che secondo gli auspici iniziali avrebbero dovuto trovare soluzione nel corso dei successivi tre anni. Infine, nel 1996 si tennero le prime elezioni presidenziali che confermarono la leadership di Arafat a guida della nuova Autorità.

Ma nell'economia del conflitto israelo-palestinese, Oslo produsse anche un'altra grande trasformazione in quanto portò all'epilogo del tradizionale ruolo giordano di facilitatore diplomatico dietro le quinte. Tale evento si compì con la pace tra il Regno Hashemita ed Israele. Inizialmente, Amman non recepì con entusiasmo la conclusione di Oslo. Non vi erano ragioni ideologiche o di contenuto, ma la Monarchia hashemita non aveva gradito di essere stata completamente ignorata. Ciò, inoltre, era avvenuto nel momento più basso nella storia dei suoi rapporti con Washington, ossia dopo la decisione di non appoggiare le operazioni contro Baghdad. Per tale ragione, Re Hussein decise di cercare di volgere la situazione a proprio favore, aprendo a negoziati diretti per la normalizzazione dei rapporti con Tel Aviv. Il progetto di pace prese subito forma grazie all'intesa con Yitzhak Rabin, che immediatamente si mostrò essere un partner interessato<sup>31</sup>. La pace di Wadi 'Araba del 1994 coronò tale obiettivo e permise ad Amman di ricomporre i rapporti con l'amministrazione Clinton, ottenendo nuovi aiuti e la cancellazione di una parte cospicua del suo debito<sup>32</sup>. La visita del Presidente nel Regno, la seconda dopo quella

---

<sup>31</sup> P. Robins, *A History of Jordan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, pp. 133-158; P.L. Scham – R.E. Lucas, "Normalization" and "Anti-Normalization" in Jordan: the Public Debate, "Middle East Review of International Affairs", vol. 5 (2001), n. 3, p. 54.

<sup>32</sup> B. Riedel, *25 Years on, Remembering the Path to Peace for Jordan and Israel*, "Brookings", 23.10.2019.

di Nixon, confermò la nuova natura della relazione tra i due Paesi e valse, nel corso dei successivi anni, il sensibile incremento degli aiuti nei confronti di Amman. Tra il 1999 e 2000, il sostegno in ambito militare passò da 92 milioni a 208.5 milioni, mentre quello economico raggiunse la quota di 289 milioni di dollari<sup>33</sup>. Da questo momento in poi nel radar statunitense la Giordania usciva gradualmente dalla sfera del conflitto israelo-palestinese, divenendo un valido alleato nelle successive crisi geopolitiche e di sicurezza nell'arco mediorientale. In realtà, però, la pace con Israele non risolse lo storico rapporto esistenziale che il Paese aveva nei confronti della Palestina. A partire dall'epilogo della Seconda Intifada, tale situazione ritornò a far sentire i suoi effetti, destando crescenti preoccupazioni all'interno della dirigenza hashemita di fronte al peggioramento della situazione diplomatica e politica nel settore israelo-palestinese.

Nonostante il clima trionfalistico che accompagnò l'attuazione degli Accordi di Oslo, come è stato più volte messo in luce, il processo di pace era nato con evidenti debolezze strutturali, a partire proprio dall'idea che ne aveva permesso la rapida conclusione, ossia accordarsi su tutto quello che fosse nell'immediato possibile, rimandando ai successivi anni la risoluzione dei temi più problematici. Oslo costituì una sorta di atto di fede, ritenendo che fosse possibile posticipare la discussione dell'essenza stessa del conflitto, separandone il piano politico da quello economico, per giungere incrementalmente a una conclusione positiva per entrambe le parti. Secondo questa visione, la creazione di ANP e l'aumento degli aiuti nei confronti dei palestinesi avrebbe potuto creare le condizioni sufficienti per poter mediare efficacemente sui dossier più spinosi alla base del conflitto, assaporando già alcuni frutti della futura pace. Tale situazione cadde, però, facile preda delle molte sfide che a breve emersero all'interno del settore israelo-palestinese. Nel 1995, l'uccisione di Rabin per mano di un estremista ultra-ortodosso assestò, infatti, un primo duro colpo, rimuovendo uno dei principali ideatori di Oslo. Il suo successore, Shimon Peres, dimostrò di voler procedere con decisione sulla linea già tracciata, tanto da posticipare le elezioni per evitare di dissipare le energie fin a quel momento spese nel campo del negoziato con i palestinesi.

---

<sup>33</sup> A.M. Zimmermann, *op. cit.*, p. 137.

In breve, però, tale scelta si rivelò errata. Il processo di pace, infatti, stava già producendo evidenti contraddizioni che Netanyahu seppe immediatamente capitalizzare vincendo nel 1996. La sua ascesa al governo del Paese determinò il congelamento dei negoziati, allontanando palestinesi e israeliani. Evidentemente questo stato di cose fu, anche, favorito dalla risoluta intenzione di una parte del fronte palestinese di opporsi strenuamente alla soluzione prospettata da Oslo. Hamas, in particolare, si impegnò per tutto il corso degli anni Novanta nella lotta armata contro Israele, ostacolando quanto più possibile la conclusione del negoziato attraverso l'utilizzo della strategia della tensione. Ma l'aspetto sicuramente di maggior interesse risiede nel comportamento dell'amministrazione Clinton. L'avvio di Oslo e l'immediato accordo di pace tra Amman e Tel Aviv fecero momentaneamente perdere di vista a Washington le priorità del suo ruolo di mediatore. Ritenendo che israeliani e palestinesi fossero ormai in grado di proseguire autonomamente sul percorso tracciato a Oslo e ratificato a Washington, Clinton decise infatti di puntare sulla normalizzazione tra Siria e Israele<sup>34</sup>. Tale fu la condotta politica della sua amministrazione durante tutta la seconda metà degli anni Novanta. In questo modo, però, Washington perse l'occasione di favorire la positiva progressione dei negoziati durante il periodo ad interim, un ruolo che avrebbe potuto essere determinante data l'assenza di un chiaro calendario e cronoprogramma. Le conseguenze di tale scelta si colsero in modo evidente tra il 1998 e il 2000. Alla fine degli anni Novanta, lo stallo in cui versava il processo di pace non era, infatti, più ignorabile tanto che Clinton promosse l'incontro di Wye River tra Arafat e Netanyahu proprio come estremo tentativo di risuscitarlo<sup>35</sup>. In questa occasione, su invito di Washington, la Giordania di Re Hussein compì, per l'ultima volta, un ruolo centrale nella mediazione tra i due suoi vicini, ponendosi al fianco di Clinton in qualità di garante della ricomposizione tra le parti. L'invito di Clinton fu, però, motivato dal riconoscimento delle qualità carismatiche dell'anziano Re giordano, piuttosto che dalla volontà di ritagliare al Paese un nuovo ruolo nella questione israelo-palestinese. Alla successione del figlio Abdullah, infatti, la Monarchia si

---

<sup>34</sup> S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 309.

<sup>35</sup> S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 311.

distanziò ulteriormente dal conflitto, imponendo la chiusura degli uffici politici di Hamas nel Paese e optando per il decisivo allineamento nei confronti di Washington, tanto dal punto di vista della sicurezza quanto nel campo economico<sup>36</sup>.

Fin da subito, però, si comprese che il Memorandum di Wye River (1998) sarebbe stata un'altra delle tante occasioni mancate. Nei due anni successivi, nessun nuovo accordo fu raggiunto. Gli attacchi terroristici continuarono e Israele non tenne fede all'impegno di riprendere il ritiro della sua presenza militare secondo i patti<sup>37</sup>. Inoltre, Washington tornò a guardare in direzione della Siria; scelta che fu anche favorita dal governo di Barak, succeduto a Netanyahu nel maggio 1999<sup>38</sup>. Sulle basi di tali premesse, non è quindi difficile comprendere il motivo per cui l'ultimo tentativo di mediazione nel corso dell'amministrazione Clinton si sia risolto in un totale fallimento.

Nel 2000, il nuovo governo Barak decise di riprendere in mano il processo di Oslo a partire dalla convinzione di dover superare il suo approccio incrementale<sup>39</sup>. Al tempo stesso, però, piuttosto che promuovere immediatamente la ripresa dei rapporti con Arafat, egli si dedicò al ritiro unilaterale dal sud del Libano e, come po-canzi ricordato, al tentativo di aprire un canale di dialogo con la Siria, delegando il negoziato con i palestinesi a un suo inviato ad hoc senza particolari poteri. Tale strategia si rivelò ben presto fallimentare. L'appuntamento di Camp David, fortemente voluto da Clinton, si aprì, infatti, sotto i peggiori auspici. Gli esiti di Oslo fino a quel momento erano stati parziali e spesso inconcludenti. Arafat guardava alla situazione in Palestina e al negoziato con crescente apprensione. Il campo palestinese era sempre più frammentato e in fermento. Fu così che Arafat giunse a Camp David con molti dubbi e per nulla convinto dell'opportunità di parteciparvi. L'incontro si risolse in una sorta di "prendere o lasciare".

Pur in assenza di una chiara documentazione sulle proposte avanzate, è ormai evidente che Arafat non credesse né ai

---

<sup>36</sup> G. Alan, *Jordan: Living in the Crossfire*, New York, Zed Books, 2005, pp. 242-243.

<sup>37</sup> S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 311.

<sup>38</sup> S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 312.

<sup>39</sup> A. Hanieh, *The Camp David Papers*, "Journal of Palestine Studies", vol. 30 (2001), n. 2, Winter, pp. 75-97.

reali obiettivi della mediazione statunitense, percepita come troppo schierata e interessata, né alla capacità di Barak di tener fede alle proposte avanzate in quella sede garantendo il pieno sostegno da parte del suo parlamento. Inoltre, rimanevano ancora poco chiare le soluzioni prospettate su Gerusalemme e i rifugiati, due questioni centrali nel conflitto. A poco valse l'ultimo tentativo di Clinton di capitalizzare l'esperienza di Camp David proponendo i suoi Parametri nel dicembre del 2000. Di fatto, se Barak rispose con riserve, Arafat espresse un netto rifiuto. Tale situazione di stallo si ripropose ancora nel 2001 durante il meeting di Taba. Il contesto israelo-palestinese era ormai avvolto dalla seconda Intifada e, di lì a poco, l'attacco alle Torri Gemelle e la nuova amministrazione Bush avrebbero contribuito a ridefinire in maniera strutturale gli equilibri e le direttrici politiche su cui fino a quel momento si era retto il sistema regionale del Medio Oriente contemporaneo.

Tra il 2002 e il 2017, ossia durante le amministrazioni Bush e Obama, il processo di pace entrò in quella stagione di crisi che si protrae tuttora. Tale condizione fu ulteriormente amplificata dalla sua crescente irrilevanza all'interno delle nuove partite geopolitiche regionali e dalla sempre più marcata distanza tra le parti coinvolte nel conflitto. È proprio nel corso di questi anni che si è progressivamente imposta l'idea del "controllo" o "gestione" del conflitto, piuttosto che della sua risoluzione, che ha significato per prima cosa affrontare la situazione in Palestina come una questione di sicurezza piuttosto che una grande partita politica. Fu proprio durante questa stagione che il coinvolgimento della Giordania fu definitivamente ridimensionato, divenendo per Washington un partner nella più ampia lotta al terrorismo e una fonte di servizi geopolitici nell'ambito dell'opera di stabilizzazione in Iraq<sup>40</sup>. Tale evoluzione non fu solo frutto delle scelte statunitensi, ma fu anche ampiamente accompagnata dalle decisioni di Re Abdullah II. La possibilità di presentarsi come il primo tra i partner locali impegnati nella "Guerra al Terrore" servì al Regno per ottenere nuovi aiuti, compensando così la perdita dell'accesso preferenziale al petrolio iracheno ed entrando in possesso di ulteriori risorse per centrare gli obiettivi di risanamento imposti dal Fondo Monetario<sup>41</sup>. Nel

---

<sup>40</sup> C. Ryan, *Egypt-Iraq-Jordan Alliance Tries to Change Middle East Dynamics*, "Arab Center Washington DC", 16.9.2020.

<sup>41</sup> P. Robins, *op. cit.*, p. 202.

2003, l'aiuto statunitense contava già il 18% del GNI del Paese<sup>42</sup>. Al tempo stesso, tale distanziamento sembrava giovare al progetto del nuovo Re in vista del lancio di un ambizioso programma di sviluppo del Paese e di ridefinizione del suo patto sociale.

Tale evoluzione si accompagnò con la riformulazione del ruolo di mediatore di Washington. I primi segnali si ebbero già all'insediamento della nuova amministrazione Bush. Gli eventi dell'9/11 e la "Guerra al Terrore" calarono un cono d'ombra sul conflitto, relegandolo su un secondo piano. Ciò non solo ridimensionò la centralità che la questione israelo-palestinese aveva avuto durante il periodo Clinton, ma spinsero Bush a ripensare completamente alla natura e alla qualità del suo ruolo nell'area<sup>43</sup>. Nel giugno del 2002, il Presidente dichiarò pubblicamente che Washington non avrebbe investito nella mediazione se prima i palestinesi non avessero rinnovato la loro leadership e dimostrato un serio impegno nella riforma e istituzionalizzazione del loro campo politico. Il paradigma della democratizzazione entrò quindi all'interno della dinamica del conflitto e del processo di pace, divenendo il punto centrale di ogni possibile agenda negoziale ancor prima della discussione su come risolvere i suoi aspetti più controversi. Al tempo stesso, tale passaggio sembrò sottolineare che il vero problema riguardava il campo palestinese<sup>44</sup>. La risolutezza di questo nuovo orientamento fu tale che Bush decise di ignorare completamente l'iniziativa negoziale araba (Beirut, 2002) con cui si offriva la normalizzazione delle relazioni con Israele in cambio della risoluzione del conflitto secondo le tradizionali indicazioni della Nazioni Unite e la creazione di uno Stato di Palestina.

Inoltre, l'anno successivo, mentre si discuteva delle operazioni per l'invasione dell'Iraq, Washington decise di rivedere drasticamente il suo tradizionale ruolo di unico mediatore proponendo di dividerlo con il resto della comunità internazionale. Questa sorta di passo indietro rispetto al conflitto condusse, così, alla definizione del "Quartetto", ossia del gruppo di contatto formato

---

<sup>42</sup> A.M. Zimmermann, *op. cit.*, p. 152.

<sup>43</sup> T. Keskin, *An Imperial Design or Necessity of Political Economy? Understanding the Underpinnings of a Trump Administration*, in G.F. Gresh – T. Keskin (eds.), *US Foreign Policy in the Middle East: From American Missionaries to the Islamic State*, London, 2018, p. 286.

<sup>44</sup> M.C. Hudson, *op. cit.*, p. 372.

da Stati Uniti, Russia, Unione Europea e Nazioni Unite, e alla formulazione dell'iniziativa della "Road Map", con cui si auspicava una veloce risoluzione in tre mosse del conflitto israelo-palestinese, chiudendo la Seconda Intifada. L'idea fu quella di recuperare il percorso di Oslo, stabilendo però un chiaro cronoprogramma e le relative azioni da concludere per la chiusura di questo dossier entro il 2005. Come è noto anche quest'iniziativa fallì a causa di molteplici incomprensioni tra le parti.

A partire dal 2004, il conflitto iniziò a mutare verso gli equilibri che ancora oggi conosciamo. Tre furono le dinamiche che condussero a tale ultima trasformazione. La prima riguardò il coinvolgimento statunitense. Bush dimostrò di non voler essere risucchiato nelle questioni del conflitto. Sempre meno interessato a farsi coinvolgere a fronte della percezione che i palestinesi non volessero riformare ANP, il Presidente decise di appoggiare apertamente le posizioni israeliane, aprendo alla possibilità che Tel Aviv mantenesse alcuni insediamenti anche dopo il possibile accordo, e approvando anche l'idea che il ritorno dei rifugiati non avrebbe coinvolto il territorio israeliano. La seconda si espresse attraverso l'unilateralismo israeliano. Sharon decise, infatti, di imprimere una severa virata negli equilibri locali procedendo con la costruzione di una barriera in Cisgiordania, il muro di separazione, e il ritiro dalla Striscia di Gaza, senza alcun coordinamento con ANP. Tale gesto sentenziò il definitivo fallimento di tutte le idee alla base di Oslo e della stessa Road Map. Infine, il campo palestinese visse nel breve volgere di pochi anni la sua totale frammentazione. Dopo la morte di Arafat nel 2004, l'ascesa di Abu Mazen alla carica di Presidente e le elezioni politiche del 2006 vinte da Hamas, nel 2007 il movimento islamista prese il controllo della Striscia di Gaza. Tale evento minò alla base la capacità negoziale e diplomatica palestinese, sottraendole legittimità e coerenza. Inoltre, la contestuale inclusione di Hamas tra le formazioni terroristiche, ripropose tutte le contraddizioni pre-Oslo quando ogni negoziato con OLP era stato sempre rifiutato a causa del suo ricorso alla violenza.

Non a caso l'era Bush si concluse con il peggiore dei possibili risvolti. Infatti, dopo l'ennesimo fallimento con l'iniziativa di Condoleezza Rice ad Annapolis, che ebbe il solo merito di riunire un nutrito numero di Paesi arabi, e l'inconcludente risultato dell'ultimo tentativo bilaterale tra israeliani e palestinesi di

chiudere il conflitto attraverso il dialogo diretto tra Abu Mazen e Olmert<sup>45</sup>, il nuovo presidente Netanyahu lanciò l'operazione "Cast Lead" contro Gaza. Idealmente, il processo di pace non trovava solo una nuova repentina interruzione, ma veniva completamente fagocitato dalla rivalità tra Tel Aviv e Gaza, ponendo in seconda posizione ogni altro tipo di considerazione.

Gli anni che separano questo momento dalla vittoria elettorale di Trump furono caratterizzati da una crescente contraddittorietà da parte di Washington nel tentativo di tener fede tanto al suo ruolo di mediatore quanto alla necessità di ridefinire i profili del suo coinvolgimento a livello regionale.

A differenza del suo predecessore, fin dal suo insediamento, Obama intese impegnarsi nel dossier israelo-palestinese, distinguendosi tanto dalla condotta di Bush quanto da quella di Clinton. Nel fare ciò, però, la nuova amministrazione dovette immediatamente confrontarsi con un quadro regionale sempre più complesso, anche in ragione della crisi del prestigio statunitense nell'area dopo gli eventi dell'Iraq. Per tale ragione, la nuova amministrazione cercò di delineare una linea di intervento fondata su due diversi pilastri. Da una parte, Obama si impegnò per riabilitare l'immagine del Paese presso le società musulmane. A tal proposito, è storico il suo discorso del Cairo del 2009<sup>46</sup>. A questo gesto fecero poi seguito la scelta di procedere con il ritiro delle truppe statunitensi in Iraq, completato nel 2011; la decisione di mantenere una posizione di benigno osservatore nei confronti dello svolgimento delle Rivolte Arabe, retoricamente appoggiandone le proteste; e la volontà di riaprire il dossier sul nucleare iraniano, impegnandosi per una sua risoluzione negoziale<sup>47</sup>. Dall'altro, il Presidente comprese la necessità di lanciare immediatamente un segnale nei confronti del conflitto israelo-palestinese. In questo ambito, la nuova priorità fu il blocco degli insediamenti come via per la ripresa del negoziato sulla base delle risoluzioni dell'ONU<sup>48</sup>. In realtà, questa questione era stata ricorrentemente affrontata da Washington

---

<sup>45</sup> A. Benn, *Haaretz Exclusive: Olmert's Plan for Peace with the Palestinians*, "Haaretz", 17.12.2009.

<sup>46</sup> C.P. Hanelt, *The Israeli-Palestinian Conflict 2010: Obama in Charge*, "IEMED", 2011.

<sup>47</sup> W. Hazbun, *op. cit.*

<sup>48</sup> M.C. Hudson, *op. cit.*, p. 373.

fin dalla guerra dei Sei giorni. In particolare, alla fine degli anni Settanta, Carter aveva avallato un'opinione legale sull'inconsistenza degli insediamenti dal punto di vista del diritto internazionale, pur evitando di adottare misure concrete per fermarne l'espansione<sup>49</sup>. È anche vero però che tra il 1967 e il 2017 Washington aveva sempre posto il veto sulla sua reale discussione, bloccandola circa 43 volte all'interno del Consiglio di Sicurezza evitando così di esporre Israele<sup>50</sup>.

Fin dal 2009, Obama e il suo inviato speciale Mitchell richiesero a Tel Aviv di congelare ogni nuovo tipo di costruzione o espansione all'interno della Cisgiordania<sup>51</sup>. Netanyahu accolse inizialmente la proposta di una moratoria di 10 mesi in vista della ripresa dei negoziati, ma già l'anno successivo, proprio in occasione della visita del Vicepresidente Biden, annunciò l'avvio di nuove opere all'interno della zona di Gerusalemme Est, ritenendo che questa area non fosse inclusa nell'accordo. Washington non gradì il gesto di Tel Aviv ma, ancora una volta come già successo con altre amministrazioni, non oppose alcuna seria reazione. Tale prima battuta di arresto mise in luce da subito le difficoltà che avrebbe incontrato Obama nel corso dei successivi anni nel tentativo di imporre la propria linea. Questa vicenda, inoltre, contribuì ancor di più a scavare un solco tra le posizioni di Netanyahu e quelle di Abu Mazen.

Medesima sorte toccò al tentativo di riaprire i negoziati affrontando il tema dei confini. Infatti, l'iniziativa Kerry tra il 2013 e il 2014 si trovò ben presto a scontrarsi ancora una volta con l'inconciliabilità delle posizioni israeliane con quelle palestinesi. In questo caso, il tentativo statunitense di mediazione fu sostanzialmente vanificato dall'impossibilità di trovare un accordo sulla questione della Valle del Giordano<sup>52</sup>. L'idea di riavviare dialoghi bilaterali sotto la supervisione di Washington fallì senza produrre risultati. Per i palestinesi era impensabile una soluzione finale che non contemplasse, per ragioni politiche ed economiche, il pieno controllo di

---

<sup>49</sup> L. Bhungalia, J. Greven, T. Mustafa, *The Shifting Contours of US Power and Intervention in Palestine*, "MERIP", vol. 290 (2019), n. 7, Spring.

<sup>50</sup> N. Erakat, *op. cit.*

<sup>51</sup> S.L. Spiegel, *op. cit.*, p. 311; M.C. Hudson, *op. cit.*, p. 372.

<sup>52</sup> S. al-Botmeh, *Implications of the Kerry Framework: The Jordan Valley*, "Journal of Palestine Studies", vol. 43 (2014), n. 3, p. 50.

questa area, che rappresenta il 28 per cento della Cisgiordania. Per Tel Aviv tale territorio aveva un valore centrale per la sicurezza di Israele e non sarebbe stato accettabile non averne la gestione anche dopo la fondazione di uno Stato di Palestina.

In conclusione, le due amministrazioni Obama non poterono far altro che cercare di mantenere in piedi il difficile equilibrio determinato nel 1993 dagli accordi di Oslo. Per riuscire in tale impresa, il Presidente si impegnò nel assicurare Israele della vicinanza e del sostegno non negoziabile di Washington, ampliando gli aiuti nel campo della sicurezza. Nel 2016, infatti, Obama firmò la concessione di 38 miliardi di aiuti nel corso dei successivi 10 anni. Tale atteggiamento servì a mitigare le incomprensioni che si erano generate con Netanyahu in seguito ai ricorrenti richiami ad interrompere l'espansione degli insediamenti e in particolare alla scelta di non esercitare il veto sulla risoluzione 2334 proposta dalla Russia con cui si stabiliva la flagrante violazione del diritto internazionale per gli insediamenti di Gerusalemme Est<sup>53</sup>. Al tempo stesso, Obama non fece mancare alcun aiuto nei confronti dell'ANP, consapevole che la sua sopravvivenza dipendeva da questo. Ma nel fare ciò, ancora una volta gli aspetti di sicurezza presero il sopravvento su quelli politici e dello *state building*. Lo stesso approccio venne tenuto con la Giordania, sempre più apprezzata come pilastro in appoggio delle scelte di Washington nell'area. Nel corso dell'amministrazione Obama, infatti, Amman vide crescere costantemente l'aiuto statunitense in particolare a partire dal 2012, tanto che nel 2014 ottenne il rinnovo di un piano quinquennale di aiuti del valore di 600 milioni all'anno e la disponibilità di 1 miliardo in garanzie. In cambio, la Giordania partecipò all'addestramento delle forze afgane tra il 2010 e il 2012, e nel 2013 venne coinvolta con Washington, Londra e Parigi nel settore della guerra civile siriana, accogliendo lo stanziamento di nuove truppe per consolidare i confini siriani<sup>54</sup>. Successivamente, nel 2016, Obama le riconobbe temporaneamente lo stesso status preferenziale sulla vendita di armi, privilegio concesso solo ai membri della Nato, ad Australia, Israele, Giappone, Nuova Zelanda e Corea del Sud<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> S. Anziska, *op. cit.*, p. 66; N. Erakat, *op. cit.*

<sup>54</sup> A.M. Zimmermann, *op. cit.*, p. 161.

<sup>55</sup> J.M. Sharp, *Jordan: Background and US Relations*, "Congressional Research Service", 18.12.2019.

Tale impegno corrispose all'intenzione di favorire la sua stabilità e rafforzarne l'impermeabilità rispetto a possibili *spillover* regionali.

Dopo le speranze riposte nel processo di Oslo durante gli anni Novanta, le amministrazioni Bush e Obama dimostrarono di credere sempre meno nella soluzione dei due Stati, nonostante il loro costante appoggio retorico<sup>56</sup>. A partire dal 2006, l'atteggiamento statunitense non fece altro che amplificare quella tendenza alla gestione dello status quo già ricordato in precedenza, incentivando le due parti a rimanere ferme sulle proprie posizioni piuttosto che a sforzarsi di elaborare nuove iniziative diplomatiche. Ciò fu anche amplificato dalla crescente propensione ad affrontare il conflitto secondo la sola prospettiva della sicurezza. Tale situazione fu anche determinata dalla sempre più evidente marginalità del conflitto all'interno delle principali questioni regionali e globali. Nonostante Obama ebbe il merito di aver compreso l'importanza di dimostrare una pronta disponibilità a farsi coinvolgere nella questione israelo-palestinese, la presentazione del suo "Pivot to Asia" e l'impegno dei confronti del negoziato sul nucleare iraniano distolsero inevitabilmente risorse e attenzioni dal dossier sul conflitto. Queste due priorità, inoltre, ridussero l'interesse di una parte del mondo arabo a prestarsi come mediatore dietro le quinte, trovando molto più importante comprendere se Washington volesse continuare a giocare il suo ruolo di garante dell'ordine regionale. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda una parte del Golfo. Proprio nel corso delle amministrazioni Obama, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, infatti, iniziarono a coltivare rapporti con Israele nell'ottica del comune avversario iraniano. Il risultato fu che retoricamente il conflitto rimase sempre al centro di molti discorsi politici, ma in concreto esso fu sempre meno nei radar delle diplomazie coinvolte nelle questioni mediorientali.

### **La politica di Trump e il tentativo di archiviare il conflitto israelo-palestinese**

Come già avvenuto in passato, l'insediamento dell'amministrazione Trump nel gennaio 2017 ha segnato una nuova inversione di rotta nella storia del coinvolgimento statunitense all'interno del

---

<sup>56</sup> W. Hazbun, *op. cit.*

conflitto israelo-palestinese. Tale dinamica non è di per sé una novità nella storia di questa relazione, bensì ha da sempre qualificato la condotta dei diversi Presidenti statunitensi nella ferma convinzione di essere in grado di cogliere successi laddove i propri predecessori avevano fallito. Al tempo stesso, però, Trump è sembrato fin da subito voler andar ben oltre questa sorta di canovaccio. Egli, infatti, si è presentato non solo come differente da Obama, ma ha anche inteso abbandonare il semplice ruolo di mediatore e garante di Israele, per divenire il futuro risolutore del conflitto ponendo al suo fianco Tel Aviv. Nel cercare di portare a compimento tale ambizione, Trump non si è quindi limitato ad “azzerare” le proposte e le linee guida dei suoi predecessori, ma si è impegnato nel forgiare un nuovo status quo sul terreno ancor prima che il possibile piano di pace fosse stato presentato, riportando il contesto israelo-palestinese a una situazione antecedente al 1967 e abbandonando l’idea dei due Stati e quella di “terra per la pace”. Questo è sicuramente l’aspetto che ha caratterizzato la sua amministrazione, al di fuori di tutte quelle rigidità, irriverenze e fluttuazioni che sono state spesso messe in luce.

I primi evidenti segnali di quello che sarebbe stato l’approccio iconoclastico del Presidente vennero alla luce già nel febbraio 2017. Durante una conferenza alla presenza di Netanyahu, Trump dichiarò di essere pronto a “cedere sulla nozione dei due Stati”, aprendo a qualsiasi soluzione potesse accontentare le parti in causa. La portata di tale dichiarazione si chiarì nel corso dello stesso anno. Il coinvolgimento di Trump avrebbe significato monopolizzare e manipolare il piano di pace per procedere in modo incessante al graduale superamento di alcune delle questioni chiave nella risoluzione del conflitto, prime fra tutte il destino di Gerusalemme.

Nel compiere ciò, Trump dimostrò immediatamente di voler coltivare e ampliare la qualità della sua relazione bilaterale con Israele, relegando su un secondo piano quella con la sfera palestinese. Fu emblematica la scelta di affidare le sorti di questo piano a tre personalità evidentemente legate al contesto israeliano e con nessuna esperienza del processo di pace, ossia suo cognato, Kushner, autore poi del prospetto economico del piano Trump; Greenblat che divenne capo Negoziatore; e, infine, Friedman, il nuovo Ambasciatore statunitense in Israele. Tale situazione fu naturalmente accolta con entusiasmo da Netanyahu in quanto

prometteva di realizzare quasi tutte le sue richieste senza mai doversi esporre in un negoziato. Non a caso, fu già durante questa occasione che venne imposto ai palestinesi la duplice condizione di riconoscere la natura di Israele come Stato ebraico e la disponibilità ad accettare la sua sovranità sulla Valle del Giordano quali prerequisiti per ritornare al tavolo negoziale. Evidentemente, ANP non poté far altro che opporsi a quelli che percepiva essere diktat inaccettabili, incrinando immediatamente la sua relazione con Trump e favorendo il programma già impostato dal Presidente.

Sulla base di queste premesse, nel corso dei successivi mesi l'atteggiamento di Washington nei confronti dei palestinesi si dimostrò sempre più intransigente. Trump, infatti, attuò nei loro confronti una strategia di contatto ispirata alla "massima pressione" al fine di forzare la leadership di OLP e ANP a convergere verso le proprie posizioni, isolandola e mettendola sempre più in difficoltà<sup>57</sup>. Parallelamente, Trump si impegnò a promuovere il coinvolgimento di una parte del mondo arabo da sempre vicino a Washington. Da una parte, egli invitò l'Egitto a mediare e ricomporre la relazione tra Fatah e OLP. Nel 2017, Egitto, Israele e Giordania si incontrarono segretamente allo scopo di persuadere il fronte palestinese ad accettare di negoziare, ma il Presidente di ANP rifiutò di partecipare. Dall'altra, il Presidente coltivò con sempre più energia la relazione con Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, spingendo sulla strada della normalizzazione con Israele. La combinazione tra la peculiare postura nei confronti della risoluzione del conflitto e questa duplice linea di contatto ha contribuito a plasmare un panorama regionale alquanto frammentato, all'interno del quale è emerso l'allineamento tra Israele e la parte del Golfo più interessata a contenere l'avversario iraniano, piuttosto che a perorare la causa dei palestinesi<sup>58</sup>. Tale risultato è stato raggiunto attraverso un'attenta politica di decostruzione del processo di pace, svuotandolo e depoliticizzandolo per sostituirvi una fitta rete di relazioni bilaterali a somma zero intavolate sulla base dei differenti bisogni geopolitici ed economici.

Già nel dicembre del 2017, Trump assestò il primo colpo in questa direzione, annunciando il riconoscimento di Gerusalemme

---

<sup>57</sup> L. Bhungalia, J. Greven, T. Mustafa, *op. cit.*

<sup>58</sup> D.L. Byman – T.C. Wittes, *In Trump we trust? Israel and the Trump administration*, "Brookings", 26.10.2018.

quale capitale di Israele e la volontà di porvici la nuova ambasciata statunitense. La reazione di OLP fu immediata e portò all'interruzione dei contatti con l'amministrazione. Trump non perse occasione per alzare ulteriormente la tensione informando della volontà di congelare tutti gli aiuti bilaterali a favore di ANP (USAID terminò le sue attività nel gennaio del 2019) e dei contributi a sostegno delle attività dell'UNRWA. Attualmente, l'unico punto di contatto tra Washington e ANP rimane il comparto della sicurezza. Inoltre, Trump dispose la chiusura degli uffici diplomatici dell'Autorità a Washington<sup>59</sup>.

Il rapido susseguirsi di tali eventi chiarì quindi che il Presidente aveva letteralmente deciso di togliere dal tavolo negoziale non solo il tema del futuro di Gerusalemme, come frequentemente ribadì, ma anche una delle parti in causa nel futuro negoziato.

Fu anche durante tale frangente che si iniziarono ad intravedere alcuni dei possibili effetti della politica di Trump all'interno del campo dei tradizionali alleati arabi di Washington, prima fra tutti la Giordania. Di fronte all'annuncio di Gerusalemme capitale di Israele, Il Regno hashemita non fece mistero della sua preoccupazione e contrarietà. Inoltre, il congelamento degli aiuti dell'UNRWA rappresentò un duro colpo per il Paese, già fortemente segnato da evidenti problemi di natura economica e ancora in preda a diverse manifestazioni e dimostrazioni. Oltre la già ricordata rilevanza della componente palestinese, la Giordania conta su 171 scuole gestite direttamente da questa Agenzia che eroga i suoi servizi a più di 121.000 studenti<sup>60</sup>. A ciò si deve unire l'evidente timore di Amman che gli oppositori alla normalizzazione con Israele nel Paese potessero cogliere l'occasione per avviare una nuova campagna di protesta. Per segnare la criticità della situazione, la Corona ritenne necessario rispondere alle dichiarazioni di Trump pubblicando tre chiari "no" con cui volle ribadire la contrarietà a qualsiasi soluzione che vedesse nella Giordania una patria alternativa per i palestinesi; che non risolvesse la questione degli insediamenti; e che prevedesse di intromettersi nello storico ruolo hashemita di Custode, posizione assai ambita da Riyad. Le parole di Re Abdullah rappresentarono un'inconsueta novità per la sua

---

<sup>59</sup> L. Bhungalia, J. Greven, T. Mustafa, *op. cit.*

<sup>60</sup> S. Maayeh, *The Deal of the Century and Jordan's Dilemma*, "Konrad Adenauer Stiftung", June 2009.

tradizionale posizione di leale alleato nei confronti delle scelte di Washington ed evidenziarono il crescente disagio in cui il Regno si trovava. Questo atteggiamento proseguì nel corso dei successivi anni, facendosi sempre più sentire nel 2019 e nel 2020. Re Abdullah arrivò anche a lasciar cadere il rinnovo della concessione delle aree agricole di Baqura, risalente al tratto di pace del 1994, raffreddando così i rapporti con Tel Aviv<sup>61</sup>.

La risposta di Trump non tardò. Egli non solo non concesse alcuno spazio alle “proteste” giordane, ma ignorò anche l’invito avanzato durante il Summit della Lega Araba di Amman di ritornare alla proposta araba di risoluzione del conflitto. Washington certamente riconobbe il valore dell’alleato, in particolare nella lotta all’Organizzazione dello Stato Islamico, e per questo dispose l’erogazione di 20.4 miliardi di dollari, anche in ragione delle 3.000 truppe statunitensi di stanza in Giordania, ma sul piano del dossier israelo-palestinese procedette spedito come previsto. In questo senso, il comportamento di Washington non segnalò semplicemente che Amman non rappresentava più un utile canale di interlocuzione sulla questione israelo-palestinese e che la sua posizione non le consentiva voce in capitolo, ma dimostrò di non riconoscere il possibile contraccolpo che la sua gestione poteva avere sull’alleato, alimentando le sue preoccupazioni di essere sempre più isolato a favore invece dei partner del Golfo<sup>62</sup>. Tale postura segnò una rilevante differenza rispetto al passato.

Inoltre, nel maggio 2019 Trump annunciò il riconoscimento del Golan come parte integrante del territorio israeliano, andando contro alla stessa opposizione statunitense che insieme alla comunità internazionale si era opposta nel 1981 alla decisione annunciata da Tel Aviv di anettere questa area. Pur non impattando direttamente sulla situazione palestinese, tale decisione rafforzò l’immagine di un Presidente intenzionato a proseguire nell’opera di ridiscussione di tutto lo status quo nell’area a dispetto del diritto internazionale e delle varie opinioni in campo<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> R.F. Sweis – I. Kershner, *Jordan Reclaims Land Israelis Used Under '94 Peace Accord*, “The New York Times”, 10.11.2019.

<sup>62</sup> C. Ryan, *op. cit.*

<sup>63</sup> V. Kattan, *US Recognition of Golan Heights Annexation Testament to Our Times*, “Journal of Palestine Studies”, vol. 48 (2019), n. 3, pp. 79-85.

Successivamente, nella primavera dello stesso anno Washington annunciò la volontà di presentare il capitolo economico della sua proposta di pace, organizzando una conferenza dedicata a Manama, Bahrein. In seguito alle tiepide reazioni di importanti partner regionali, tra cui Egitto, Marocco e Giordania, che annunciarono di voler inviare semplici osservatori, e alla diserzione palestinese, la conferenza venne trasformata in un summit<sup>64</sup>. Esso comunque servì ad anticipare il senso complessivo di quella che sarebbe poi stata la proposta finale. Il piano Trump, consegnato al pubblico nel gennaio del 2020, dimostrò di avere un solo preciso obiettivo politico, ossia quello di risolvere il conflitto senza accogliere nessuna delle tradizionali istanze palestinese, ma promettendo in cambio un vasto progetto di sviluppo economico e di normalizzazione dei rapporti a livello regionale. In questo senso, non parve irrilevante il ringraziamento da parte di Trump all'aiuto che Emirati Arabi Uniti, Oman e Bahrein avevano dato nella fase di sua elaborazione.

Il piano di Trump "Peace to Prosperity" avanzò la proposta di mettere a disposizione una leva di 50 miliardi di dollari in investimenti per il finanziamento di 179 progetti di sviluppo da amministrare in modo multilaterale. Per sbloccare questa base economica, Washington proponeva ai palestinesi di accettare una soluzione "ridotta" dello Stato in Palestina, sia per quanto riguarda l'estensione territoriale (il 70 per cento del West Bank) sia per ciò che concerne la qualità della sua sovranità, di fatto una sorta di autonomia controllata<sup>65</sup>. La nuova Palestina avrebbe rinunciato a rivendicare Gerusalemme quale sua capitale e sarebbe stata privata del controllo di una buona parte dell'attuale area C, inclusa tutta la Valle del Giordano, potendo contare solo su alcuni punti di accesso con la Giordania. Anche il confine con l'Egitto dalla parte della Striscia di Gaza sarebbe rimasto nelle disponibilità israeliane. In cambio, si sarebbe previsto uno scambio compensativo creando all'interno dell'area del Negev due siti di sviluppo, uno agricolo e l'altro industriale. Per quanto concerne il collegamento tra le due aree del futuro "Stato", si avanzò la proposta di realizzare un'apposita infrastruttura controllata dai palestinesi. Infine, il piano di sviluppo economico avrebbe consentito di superare la questione

---

<sup>64</sup> K. Elgindy, *Trump's Dangerous Vision for Palestine*, "Journal of Palestine Studies", vol. 48 (2019), n. 4, p. 104.

<sup>65</sup> K. Elgindy, *op. cit.*, pp. 105-106; A. Yaflin, *op. cit.*, pp. 3-5.

del diritto al ritorno dei rifugiati palestinesi prevedendo una quota di compensazione per i Paesi arabi maggiormente coinvolti, invitandoli a concedere loro piena cittadinanza.

Come è noto, il piano fu fermamente rifiutato da ANP e venne anche duramente criticato da una parte del mondo arabo, in particolare dalla Giordania. Ma se la proposta Trump non aveva probabilmente già nel 2017 alcuna possibilità di centrare l'obiettivo della pace, essa ha funzionato perfettamente come strumento per creare una nuova realtà politica nella regione. Se per Netanyahu è stato semplice assecondare il disegno del Presidente, sostenendo la sua visione di status quo dinamico in cui cogliere impensabili risultati senza mai doversi sedere al tavolo, ritagliandosi anzi nuovi margini per prevenire la futura annessione unilaterale della Valle del Giordano, una parte del Golfo già interessata a sviluppare nuove relazioni con Tel Aviv ha colto l'occasione per normalizzare completamente i suoi rapporti. Gli accordi di Abramo dell'ottobre del 2020 hanno rappresentato il coronamento di tale percorso, regolarizzando i rapporti già esistenti tra Emirati Arabi Uniti e Bahrein<sup>66</sup>.

In questo modo, Trump ha chiaramente segnalato quale fosse il suo reale obiettivo politico, ossia ridefinire gli allineamenti all'interno del bacino dei suoi alleati tradizionali lungo l'asse Israele-Golfo, sfruttando la loro prioritaria aversità nei confronti dell'Iran e il sempre meno interesse per la questione palestinese<sup>67</sup>. Trump ha così potuto tener fede al suo scetticismo nei confronti del tradizionale interventismo statunitense nell'area, affidando a tale intesa il consolidamento della sicurezza di Israele nella regione.

## Conclusion

La storia del coinvolgimento statunitense nel conflitto israelo-palestinese evidenzia come Washington non abbia mai realmente elaborato una visione programmatica chiara ed univoca, ma abbia interpretato tale dossier alla luce sia delle diverse priorità della sua politica per il Medio Oriente sia dei pilastri su cui quest'ultima

---

<sup>66</sup> K.C. Ulrichsen, *Palestinians Sidelined in Saudi-Emirati Rapprochement with Israel*, "Journal of Palestine Studies", vol. 47, (2018), n. 4, p. 79.

<sup>67</sup> W. Hazbun, *op. cit.*

doveva reggersi, ossia la sicurezza di Israele e le proficue relazioni con alcuni partner arabi. Ciò ha consegnato nelle mani di ciascuna amministrazione la piena disponibilità ad improntare la propria strategia al fine di raggiungere tali obiettivi.

Se fino agli anni Novanta, il coinvolgimento statunitense ha cercato di garantire Tel Aviv senza mettere in pericolo i canali di approvvigionamento energetico, a partire dal nuovo millennio tale correlazione ha gradualmente lasciato il passo a nuove priorità, tra cui il contenimento di Iraq e Iran, la Guerra al Terrore e, infine, il Pivot to Asia, ormai la vera priorità che occupa l'attenzione di Washington nel ripensare al suo coinvolgimento nella regione. In questo senso, mentre la relazione con Israele rimane solida e immutata, l'attenzione nei confronti del conflitto si è fatta sempre più scostante e ancor più strumentale. Al di fuori dell'imprevedibilità, dell'improvvisazione e dell'ecletticità di Trump anche nei confronti delle modalità di elaborazione delle proprie policies, la direzione impressa da questo Presidente non è quindi del tutto eccezionale, ma si colloca all'interno di questa lenta evoluzione che ha progressivamente registrato la marginalità della questione israelo-palestinese nel quadro geopolitico mediorientale.

In questo senso, l'eredità di Trump prospetta di essere molto più difficile da scalfire di quanto si possa immaginare<sup>68</sup>. Se è lecito attendersi che il nuovo Presidente Biden attui, come già avvenuto in passato, una formale revisione dei precedenti orientamenti, ripristinando la relazione con i palestinesi e il suo pacchetto di aiuti, ritornando alla linea pre-Trump di condanna degli insediamenti e rallentando la prosecuzione dei lavori per la nuova ambasciata degli Stati Uniti a Gerusalemme, è già evidente che per quanto concerne il piano di normalizzazione non si assisteranno a seri cambiamenti, ma anzi ci potrebbero essere ulteriori novità. La decisione di cambiare la denominazione dell'Ambasciata americana nell'area, mediante l'aggiunta dei riferimenti a Cisgiordania e Gaza insieme a quello di Israele, e la dichiarazione di pubblica soddisfazione nei confronti del programma di normalizzazione sembrano confermare questo indirizzo. In realtà, tale scenario potrebbe non giovare in modo risolutivo alla causa palestinese, ma consentirebbe

---

<sup>68</sup> A.D. Miller, *Netanyahu has (almost) Nothing to Fear from a President Biden*, "Haaretz", 19.7.2020.

di rasserenare le posizioni giordane. Inoltre, di fronte al quadro pandemico è difficile che la nuova amministrazione si faccia coinvolgere seriamente nella questione israelo-palestinese, avendo già fatto ben intendere che la priorità andrà alla ricomposizione dei rapporti con l'Iran. Molto quindi dipenderà dalla capacità palestinese di saper riorganizzare il proprio campo politico, anche perché lo status quo dinamico creato da Trump e Netanyahu accoglie già gran parte delle principali richieste che storicamente Israele ha avanzato nella risoluzione del conflitto e non danneggia i prioritari interessi di alcuni centrali partner arabi di Washington.



# Gli incontri ufficiali con la Regina Elizabeth II durante le presidenze Obama e Trump: elementi per un'analisi delle relazioni bilaterali

di VALENTINA VILLA

**Abstract** – *The purpose of this essay is to outline the relatively recent history of official meetings between the British Crown and the United States Presidency from the end of the First World War to the present day. This is done in the belief that the analysis of public activity could contribute to provide some elements of reflection also on the state of health of the relationship between the two sides of the Atlantic. In addition to the general historical reconstruction of the visits, both in America and in Great Britain, a specific focus is provided to the period of the last two presidencies, Obama and Trump, particularly full of travels and meetings. During the two terms of Barack Obama, the indisputable good relations between the presidential couple and Queen Elizabeth II have helped to alleviate some difficult moments in the usual Anglo-American special relationship. Conversely, the hallmark of Donald Trump's visits is undoubtedly represented by the massive popular protests against the President and the attempt to politicize those meetings.*

## L'importanza dell'attività pubblica e delle visite di Stato

Nel momento in cui è stata ufficializzata la vittoria oltreoceano di Joseph R. Biden Jr., a Londra, con buone probabilità, il *Foreign Office* si è messo senza indugio al lavoro<sup>1</sup>: nel corso dei prossimi quattro anni, infatti, sarà necessario trovare l'occasione per un incontro tra il nuovo Presidente e il Monarca britannico, la Regina Elizabeth II. Che si tratti di una *State visit*, di una *official visit* o, più semplicemente, di una commemorazione comune a entrambi

---

<sup>1</sup> Dal settembre 2020 il Ministero ha assunto il nome ufficiale di *Foreign, Commonwealth & Development Office*; permane, tuttavia, l'abitudine di riferirsi al dicastero con la sineddoche *Foreign Office*.

i Paesi, si farà di tutto affinché i due Capi di Stato possano nei prossimi anni conoscersi di persona e mostrarsi insieme ai cittadini<sup>2</sup>.

L'attività pubblica della Casa reale riveste un'importanza notevole in quanto sviluppa quei «simboli di sentimento e d'identificazione»<sup>3</sup> che, suscitando ammirazione ed euforia, rinforzano l'attaccamento nei confronti della Monarchia britannica; l'implementazione di tali *miranda* – per utilizzare la nota espressione di Charles Merriam<sup>4</sup> – non è, tuttavia, un processo univoco orchestrato dalla Monarchia esclusivamente nei confronti dei propri cittadini. Poiché tali eventi «not only arouse emotions indulgent to the social structure, but also heighten awareness of the sharing of these emotions by others, thereby promoting mutual identification and providing a basis of solidarity»<sup>5</sup>, essi rappresentano lo strumento ideale per promuovere, consolidare e mantenere viva la *special relationship* angloamericana<sup>6</sup>.

La rilevanza di tali incontri, inoltre, non è determinata dagli studiosi attraverso un'analisi *ex post* delle singole visite, ma è condivisa a priori da Esecutivo e Foreign Office come si può notare in un lucidissimo memorandum predisposto per il Primo Ministro Harold Wilson nel 1965: «The fundamental consideration is always the promotion of the national interest. Often the interest

---

<sup>2</sup> L'organizzazione dell'attività pubblica della Regina tiene ovviamente in considerazione la sua età: dal novembre 2015 Elizabeth non viaggia più fuori dalla Gran Bretagna ed è stata spesso rappresentata all'estero dal Principe di Galles, Charles. Per questo motivo è altamente improbabile che l'incontro con il nuovo Presidente Biden possa avvenire negli Stati Uniti d'America.

<sup>3</sup> C. Grassi, *Sociologia della comunicazione*, Milano, 2002, p. 103.

<sup>4</sup> Il concetto di *miranda e credenda* – i simboli politici, cioè, rispettivamente “da guardare” e “a cui credere” – è stato sviluppato per la prima volta nel 1934 dallo scienziato della politica e fondatore della scuola comportamentista Charles Edward Merriam. Cfr. C.E. Merriam, *Political Power: Its Composition and Incidence*, New York, 1934.

<sup>5</sup> H.D. Lasswell, *Power and Personality*, New York, 1949, p. 11.

<sup>6</sup> L'espressione “special relationship” è stata coniata da Winston Churchill nel celebre discorso pronunciato al Westminster College di Fulton in Missouri nel marzo del 1946. Il concetto di “special relationship” – un rapporto di contiguità storica, culturale, linguistica e politica tra Gran Bretagna e Stati Uniti non alternativo al *Commonwealth* ma altrettanto importante – è una costante del pensiero dello statista, americano per parte di madre – l'ereditiera Jennie Jerome. Cfr. J.W. Muller (ed), *Churchill's Iron Curtain Speech 50 Years Later*, Columbia, 1999, p. 15.

is primarily commercial; sometimes mainly political, sometimes a mixture of commercial, economic and political factors. [...] The strongest candidates for visits (inward or outward) are those from which we can obtain direct benefit»<sup>7</sup>.

Gli incontri ufficiali di Elizabeth II, pertanto, rispondono a una logica di interesse nazionale e tendono a procurare vantaggi commerciali, politici ed economici al Paese. Il raggiungimento di tali, ambiziosi, obiettivi è affidato alla Real Casa e al governo in stretto coordinamento e assidua collaborazione. L'organo ufficiale dove le istanze di entrambe le parti possono essere portate alla luce e discusse è il *Royal Visits Committee*, di cui fanno parte attualmente il *Permanent Under Secretary at the Foreign, Commonwealth & Development Office*, i *Private Secretaries* di Sua Maestà e del Primo Ministro, il *Keeper of the Privy Purse and Treasurer*, il *National Security Adviser*, un rappresentante del *Department for International Trade* nonché il *Director of Protocol* del Ministero degli Esteri<sup>8</sup>. La preparazione delle visite è lunga, complessa e molto dettagliata; la corte di san Giacomo, infatti, si mantiene fedele alle indicazioni stilate da Walter Bagehot più di un secolo fa e ripone molta importanza nel rispetto di tradizioni e pratiche risalenti ai tempi della monarchia Tudor. Secondo l'esperto costituzionalista inglese, la cura e il fasto nelle cerimonie ufficiali rappresentano un simbolo dell'importanza della Corona e permettono di conquistare a livello emotivo anche l'ospite più ostile. Così si esprime, infatti, Bagehot nel 1867: «There are arguments for not having a court, and there are arguments for having a splendid court; but there are no arguments for having a mean court. It is better to spend a million in dazzling when you wish to dazzle, than three-quarters of a million in trying to dazzle and yet not dazzling»<sup>9</sup>.

Un'analisi dei numerosi incontri ufficiali avvenuti, in particolare durante le ultime due presidenze americane, dunque, può

---

<sup>7</sup> The National Archives (TNA), Prime Minister's Office Records (PREM), busta 13/2357, Royal Family. Future state visits by HM The Queen and other members of Royal Family; also future state visits to UK, *Considerations affecting the Choice of State Visits, Inward and Outward*, s.d. [1965].

<sup>8</sup> Oltre a queste figure, la composizione del Comitato può variare andando a includere anche membri di altri dipartimenti o ministeri coinvolti nella visita.

<sup>9</sup> W. Bagehot, *The English Constitution*, Cambridge, 2001 (edizione originale: London, 1867; seconda edizione ampliata: London, 1872), p. 45.

contribuire a fornire alcuni elementi di analisi sullo stato dei rapporti tra le due sponde dell'Atlantico.

### **Gli incontri tra Presidenti e Monarchi, una storia recente**

Benché i rapporti bilaterali tra Stati Uniti e Gran Bretagna risalgano, per antonomasia, alle origini stesse della Repubblica, gli incontri personali tra i rispettivi Capi di Stato hanno una storia ben più recente alle spalle; è solo a partire dal XX secolo, infatti, che Presidenti e Monarchi hanno superato le divergenze del passato e si sono confrontati *vis-à-vis*<sup>10</sup>.

Il primo, fugace, incontro risale al dicembre 1918 quando il Presidente Woodrow Wilson – diretto a Parigi per sostenere le trattative di pace conseguenti al termine del conflitto – fa una tappa intermedia in Inghilterra; la visita, che include un banchetto a *Buckingham Palace* in onore del Capo di Stato americano, si svolge in un clima di entusiasmo ed euforia postbellica; gli Stati Uniti sono ancora un partner di secondo piano nelle relazioni bilaterali con il Regno Unito, ma la guerra appena conclusa ha segnato un cambio di passo.

Saranno nuovamente le operazioni militari sul suolo europeo a determinare la necessità di un altro incontro ai vertici: nel 1939 George VI è invitato da Franklin Delano Roosevelt per convincere gli americani a contribuire allo sforzo bellico contro la minaccia hitleriana<sup>11</sup>; allo stesso tempo, nel Regno Unito si spera che la visita

---

<sup>10</sup> La precisione storica impone di sottolineare come anche altri futuri Presidenti abbiano in realtà incontrato il monarca britannico, benché in tutt'altra veste: John Adams fu il primo Ambasciatore americano a Londra, dal 1785 al 1788; Thomas Jefferson, allora Ambasciatore in Francia, lo raggiunse nel 1786 per sostenerlo durante le negoziazioni con i pascià libici nell'ambito della prima guerra barbaresca; James Monroe ricoprì la carica di Ambasciatore dal 1803 al 1807; John Quincy Adams dal 1814 al 1817 e, infine, James Buchanan dal 1849 al 1856. Tutti, tranne Buchanan che servì durante il regno della Regina Victoria, ebbero modo di incontrare l'odiato protagonista dell'Indipendenza, re George III. Sull'incontro tra Jefferson e George III, e in particolare sulla presunta scortesia del Sovrano, è stato scritto molto a livello giornalistico; se ne trova una buona sintesi in C.R. Ritcheson, *The Fragile Memory: Thomas Jefferson at the Court of George III*, "Eighteenth-Century Life", vol. 2-3 (1981), pp. 1-16.

<sup>11</sup> La visita, per la sua importanza, è stata oggetto di diversi studi; qui si ricordano i seguenti: T. McCulloch, *Roosevelt, Mackenzie King and the British*

possa portare «in God's good time the New World, with all its power and might, [to step] forth to the liberation and rescue of the Old»<sup>12</sup>. Le giornate americane di George VI e sua moglie Elizabeth suscitano una eco notevole in entrambi i paesi e, per la prima volta, vengono menzionati esplicitamente i riferimenti ad una relazione diversa dalle altre, basata sull'accordo e la conciliazione<sup>13</sup>.

Peter Conradi, redattore Esteri del *Sunday Times*, sostiene che «[t]his was arguably the most important tour in British royal history»<sup>14</sup>, proseguendo così: «It is difficult now, looking back on the

---

*Royal Visit to the USA in 1939*, "London Journal of Canadian Studies", vol. 23 (2007/2008), pp. 81-104; P. Bell, *The Foreign Office and the 1939 Royal Visit to America: Courting the USA in an Era of Isolationism*, "Journal of Contemporary History", vol. 37 (2002), n. 4, pp. 599-616; D. Reynolds, *FDR's Foreign Policy and the British Royal Visit to the USA, 1939*, "Historian", vol. 45 (1983), pp. 461-472; B.D. Rhodes, *The British Royal Visit of 1939 and the "Psychological Approach" to the United States*, "Diplomatic History", vol. 2 (1978), pp. 197-211 e P. Cantelon, *Greeting's Cousin George*, "American Heritage", vol. 19 (1967), n. 1, pp. 6-11, 108-11. Un'analisi della visita è presente anche nel precedente numero monografico dedicato a Trump: V. Villa, *Royal greeting: i rapporti anglo-americani attraverso l'analisi degli incontri ufficiali tra Presidente e Monarca*, "Quaderni di Scienze Politiche", anno VII (12/2017), pp. 83-102.

<sup>12</sup> La citazione è tratta dal celebre discorso pronunciato da Churchill alla *Chambers of Commons* all'indomani dell'evacuazione di Dunkerque, nel giugno 1940; tratta, quindi, evidentemente, di un evento successivo alla visita di George VI in America ma ben esprime l'urgenza, già presente un anno addietro, di un aiuto da parte degli Stati Uniti. W. Churchill, *Parliamentary Debates, Chambers of Commons*, volume 361, 4 giugno 1940. La trascrizione del discorso è consultabile sul database parlamentare: <https://hansard.parliament.uk/commons/1940-06-04/debates/60ee1ca-a-bcf-48e5-8c55-c4e587b94de7/WarSituation> [ultima consultazione: 8.12.2020].

<sup>13</sup> In occasione del banchetto alla *White House* dell'8 giugno 1939 il Presidente si esprime in questi termini: «It is because each nation is lacking in fear of the other that we have unfortified borders between us. It is because neither of us fears aggression on the part of the other that we have entered no race of armaments the one against the other. [...] May this kind of understanding between our countries grow ever closer, and may our friendship prosper». Il documento originale in cui è riportato il discorso è visionabile sul sito della Franklin Delano Roosevelt Library: <http://docs.fdrlibrary.marist.edu/psf/box38/a343v09.html> [ultima consultazione: 8.12.2020].

<sup>14</sup> P. Conradi, *Hot Dogs and Cocktails. When FDR Met King George VI at Hyde Park on Hudson*, London, 2014, p. 4. Benché la visita di George VI al Presidente Roosevelt rappresenti indubbiamente il momento di passaggio tra la precedente freddezza nei rapporti angloamericani e la successiva cordialità, cementata in seguito dal secondo conflitto mondiale, Walter Arnstein ritiene che

close links that have grown up between London and Washington over the past decades, to remember the degree of mutual distrust that still existed between the two countries during the 1930s. The personal relationship between King and President that began at Hyde Park played an important role in turning this distrust into enduring friendship»<sup>15</sup>.

Quella che diventerà la *special relationship* nasce, quindi, nella rovente estate americana del 1939 e si cementifica poi nei lunghi anni del conflitto – George VI, tra l'altro, incontrerà pur brevemente anche il successore di Roosevelt, Harry S. Truman, nel 1945 a bordo della *USS Augusta* al largo di Plymouth – sotto la guida sapiente di Winston Churchill.

Se a George VI spetta il merito di aver fisicamente superato le ritrosie che trattenevano i monarchi britannici dallo stringere rapporti più saldi con i loro omologhi americani, è sua figlia a determinare il consolidamento di tali rapporti: Elizabeth II, infatti, ha incontrato tutti i Presidenti americani da Truman in poi con l'eccezione di Lyndon B. Johnson<sup>16</sup>; con lei, inoltre, sono iniziate le visite di Stato<sup>17</sup>.

---

anche i reportage scritti durante il lungo regno dell'Imperatrice Victoria – e, in particolare, quelli per le celebrazioni dei due Giubilei, d'Oro e di Diamante, nel 1887 e nel 1897 – abbiano contribuito a riavvicinare gli americani alla Monarchia britannica. Si veda a riguardo W.L. Arnstein, *The Americanization of Queen Victoria*, "The Historian", vol. 72 (2010), n. 4, pp. 831-846.

<sup>15</sup> P. Conradi, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>16</sup> L'incontro con Truman è avvenuto nel 1951, quando Elizabeth era ancora erede al trono e si era recata per la prima volta negli Stati Uniti per conto del padre; sulla mancata conoscenza di Johnson, invece, non è possibile al momento fare ipotesi sulla base della documentazione esistente. Gli archivi della presidenza rilevano la presenza di una "normale" corrispondenza personale, ma non c'è traccia della possibilità di organizzare un incontro di persona; è probabile che Lyndon B. Johnson fosse presente allo *State dinner* del 17 ottobre 1957 alla *White House* in qualità di *Senate Majority Leader* ma non ci sono prove documentarie a riguardo, eccetto un appunto sull'agenda del futuro Presidente. I dettagli sono stati forniti attraverso l'account Twitter ufficiale della Lyndon B. Johnson Library: <https://twitter.com/LBJLibrary/status/1017815356772114433> [ultima consultazione: 8.12.2020].

<sup>17</sup> La definizione di *State visit* indica un incontro al più alto livello di importanza diplomatico, fasto e formalità; le *State visit* includono generalmente almeno un banchetto d'onore in *White Tie* e una parata militare; le spese del soggiorno, inoltre, sono sostenute dal Paese ospitante.

Proprio nel 1957 si ha la prima *State visit* in terra americana: la Regina si reca dal Presidente Dwight D. Eisenhower con l'obiettivo di migliorare l'immagine del Regno Unito, uscito segnato dalla recente crisi di Suez<sup>18</sup>. Sua Maestà troverà il tempo di ripassare in America anche nel 1959, durante un viaggio in Canada, e inviterà Eisenhower – a dimostrazione dei rapporti molto cordiali – a raggiungerla nella sua residenza privata di Balmoral, in Scozia, nell'agosto dello stesso anno<sup>19</sup>.

Dopo una breve interruzione delle visite estere dovuta ai festeggiamenti per il primo decennale del regno nel 1962 e alla nascita del Principe Edward nel 1964, Elizabeth torna a viaggiare ma – contrariamente a quanto indicato in un tagliente documento preparato dal Ministro degli Esteri e dal Segretario per le relazioni del *Commonwealth*<sup>20</sup> – non va negli Stati Uniti. Ragioni personali, casualità o, forse, motivazioni politiche al momento ancora sconosciute, portano la Regina a evitare di fare tappa in America durante le presidenze Kennedy, Johnson e Nixon.

Questo non significa, ovviamente, che Sua Maestà non si adopri nella costruzione di solidi rapporti personali: John F. Kennedy viene ricevuto a *Buckingham Palace* nel giugno del 1961, mentre si trova a Londra per il battesimo della nipote<sup>21</sup>; Richard M. Nixon, invece, rivede la Regina – già incontrata nel 1957, nel 1958 e nel 1959 nel suo ruolo di Vicepresidente – in due occasioni informali, nel 1969 a Londra e l'anno seguente a Chequers<sup>22</sup>.

Il ritorno negli Stati Uniti si ha nel 1976, quando la Regina si reca in America per festeggiare il catartico bicentenario dell'indipendenza dalla madrepatria<sup>23</sup>. L'importanza della ricorrenza non sfugge a Elizabeth, che, andando oltre il suo consueto senso del

---

<sup>18</sup> La visita è stata analizzata in V. Villa, *op. cit.*, pp. 83-102 (91-97).

<sup>19</sup> Eisenhower è, al momento, l'unico Presidente a cui sia stato concesso l'onore di essere ricevuto e ospitato nel castello di Balmoral.

<sup>20</sup> TNA, PREM, busta 13/2357, Royal Family. Future state visits by HM The Queen and other members of Royal Family; also future state visits to UK, *Draft by the Foreign Secretary and the Commonwealth Secretary to the Prime Minister*, s.d.

<sup>21</sup> V. Villa, *op. cit.*, pp. 83-102 (97-100).

<sup>22</sup> *Ibi*, pp. 100-101.

<sup>23</sup> La Regina, come d'altronde anche suo padre George VI, ha ironizzato più volte – con perfetto *humor* britannico – sulla perdita delle colonie americane. Nel 1991, in occasione della visita di Stato in America, Elizabeth, ha regalato al Presidente Bush una copia in pelle di un documento intitolato "America Is

dovere, chiede esplicitamente che il programma sia ricco e intenso, auspicando, inoltre, pur con discrezione, che si possa dar sfoggio dell'eleganza consona all'occasione<sup>24</sup>.

L'anno seguente è il Presidente Jimmy Carter, appena insediatosi, a spingersi oltreoceano; l'occasione è il terzo Summit G7 a Londra e l'incontro con la Regina, pertanto, è d'obbligo.

Assai più frequenti e calorosi i rapporti con Ronald W. Reagan: il Presidente americano è a Windsor nel 1982 – il giorno seguente pronuncia un infuocato discorso anticomunista ai parlamentari riuniti nella *Royal Gallery* di *Westminster Palace*<sup>25</sup> – ma torna a Londra anche due anni dopo per un altro incontro del Gruppo dei 7 e, infine, nel 1988. Nel mezzo, nel 1983, Elizabeth compie il primo viaggio sulla costa ovest degli Stati Uniti incontrando in più occasioni il Presidente e raggiungendolo perfino nella sua tenuta privata vicino a Santa Barbara, *Rancho del Cielo*<sup>26</sup>. L'apparente armonia raggiunta in California viene distrutta pochi mesi dopo dall'operazione *Urgent Fury* con cui Reagan – all'insaputa del Primo Ministro Margaret Thatcher – ordina l'invasione della piccola isola di Grenada, stato membro del *Commonwealth*. Nonostante questo nel 1989, al termine dei mandati, Reagan è nominato “Honorary Knight Grand Cross of the Most Honorable Order of the Bath” per il suo contributo durante la guerra delle

---

Lost”, scritto nel 1782 dal suo antenato George III. *A Royal Couple Receives a Presidential Welcome*, “The New York Times”, 15.5.1991, p. 24.

<sup>24</sup> «Dress for the occasion is still up in the air [...]. Protocol says either Black Tie or White Tie is acceptable. It is Denis' [Denis Clift, National Security Coordinator for the Queen's visit] feeling that the British have agreed to Black Tie to make it easier for us. He also feels that the Queen views this visit as a very historical ceremonial one (to be recorded in history both written and pictorial) and thus decorations and White Tie would be her preference but she is too discreet to have it mentioned». Gerald R. Ford Presidential Library, Betty Ford White House Papers (1973-1977), Box 50, Folder “State Visits: 7/7 – 10/76 – State Visit of Queen Elizabeth II and Prince Phillip (2), lettera di Maria Downs a Betty Ford, 17.2.1976.

<sup>25</sup> Il discorso è consultabile presso il sito di *The American Presidency Project*: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-members-the-british-parliament> [ultima consultazione: 8.12.2020].

<sup>26</sup> *Queen Elizabeth Plans Visit to Reagan Ranch*, “The New York Times”, 29.12.1982, p. 13.

Falklands del 1982<sup>27</sup>. Il Cavalierato, la più alta onorificenza britannica per uno straniero, era stato in precedenza concesso soltanto al Presidente Eisenhower (e, in seguito, a George H.W. Bush nel 1993).

Il successore di Reagan, Bush, è ricevuto a Londra nel giugno 1989; l'incontro più importante della sua presidenza, tuttavia, è senza dubbio la *State visit* di Elizabeth nel maggio 1991, a meno di tre mesi dalla fine della prima guerra del Golfo<sup>28</sup>. L'entusiasmo per la vittoria militare in Iraq è palpabile ma è la Regina – di nuovo in America in veste ufficiale dopo quindici anni – a riportare l'attenzione sull'importanza delle relazioni bilaterali nell'ottica della *special relationship*. Così si esprime, infatti, Sua Maestà durante il banchetto alla *White House*:

Friendships need to be kept in good repair, not just the personal friendships between heads of state but the more diffused friendships between the governments and peoples of two nations. There is a symbolism in the events of such a visit that defies analysis but which has a way of reaching the hearts of people far and wide. At your kind invitation, Mr. President, we are here to celebrate and to reaffirm that friendship. I can assure you that we are truly happy to do so<sup>29</sup>.

A dimostrazione dell'importanza della visita, inoltre, a Elizabeth viene offerto di parlare davanti al Congresso riunito in seduta congiunta, un onore che era stato riservato in precedenza a numerosi politici – Winston Churchill detiene il record con tre interventi, nel 1941, nel 1943 e nel 1952 – ma mai a un Sovrano britannico. Il discorso della Sovrana, preparato come d'uso dal *Foreign Office*, cerca di tenere insieme la politica europeista del Premier John Major con la consueta tematica dell'amicizia angloamericana, ma i risultati non sono del tutto convincenti<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> *Accolade for Reagan: Honorary Knighthood*, “The New York Times”, 15.6.1989, p. 5.

<sup>28</sup> *A Royal Couple...*, cit., p. 24.

<sup>29</sup> *Public Papers of the Presidents of the United States: George H.W. Bush* (1991, Book I), 14.5.1991, pp. 506-507.

<sup>30</sup> *In Hill Speech, Queen Hails U.S.-British Ties*, “The Washington Post”, 17.05.1991, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1991/05/17/in-hill-speech-queen-hails-us-british-ties/87608e8a-2c15-487a-b430-e7b-52ff558f9/> [ultima consultazione: 8.12.2020].

Anche gli anni seguenti non sono scevri da difficoltà; il primo incontro tra Elizabeth II e il giovane William J. Clinton avviene in occasione del cinquantesimo anniversario del *D-Day* a Portsmouth e si presenta inizialmente come un incontro complicato. Il cambio al vertice della politica americana, infatti, ha determinato un apparente raffreddamento nei rapporti bilaterali: Washington non ha superato l'imbarazzante rivelazione circa le indagini sul candidato democratico svolte dall'*Home Office* durante la sfida elettorale Bush-Clinton<sup>31</sup>; Londra, dal canto suo, deve ancora rassegnarsi alla recente decisione di Clinton di concedere un visto di viaggio al leader dello *Sinn Féin* Gerry Adams<sup>32</sup>. I rapporti a livello politico, quindi, sono particolarmente tesi, ma – ancora una volta – l'incontro con la Regina contribuisce a sciogliere la tensione. Clinton, che viene ospitato anche per una notte a bordo dello yacht reale *Britannia*, parlerà nei suoi ricordi con estrema ammirazione di Sua Maestà:

I was taken with her grace and intelligence and the clever manner in which she discussed public issues, probing me for information and insights without venturing too far into expressing her own political views, which was taboo for the British Head of State. Her Majesty impressed me as someone who but for the circumstance of her birth, might have become a successful politician or diplomat. As it was, she had to be both, without quite seeming to be either<sup>33</sup>.

Superati gli inizi difficoltosi, grazie anche alla rinnovata intesa con il nuovo Premier Tony Blair, Clinton tornerà altre cinque volte nel Regno Unito: nel 1995, nel 1997, nel 1998 a maggio per il G8 a Birmingham e a settembre in Ulster e, infine, nel 2000<sup>34</sup>. Tuttavia,

---

<sup>31</sup> Nell'ottobre 1992 l'*Home Office* svolse dei controlli interni, apparentemente su richiesta americana, per determinare se, durante il periodo di studio a Oxford tra il 1968 e il 1970, Bill Clinton avesse cercato di fare *application* per la cittadinanza americana al fine di evitare il servizio militare in Vietnam. Le indagini non portarono a niente e, quando furono svelate, crearono grande imbarazzo al Premier Major, che pure negò di esserne stato a conoscenza.

<sup>32</sup> T. Lynch, *The Gerry Adams Visa in Anglo-American Relations*, "Irish Studies in International Affairs", vol. 14 (2003), pp. 33-44.

<sup>33</sup> B. Clinton, *My Life*, London, 2005, p. 599.

<sup>34</sup> Durante la visita del novembre 1995, Bill Clinton riceve anche l'onore di poter parlare al Parlamento riunito nella *Royal Gallery*, come Reagan tredici anni prima.

solo nel 1995 e 2000 avrà occasione di rincontrare la Regina<sup>35</sup>; in un inedito riecheggiare della più stretta attualità, inoltre, l'ultima visita di Clinton si svolge mentre oltreoceano il riconteggio dei voti delle ultime elezioni presidenziali è alle battute finali: il contestato vincitore, George W. Bush, viene comunicato proprio il 13 dicembre 2000 mentre il Presidente uscente si trova a Londra<sup>36</sup>.

Il vorticoso avanti e indietro di Clinton tra le due sponde dell'Atlantico sembra non doversi fermare con il suo predecessore quando, a poco più di sei mesi dall'ultima visita americana, anche George W. Bush si reca a Londra e incontra la Regina a *Buckingham Palace* per un pranzo informale prima di proseguire verso l'Italia dove è atteso per il G8 di Genova. È il luglio del 2001 e di lì a poco il mondo, all'insaputa dei protagonisti dell'incontro, sta per cambiare. Il doppio mandato di Bush, così come gli incontri bilaterali con Elizabeth II che seguiranno (nel 2003, nel 2007 e nel 2008), sarà inevitabilmente legato alla memoria dell'11 settembre e alle sue conseguenze politico-militari<sup>37</sup>.

Sono proprio le proteste contro la guerra in Iraq, infatti, a segnare la *State visit* del novembre 2003 a Londra, la prima di un Presidente americano nel Regno Unito. Fino alla visita di Donald Trump del luglio 2018, quella di Bush è stata senza dubbio la

---

<sup>35</sup> Nel discorso alla comunità americana riunita a *Winfield House*, residenza ufficiale dell'Ambasciatore, Clinton ironizza sulla *special relationship* paragonandola al celebre cocktail bevuto dall'agente segreto James Bond nei romanzi di Ian Fleming: «All of you Americans who live here know that, despite the occasional differences, the bonds between our nations endure. If I may paraphrase the words of the immortal 007, ours is a relationship that can be neither shaken nor stirred». *President William J. Clinton Points For The American Community Winfield House*, London, 29.11.1995. Il documento digitalizzato è visibile sul sito della Clinton Presidential Library: <https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/9347> [ultima consultazione: 8.12.2020].

<sup>36</sup> *Bush: 'I will give it my all'*, "The Guardian", 14.12.2000, <https://www.theguardian.com/world/2000/dec/14/uselections2000.usa13> [ultima consultazione: 8.12.2020]. Per una riflessione sul *victory speech* di George W. Bush si veda K. Ritter – B. Howell, *Ending the 2000 Presidential Election: Gore's Concession Speech and Bush's Victory Speech*, "American Behavioral Scientist", vol. 44 (2001), n. 12, pp. 2314-2330.

<sup>37</sup> Oltre a partecipare alle celebrazioni di ricordo nei giorni successivi agli attentati terroristici dell'11 settembre, lo shock e la commozione hanno spinto la Regina a rompere una tradizione iniziata nel 1660 e a far suonare in segno di solidarietà l'inno nazionale americano, *The Star-Spangled Banner*, durante la cerimonia del cambio della guardia del 13 settembre 2001 a *Buckingham Palace*.

più controversa e contestata: circa centomila persone si riversano per le strade della capitale chiedendo il disimpegno britannico dal conflitto iniziato a marzo e a *Trafalgar Square*, mentre l'acqua della fontana si colora di tintura rossa, una gigantesca statua del Presidente viene abbattuta in un parallelo con quanto accaduto alle effigie di Saddam Hussein pochi mesi prima.

I rapporti con George W. Bush proseguono nel 2007 e nel 2008, al termine del mandato: il quattrocentesimo anniversario della fondazione della cittadina di Jamestown (1607) rappresenta l'occasione per l'ultimo viaggio di Stato in America della Regina; mentre nel 2008 il Presidente americano saluta l'Europa toccando Slovenia, Italia, Germania, Francia e Regno Unito. La Regina gli riserva l'onore di un tè a Windsor ma i rapporti angloamericani stanno per prendere una nuova piega: esattamente un anno dopo il viaggio di Bush, Gordon Brown, Premier dal 2007, annuncia un'inchiesta sul conflitto in Iraq e, dall'altra parte dell'oceano, il nuovo Presidente americano, Barack H. Obama, da tempo parla di porre una responsabile fine alla guerra.

### **L'era Obama tra freddezza politica e calore personale**

L'analisi degli incontri bilaterali del XX secolo fornisce una cornice in cui inquadrare anche quelli avvenuti negli ultimi dodici anni, ma i rapporti stabiliti durante le presidenze Obama hanno comunque pochi precedenti storici. L'ascesa al vertice del Senatore dell'Illinois, infatti, suscita inizialmente reazioni forti, determinate dall'apparente messaggio di profondo rinnovamento veicolato durante la campagna elettorale del 2008: in Europa, da più parti, si spera che «[a]fter years of seemingly irreparable damage that the Toxic Texan had wrought upon Washington's international relations, Obama would effect the decisive "change" that he relentlessly campaigned on and finally restore rationality, realism and pragmatism – not to mention "hope" alongside humility – to US foreign policy, in place of ideology, dogma and hubris»<sup>38</sup>.

Non è il caso di Londra, però, dove i rapporti iniziano con il piede sbagliato: l'impressione è che Obama voglia sostituire la

---

<sup>38</sup> R. Singh, *Barack Obama's Post-American Foreign Policy*, London, 2012, p. XIII.

*special relationship* con una *special partnership* – queste d'altronde sono le parole utilizzate da Robert Gibbs, *White House Press Secretary*, per indicare il legame angloamericano – e anche la visita di Gordon Brown a marzo, il primo Capo del Governo europeo a recarsi a Washington, non raggiunge gli obiettivi sperati<sup>39</sup>.

Il mese seguente, nell'aprile 2009, Obama è a Londra per partecipare al G20; è la prima uscita dal continente americano e l'attesa è alta<sup>40</sup>. L'incontro con Elizabeth a *Buckingham Palace* si dimostra subito improntato sui toni della più viva cordialità, ma il giorno seguente sui giornali viene dato ampio risalto più che altro alla sterile polemica circa il contatto tra Michelle Obama e Sua Maestà. Benché, infatti, non sia previsto dal protocollo che la Regina venga toccata, è lei stessa a ricambiare il gesto della *First Lady* appoggiando la sua mano guantata sulla schiena di Michelle Robinson Obama. A sedare il chiacchiericcio ci pensa addirittura il *Royal Press Office* della Corona che prende l'inedita decisione di rilasciare una dichiarazione ufficiale per "giustificare" la First Lady agli occhi del mondo: «It was a mutual and spontaneous display of affection and appreciation between the Queen and Michelle Obama».

Che la scintilla sia scoccata tra gli Obama e la Regina pare innegabile, nonostante le ancora alterne fortune dei rapporti bilaterali – la liberazione da parte delle autorità scozzesi di Abdelbaset al-Megrahi, autore dell'attentato di Lockerbie che causò la morte di 270 persone, tra cui 189 americani, provoca la reazione irritata del Presidente.

Nell'estate del 2009 la *First Lady*, accompagnata dalle figlie Malia e Sasha, si reca in vacanza a Londra; Elizabeth le accoglie per un tour privato a *Buckingham Palace*. Il gesto di cortesia verso le più strette familiari del Presidente degli Stati Uniti può apparire scontato, ma l'ospitalità di Sua Maestà è così calorosa da essere ricordata addirittura durante lo *State banquet* del 2011: «I bring warm greetings from Malia and Sasha» afferma Obama, «who

---

<sup>39</sup> Sul resoconto della visita si veda J.F. Burns, *Britain's Prime Minister Hopes to Bolster U.S. Ties*, "The New York Times", 3.3.2009. Per le critiche ai risultati ottenuti, invece: N. Gardiner, *Mind The Gap. Is the Relationship Still Special?*, "World Affairs", vol. 173 (2011), n. 6, pp. 35-46 (37).

<sup>40</sup> Il 19 febbraio 2009 Obama incontra ad Ottawa il Primo Ministro canadese Stephen Harper.

adored you even before you let them ride on a carriage on the palace grounds»<sup>41</sup>.

Meno di due anni dopo, in quello che può essere definito uno dei periodi più felici per le sorti della Corona britannica<sup>42</sup>, Barack Obama è invitato a Londra dalla Regina Elizabeth per quella che è senza ombra di dubbio la visita di Stato più in pompa magna della storia delle relazioni angloamericane.

L'incontro, che cancella i ricordi delle dure proteste avvenute in occasione dell'arrivo di George W. Bush, si svolge dal 23 al 26 maggio 2011 e racchiude tutti i *topoi* delle *State visits*: gli Obama sono accolti dalla Regina a *Buckingham Palace*, dove arrivano in macchina tra ali di folla festante e dove si fermano a dormire per due notti; Barack Obama e il principe Philip ispezionano la Guardia d'Onore del I Battaglione degli *Scots Guards* nei giardini del palazzo e ascoltano i rispettivi inni nazionali; partecipano a una funzione religiosa a *Westminster Abbey*; Elizabeth offre un banchetto d'onore e, per finire, gli Obama incontrano tutti i membri più alti in grado della famiglia reale, compresi i Duchi di Cambridge, i neosposi William e Kate<sup>43</sup>. Le foto ufficiali per la cena di Stato restituiscono un'immagine di informale allegria: l'apparente contrasto tra l'anziana sovrana e il baldanzoso Presidente enfatizza le qualità di entrambi<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> *Remarks by President Obama and Her Majesty the Queen of the United Kingdom in Dinner Toasts*, 24.5.2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/05/24/remarks-president-obama-and-her-majesty-queen-united-kingdom-dinner-toas> [ultima consultazione: 8.12.2020].

<sup>42</sup> Oltre al matrimonio di William e Kate nell'aprile del 2011, un evento celebrato con grande partecipazione in Gran Bretagna ma anche all'estero, nei mesi successivi la Regina festeggia il traguardo del Giubileo di Diamante, nonché la storica visita in Irlanda del Nord.

<sup>43</sup> La cordialità di Obama nei confronti della Regina si è subito allargata ai membri junior della *Royal Family*: sia il Principe Harry sia il Principe William sono stati ricevuti alla *White House*, rispettivamente nel 2013 a un incontro con alcune famiglie di militari e nel 2014 nello Studio Ovale, e hanno partecipato a vari eventi pubblici con il Presidente e con la *First Lady*. Anche il principe Charles è stato accolto da Obama a Washington nel 2015 con particolare calore e attenzione.

<sup>44</sup> Pur esulando dall'oggetto di questa trattazione, non ci si può esimere dal menzionare gli evidenti significati simbolici della visita di un Presidente di origine keniota a una Regina bianca, incolpevole erede del colonialismo britannico. Le immagini della coppia presidenziale che, insieme a Elizabeth II, osserva i due volumi della prima edizione de *La capanna dello zio Tom* di Harriet Beecher Stowe,

Si potrebbe pensare che la visita abbia una rilevanza esclusivamente mediatica – d'altronde è lo stesso Simon Fraser, *Permanent Under-Secretary of the Foreign Office*, a giudicarla «[t]he most fun state visit»<sup>45</sup> – ma in realtà il soggiorno londinese di Obama segna una mano tesa oltre Atlantico dal nuovo Premier David Cameron, al potere dal 2010, nonché la richiesta di rafforzare quella *special relationship* che, almeno all'inizio della presidenza americana, sembrava essere in forse. A dimostrazione di ciò, a Barack Obama viene offerta l'opportunità di parlare al Parlamento riunito nella spettacolare *Westminster Hall*: l'onore è immenso – dalla fine della Seconda Guerra Mondiale solo Charles de Gaulle (1963), Nelson Mandela (1993), Papa Benedetto XVI (2010) e, successivamente, Aung San Suu Kyi (2012) – si sono rivolti al Parlamento in tale, maestosa, sede.

Prevedibile, dunque, che l'espressione “special relationship” sia pronunciata più volte, quasi in automatico, da tutti i partecipanti e in tutti i discorsi; Obama, tuttavia dà al rapporto con il Regno Unito una sfumatura leggermente diversa dai suoi predecessori; coraggiosamente, infatti, supera la visione tradizionale legata agli aspetti storici, politici, economici e militari per spostare il focus sulla questione dei valori. Sono i valori, nella visione di Obama, che uniscono le due sponde dell'Atlantico e questi valori sono quelli della democrazia, della tolleranza, dell'autodeterminazione, della *rule of law*, dell'uguaglianza di diritti di tutti e al tempo stesso della diversità<sup>46</sup>.

---

appartenuti all'Imperatrice Victoria, rappresentarono all'epoca un segno di fiducioso superamento delle questioni razziali da entrambe le sponde dell'Atlantico. La realtà, tuttavia, si è rivelata molto differente dalle aspettative e gli anni della presidenza Obama hanno paradossalmente funto da catalizzatore di nuove, e più pericolose, divisioni come ben evidenziato da Mario Del Pero: «Frettolosamente celebrata come un momento di superamento di quella “linea del colore” che aveva segnato la storia statunitense – come tappa cruciale di una graduale transizione verso un'America finalmente postrazziale –, la vittoria di Obama ha invece aperto un'epoca nella quale la razza sarebbe tornata a rappresentare, quanto e più che in passato, una delle determinanti principali dei conflitti politici, delle identità partitiche e delle scelte di voto». Cfr. M. Del Pero, *Era Obama: Dalla speranza del cambiamento all'elezione di Trump*, Milano, 2017, p. 11.

<sup>45</sup> R. Hardman, *Queen of the World*, New York, 2018, p. 87.

<sup>46</sup> La trascrizione del discorso è visionabile online <https://www.newstatesman.com/2011/05/nations-rights-world-united> [ultima consultazione: 8.12.2020].

Barack Obama ed Elizabeth II hanno modo di incontrarsi nuovamente nel 2014 durante le celebrazioni per il settantesimo anniversario del *D-Day*, tenutesi in Francia ad Ouistreham, e, infine, nel 2016.

La visita londinese dell'aprile 2016 cade in un momento critico per la Gran Bretagna; di lì a due mesi i cittadini sono invitati a esprimersi in modo non vincolante circa la permanenza del Regno Unito all'interno dell'Unione Europea; il Capo del Governo Cameron, così come il Presidente Obama, caldeggiano apertamente l'adesione all'organizzazione sovranazionale ma, come noto, la consultazione non darà i risultati sperati.

Il 21 aprile 2016, tuttavia, è anche il novantesimo compleanno della Sovrana ed Elizabeth sceglie di passare la ricorrenza proprio in compagnia degli Obama a Windsor; la coppia presidenziale, trasportata all'interno del castello in una Range Rover guidata personalmente dal Principe Philip, pranza, infatti, con la Regina. Gli Obama, inoltre, non disdegnano un passaggio da *Kensington House*, la residenza dei duchi di Cambridge, dove vengono salutati anche dal piccolo George, in vestaglia e pronto per la notte<sup>47</sup>. L'immagine del Presidente degli Stati Uniti accovacciato a salutare l'erede al trono duenne della più antica Monarchia costituzionale del mondo non può che finire sulle prime pagine di tutti i giornali, anche se in pochi ne colgono appieno le sfumature istituzionali.

I ben quattro incontri tra Elizabeth II e Barack Obama avvenuti durante il doppio mandato presidenziale – tutti necessariamente in Europa<sup>48</sup> – evidenziano una discrepanza tra lo stato della *special relationship*, spesso messo in discussione dalle decisioni politiche

---

<sup>47</sup> Tra i vari articoli a riguardo si segnala O.B. Waxman, *Prince George Wore a Tiny Robe to Meet President Obama and Now You Can Fall Over From Delight*, "Time", 22.4.2016, <https://time.com/4305480/robe-prince-george-barack-michelle-obama/> [ultima consultazione: 8.12.2020].

<sup>48</sup> Come già detto, negli ultimi anni la Regina ha diminuito il numero dei viaggi internazionali fino a sospenderli del tutto nel 2015; va segnalato, tuttavia, che nel 2010 Elizabeth II ha trascorso cinque ore a New York per parlare all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, visitare *Ground Zero* e un giardino ad *Hanover Square* in ricordo delle vittime britanniche dell'11 settembre. *The Queen Breezes In for an Afternoon*, "The New York Times", 7.7.2010, p. 15. La brevità della visita, al termine di un viaggio di nove giorni in Canada, non ha comprensibilmente permesso l'incontro con il Presidente Obama.

dell'amministrazione americana, e il rapporto personale tra i due Capi di Stato, caratterizzato da una genuina simpatia reciproca.

Dan Roberts, all'epoca corrispondente americano del quotidiano *The Guardian* e redattore responsabile per Brexit, afferma con infastidito criticismo: «Throughout a presidency known for cordial but somewhat stiff relations with Britain's political rulers, the monarchy has provided a flexible sticking plaster to cover up any sign of cracks in the special relationship»<sup>49</sup>.

Tuttavia, quello che sfugge al giornalista britannico è il fatto che ciò che lo infastidisce rappresenta, invece, essenzialmente proprio la missione della Corona stessa; una visita di Stato non può essere un evento politicizzato ma deve essere un evento funzionale all'interesse di tutta la nazione. Se questo significa anche mettere un cerotto qua e là, la Monarchia è pronta a farlo.

## **Il ciclone Trump addomesticato dalla Corona**

I turbolenti quattro anni della Presidenza Trump possono essere analizzati sotto molti punti di vista e il sovvertimento di ogni qualsiasi regola di *diplomatic niceties* è senza dubbio uno di quelli<sup>50</sup>; tra *tweets*, esternazioni colorite, strali notturni, nonché veri e propri insulti diretti verso i più svariati obiettivi, Donald J. Trump si è insediato alla *White House* e ha, fin da subito, ribaltato le regole del gioco diplomatico.

Un primo segno di questa nuova, convulsa, gestione delle relazioni internazionali si ha nel gennaio del 2017 quando, a soli pochi giorni dall'insediamento dell'amministrazione Trump, la nuova Premier britannica, Theresa May, salita al potere nel luglio del 2016 dopo le dimissioni di Cameron con l'obiettivo di coordinare l'uscita dall'Unione Europea, si reca a Washington. È il primo Capo del Governo straniero a essere ricevuto dal Presidente

---

<sup>49</sup> D. Roberts, *The Obamas and the Royals: Bond with Monarchy Covers Up Political Cracks*, "The Guardian", 21.4.2016.

<sup>50</sup> Le difficoltà da parte del corpo diplomatico britannico nel trattare con il nuovo Presidente sono ben evidenziate dalle memorie dell'ex Ambasciatore Kim Darroch, costretto alle dimissioni dopo la pubblicazione di alcuni documenti riservati contenenti giudizi molto negativi sull'operato di Donald Trump. K. Darroch, *Collateral Damage: Britain, America and Europe in the Age of Trump*, New York, 2020.

americano e si auspica che la visita possa spingere Trump verso quelle trattative commerciali così vitali per un Regno Unito prossimo all'isolamento; in patria, però, emergono già le polemiche sull'opportunità dell'incontro poiché Trump, nella sua prima intervista da Presidente, ha affermato di valutare positivamente l'efficacia della tortura.

Il soggiorno americano di Theresa May si conclude in un nulla di fatto – di lì a poco la Premier notifica ufficialmente l'applicazione dell'articolo 50 del Trattato di Maastricht e annuncia lo scioglimento anticipato della *House of Commons* – ma risulta interessante per l'invito, quasi estemporaneo, rivolto al Presidente Trump. Parlando alla stampa nella *White House*, May afferma:

[my] invitation is an indication of the strength and importance of the special relationship that exists between our 2 countries, a relationship based on the bonds of history, of family, kinship and common interests. And in a further sign of importance in that relationship, I have today been able to convey Her Majesty, the Queen's hope that President Trump and the First Lady would pay a state visit to the United Kingdom later this year, and I'm delighted that the President has accepted that invitation<sup>51</sup>.

L'invito a Donald Trump così all'inizio del mandato non ha precedenti storici e appare subito come una mossa spudorata per ingraziarsi il potente interlocutore; inoltre, a rendere la vicenda ancora più surreale contribuisce la firma dell'*Executive Order 13769* proprio mentre Theresa May sta partendo da Washington.

Il cosiddetto *Travel ban* che vieta l'ingresso negli Stati Uniti ai cittadini di sette Paesi a maggioranza musulmana imbarazza il Capo del Governo britannico, nonché il suo Ministro degli Esteri, Boris Johnson. Chiamato a rispondere della vicenda in Parlamento, Johnson sostiene comunque la validità dell'invito a Trump nonostante i recenti sviluppi delle sue politiche: «[...] we should bear in mind that he is the elected Head of State of our closest and most important ally, and there is absolutely no reason

---

<sup>51</sup> Per la trascrizione del discorso si veda <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trump-prime-minister-mays-opening-remarks/> [ultima consultazione: 8.12.2020].

why he should not be accorded a state visit, and every reason why he should»<sup>52</sup>.

L'opposizione a Trump in seno al Parlamento in ogni caso determina un cambiamento di programma e, diversamente da quanto auspicato da May, la visita di Trump non si concretizza nel 2017 e viene rimandata al luglio del 2018. Il viaggio, inoltre, non ha il rango di *State visit* e viene bandita ogni possibilità di concedere al Presidente di prendere la parola davanti alle Camere riunite, come i suoi predecessori.

L'atteso incontro tra Donald Trump e Elizabeth II avviene il 13 luglio 2018 nel castello di Windsor e – al netto di ritardi e imbarazzi durante l'usuale rivista militare, un compito generalmente assolto dal Principe Filippo, ormai ritiratosi dalla scena pubblica – segue il normale programma previsto dalla *Royal House* per una visita privata di questo tipo; dopo la rivista, infatti, ai Trump viene offerto un tè nella *Oak Room*, mentre il resto della delegazione americana prende parte a un piccolo rinfresco nella *Crimson Drawing Room*.

Intanto a Londra – luogo da cui Trump è tenuto lontano per ragioni di sicurezza – si scatena la protesta più dura della storia dei rapporti angloamericani: circa duecentocinquantamila persone sfilano lungo le strade della capitale protestando contro l'arrivo del Presidente americano e le sue politiche, giudicate razziste e misogine. L'enorme gonfiabile a forma di “Trump Baby” svetta sui manifestanti, mentre a Windsor va in scena una rassicurante rappresentazione di ordine e convenevoli.

I giornalisti internazionali nei giorni successivi all'incontro con la Regina hanno cercato in ogni modo di trovare un appiglio che potesse indicare una velata opposizione da parte di Elizabeth al ricevere Donald Trump, scomodando perfino la cosiddetta “diplomazia delle spille” tanto cara al Segretario di Stato americano Madeleine Albright<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> La trascrizione del discorso è consultabile sul database parlamentare <https://hansard.parliament.uk/Commons/2017-01-30/debates/70D7676A-311F-4EA2-9425-C0B1B4443A26/USImmigrationPolicy> [ultima consultazione: 8.12.2020].

<sup>53</sup> Il riferimento giornalistico alla questione delle spille è dovuto al fatto che Elizabeth porti, in concomitanza con l'arrivo di Trump, una spilla regalatale da Barack Obama nel 2011; la spilla, tuttavia, viene indossata durante un incontro

Ancora una volta, tuttavia, la stampa si allontana dalla realtà costituzionale ipotizzando comportamenti impossibili per un Sovrano della caratura di Sua Maestà: Elizabeth, infatti, rispetta fedelmente le indicazioni che le vengono date e non può, in linea di massima, esprimere apertamente il proprio dissenso. Già nell'Ottocento William Bagehot si era occupato del fatto che il consiglio del Primo Ministro e le deliberazioni del Parlamento possano essere vincolanti per il Monarca; utilizzando un'iperbole divenuta celebre, il giornalista inglese aveva ammonito i lettori così: «She must sign her own death-warrant, if the two Houses unanimously send it up to her»<sup>54</sup>.

Negli ultimi sessant'anni la Corona si è piegata più volte, del tutto consapevolmente, alle esigenze della politica internazionale britannica; la Regina – sempre costituzionalmente “coperta” dal consiglio del Primo Ministro – ha scelto con piena coscienza di mettere in gioco la propria autorità per perseguire un obiettivo di politica estera.

È stato così, ad esempio, in occasione del viaggio nel Portogallo di António de Oliveira Salazar del 1957. Non soltanto, infatti, il dichiarato anticomunismo del regime portoghese, risulta una valida garanzia contro il dilagare dell'influenza sovietica tra i Paesi non allineati ma il mantenimento di buoni rapporti con Salazar favorisce anche l'utilizzo della base militare di Lajes nell'isola di Terceira. Gli Stati Uniti hanno la pressante necessità di potere usufruire senza ostacoli del punto di appoggio nelle Azzorre – trovandosi a metà strada tra l'Europa continentale ed il continente americano, la base permette di fare una sosta durante la trasvolata atlantica – e, pertanto, la Gran Bretagna non può che acquisire credito – anche nei confronti dell'alleato americano – dall'amicizia lusitana. Ecco quindi che la Regina, fedele rappresentante dei dettami del proprio governo in materia di politica estera, visita per cinque giorni la dittatura lusitana dal 18 al 21 febbraio 1957.

Per la gioia dei più acerrimi nemici del Presidente americano, inoltre, si potrebbero citare le svariate mani insanguinate strette

---

con l'Arcivescovo di Canterbury e il Grande Imam di Al-Azhar, non durante l'incontro con Trump. Per quanto riguarda Albright e le sue spille “parlanti” si veda, invece, la sua opera: M. Albright, *Read My Pins: Stories from a Diplomat's Jewel Box*, New York, 2009.

<sup>54</sup> W. Bagehot, *op. cit.*, p. 48.

da Elizabeth in più di sessant'anni di regno: nel 1971 Sua Maestà ha incontrato Idi Amin, detto "il macellaio d'Africa" e responsabile di almeno trecentomila morti in Uganda; nel 1973 è stata la volta del truce Mobutu (al potere in Zaire); nel 1978 riceve a Londra Nicolae ed Elena Ceausescu, la prima visita ufficiale di un leader comunista in Gran Bretagna; nel 1979 l'emiro Isa del Bahrain e nel 1991 il brutale dittatore dello Zimbabwe Robert Mugabe. Altrettanto difficoltoso per la Regina l'incontro con Martin McGuinness, leader dell'IRA negli anni Settanta, svoltosi in segno di riconciliazione a quarant'anni di distanza dai *Troubles*. Parimenti controverse anche le accoglienze ai Presidenti cinesi – Jiang Zemin nel 1999, Hu Jintao nel 2005 e Xi Jinping nel 2015 – e a Vladimir Putin nel 2003.

Proteste, polemiche, antipatie e sinceri imbarazzi non sono, dunque, per la Regina una novità e il rigido cerimoniale della *Royal House* permette di gestire ogni situazione in modo impeccabile; perfino Trump, noto per le sue improvvisazioni, appare disciplinato durante l'incontro a Windsor e il successivo a *Buckingham Palace*.

Nel giugno del 2019, infatti, si svolge la tanto ambita *State visit* londinese del Presidente americano; se a livello personale il viaggio rappresenta il coronamento di un progetto annunciato quasi tre anni prima, a livello di relazioni bilaterali la situazione non potrebbe essere più compromessa. Le negoziazioni per l'uscita dall'Unione Europea sono in stallo, Theresa May si è dimessa dopo le ripetute bocciature parlamentari delle sue proposte di accordo per Brexit – lascerà il posto proprio al termine della visita di Trump – e molte delle politiche dell'amministrazione statunitense – come l'uscita dagli accordi sul clima di Parigi o quella dall'accordo nucleare iraniano – hanno preoccupato, quando non irritato, il *Foreign Office*.

La visita, come quella dell'anno precedente, si svolge nel più compassato rispetto del protocollo e del programma; diversamente da Obama, Trump non viene ospitato a *Buckingham Palace* – la scusa ufficiale è quella di alcuni lavori di ristrutturazione – né si ventila nuovamente l'ipotesi di un intervento in Parlamento. La sera del 4 giugno al Presidente è offerto il banchetto d'onore a

palazzo<sup>55</sup>, mentre la giornata seguente trascorre tra incontri bilaterali a *Downing Street* e *St James Palace*, oltre alla consueta cena dall'Ambasciatore americano. L'ultimo giorno, infine, Trump, Elizabeth e Theresa May raggiungono Portsmouth per le celebrazioni del settantacinquesimo anniversario del *D-Day*.

L'impressione che si ricava dall'analisi del programma reale è che si cerchi di evitare qualunque possibilità di imbarazzo mediatico – Obama e Cameron nel 2011 avevano sfidato a *ping pong* alcuni ragazzini di una scuola secondaria di Londra; impossibile nel 2019 un evento del genere, vista l'imprevedibilità del Presidente – mantenendo la visita nei binari della più stretta formalità nella speranza di poter presto formalizzare un accordo commerciale<sup>56</sup>.

Il ciclone Trump, pertanto, irrompe sì a *Buckingham Palace* – ci tornerà anche il 2 dicembre 2019, a dieci giorni dalle elezioni poi vinte da Boris Johnson, in occasione di un summit NATO per i settant'anni dell'alleanza – ma non riesce a fare breccia.

### ***Living witness and chief source: spunti per il futuro***

Diplomatici e analisti sono concordi nel ritenere che le relazioni angloamericane durante la prossima presidenza si caratterizzeranno, almeno inizialmente, per una certa freddezza; pesano ancora troppo le parole di Boris Johnson sulle origini africane di Obama e il supporto al precedente inquilino della Casa Bianca (Biden, dal canto suo, ha definito il leader conservatore un «kind of a physical and emotional clone» di Trump<sup>57</sup>). Le immani e impellenti sfide

---

<sup>55</sup> Durante la cena di gala la Regina ha ricordato l'importanza del multilateralismo e della cooperazione, non esattamente temi ad alto gradimento per il Presidente Trump: «While the world has changed, we are forever mindful of the original purpose of these structures: nations working together to safeguard a hard-won peace». Si veda la trascrizione online del discorso: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-majesty-queen-elizabeth-ii-state-banquet-london-united-kingdom/> [ultima consultazione: 8.12.2020].

<sup>56</sup> A riguardo si veda l'intervento di Dalibor Rohac, *resident scholar* all'*American Enterprise Institute* di Washington, <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2020/05/13/great-expectations-us-uk-trade-deal-will-most-likely-disappoint/> [ultima consultazione: 8.12.2020].

<sup>57</sup> S. Payne – J. Cameron-Chileshe, *Boris Johnson to Stress Common Policy Interests with Joe Biden*, "The Financial Times", 7.11.2020, <https://www.ft.com/content/77ed195c-303e-49cf-adb9-9aadb3f80ba2>.

nazionali, inoltre, in primis il sostegno all'economia e la gestione dell'emergenza sanitaria, renderanno poco prioritario il rapporto con il Regno Unito, ancora impantanato nelle sabbie mobili degli accordi Brexit tra problemi relativi al confine irlandese, accordi commerciali e discussioni sulle aree di pesca.

Tuttavia, e anche di questo sono tutti d'accordo, Joe Biden è un realista, abituato da anni a trattare con tutti anche su posizioni nettamente critiche; il Premier britannico, pertanto, verrà riconsiderato al di là del suo supporto per Donald Trump.

Per ristabilire calore nelle relazioni angloamericane, però, la Regina potrebbe rivelarsi preziosa; tra i valori alla base della *special relationship*, infatti, Barack Obama ha citato anche Elizabeth II, testimone vivente del potere dell'alleanza e fonte principale della sua resistenza. Le parole di Obama non potranno che trovare d'accordo il suo ex Vicepresidente: «I must say, though, this dinner is a humbling reminder of the fleeting nature of presidencies and prime ministerships. Your Majesty's reign has spanned about a dozen of each, and counting. That makes you both a living witness to the power of our alliance and a chief source of its resilience»<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> *Remarks by President Obama and Her Majesty the Queen of the United Kingdom in Dinner Toasts*, 24.5.2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/05/24/remarks-president-obama-and-her-majesty-queen-united-kingdom-dinner-toas> [ultima consultazione: 8.12.2020].



# «You are the élite». Donald Trump e la democrazia americana

di ANTONIO CAMPATI

***Abstract** – The ferocious attack that Donald Trump routinely makes on the elite has appeared as an unprecedented attitude in American political debate. But it represents only the last chapter of a history that dates its origins even to the end of the eighteenth century. Indeed, criticism of those at the top of political power is a constant (also) in the US political system. However, this attitude by the New York tycoon is not simply a déjà-vu but tends to undermine a fundamental assumption of Western democracy, that of representation, based on the «principle of distinction» between elected and electors. The objective of the essay is therefore to argue this hypothesis with reference to the transformations it could imprint on the liberal democracy.*

## Introduzione

La vittoria di Donald Trump alle elezioni presidenziali americane del 2016 ha impresso un'evidente svolta al dibattito – già molto vivace – sulla crisi della democrazia. L'ingresso di un *outsider* alla Casa Bianca ha rafforzato la posizione di chi sostiene che qualcosa sia davvero cambiata nelle dinamiche più profonde della società e della politica americana. In quella occasione, anche l'osservatore più restio a intravedere in ogni elezione un cambiamento epocale ha assunto un atteggiamento meno prudente. Eppure, dopo quattro anni, le previsioni funeste legate all'ascesa al potere del tycoon newyorkese sono state in larga parte smentite, specie quelle che prevedevano un pericolo mortale per una delle più solide democrazie del mondo<sup>1</sup>. Allo stesso tempo, però, lo stile retorico e di

---

<sup>1</sup> Per esempio, scrivevano nel 2018 Steven Levitsky e Daniel Ziblatt: «anche se Trump non riuscirà a smantellare direttamente le istituzioni democratiche, quasi sicuramente le sue violazioni delle norme ne eroderanno la solidità», S. Levitsky – D. Ziblatt, *Come muoiono le democrazie*, trad. it., Roma-Bari, 2019, p. 190. Sempre nel 2018, David Runciman appariva più cauto: «si può dire che, da quando Trump è stato eletto, la democrazia americana stia funzionando come deve funzionare. C'è un conflitto in corso tra la minaccia destabilizzante di Trump

governo adottati da Trump hanno avuto inevitabilmente delle ripercussioni sulle modalità di funzionamento delle istituzioni americane o, per lo meno, hanno avviato dei processi in tal senso, che ora possono essere arrestati bruscamente o, invece, sopravvivere, eventualmente in maniera meno manifesta.

Uno di questi è al centro dell'attenzione del presente contributo, ossia la costante accusa nei confronti delle élite politiche di non difendere il popolo, ma di operare per tutelare i suoi interessi esclusivi, a danno di quelli dei cittadini comuni. Dopo averne fatto un cavallo di battaglia durante la campagna elettorale, nel discorso di insediamento (20 gennaio 2017), Trump ha ribadito come, per molto tempo, negli Stati Uniti «un piccolo gruppo ha raccolto i frutti del governo, mentre il popolo ne ha sostenuto i costi» e così mentre «i politici si sono arricchiti», il lavoro è diminuito perché le industrie chiudevano: ciò rappresenta l'esempio emblematico del fatto che «l'establishment ha protetto sé stesso» e non i cittadini. Per molti osservatori, in questa descrizione si riconosce il tratto distintivo di un consolidato «stile populista», in base al quale occorre sempre ribadire che il potere appartiene totalmente al popolo, che deve mantenere un contatto diretto con il loro leader senza l'inutile mediazione di soggetti intermedi, la cui sola presenza tradisce uno degli assunti fondamentali della democrazia. In maniera più radicale, altri studiosi sottolineano però che questo attacco frontale alle élite non è solamente un tassello della retorica populista, ma uno degli elementi di una nuova forma di governo democratico, che si starebbe delineando in non pochi paesi del mondo e, quindi, non solo negli Stati Uniti.

Com'è facilmente intuibile, queste due interpretazioni sono strettamente collegate e infatti faranno da sfondo all'analisi proposta nelle prossime pagine, che mira a collocarle in una cornice di medio-lungo periodo con l'intento di mettere a fuoco due aspetti dirimenti: in primo luogo, il fatto che l'atteggiamento di "rivolta" contro le élite è una costante nella storia degli Stati Uniti

---

e un sistema progettato per resistere a dosi abbondanti di destabilizzazione, specie se di origine demagogica». D. Runciman, *Così finisce la democrazia. Paradossi, presente e futuro di un'istituzione imperfetta*, trad. it., Torino, 2019, p. 23. Cfr.: per un approfondimento, S. De Luca, *Democrazia e tanatologia. Pensare la democrazia dopo Brexit e Trump*, "Storia del pensiero politico", a. VIII (2019), n. 3, pp. 479-494.

d'America, quindi la versione di Trump ne è, in parte, solo l'ultimo capitolo. E, in secondo luogo, che la propensione ad accusare le élite di essere l'ostacolo al pieno coinvolgimento dei cittadini alla vita politica richiama un intenso dibattito sulle trasformazioni della democrazia americana, nato ben prima che Trump diventasse Presidente e destinato a svilupparsi ancora nei prossimi anni. Il saggio, dunque, è articolato in quattro sezioni:

- 1) un accenno alla lunga storia che registra una costante "ribellione" nei confronti delle élite;
- 2) un focus sul «principio di distinzione», come elemento fondante del governo rappresentativo americano;
- 3) una discussione critica degli elementi di novità che la presidenza Trump ha impresso al sentimento di disaffezione nei confronti delle élite;
- 4) l'inquadramento della riflessione proposta all'interno di alcune importanti analisi sulle mutazioni della democrazia americana.

### **Una critica antica e ricorrente**

Secondo non poche recenti analisi sullo stato di salute della democrazia liberale, questa sarebbe messa in serio pericolo proprio dalla incessante moltiplicazione delle proteste nei confronti delle élite<sup>2</sup>. In effetti, dalle ribellioni di piazza al grido dello slogan «we are the 99 percent» al movimento *Occupy Wall Street* – per citare i due casi più emblematici e con una diffusione globale – è innegabile come si sia prodotta una nuova ondata di profonda sfiducia verso i «pochi» che sono al potere. Un sentimento che concretamente si manifesta, nelle urne, con il consenso a partiti disposti a indicarlo come un tratto caratteristico della loro identità e, nelle piazze, con l'ampia partecipazione alle manifestazioni che ne fanno il loro motivo scatenante. La sfiducia nelle élite è dunque una tendenza riscontrabile in molte società occidentali (e non solo), ma che fatalmente vede negli Stati Uniti di Trump un caso emblematico, dal momento che quest'ultimo ne ha fatto un tratto distintivo della propria azione politica.

---

<sup>2</sup> Cfr. I. Krastev, *Democracy Disrupted. The Global Politics of Protest*, Philadelphia, PA, 2014.

Ma la critica, anche feroce, nei confronti dei «pochi» al potere non è una tendenza emersa solo negli ultimissimi anni della storia americana. Come ricorda Giovanni Borgognone, già alla fine del Settecento, l'accusa democratico-radicalista alla Convenzione costituzionale di Philadelphia denunciava il tradimento della repubblica reazionaria delle origini e sosteneva che proprio la Convenzione rappresentasse una sorta di «cospirazione aristocratica», tale da imporre una concezione elitistica del potere<sup>3</sup>. Da allora, e in maniera ancora più marcata nei decenni seguenti, è risultato evidente che la marcia verso la democrazia sarebbe stata tutt'altro che incontrastata perché vede scontrarsi in un lungo conflitto antidemocratici e democratici (le cui figure più rappresentative sono quelle, rispettivamente, di John Adams e Alexander Hamilton e di Thomas Jefferson e Thomas Paine)<sup>4</sup>, che ha proprio nella critica alle élite politiche e all'aristocrazia (in un primo momento difficilmente distinguibili) uno dei tratti caratterizzanti. L'esigenza da parte del «popolo» di affermarsi come soggetto politico determinante nella dinamica politica in contrapposizione alle élite ha avuto forse la manifestazione più evidente nella celebre campagna elettorale del 1828, quando proprio un «candidato del popolo», Andrew Jackson, ottiene la vittoria<sup>5</sup>. Come evidenzia ancora Borgognone,

---

<sup>3</sup> G. Borgognone, *House of Trump. Ritratto di una presidenza privata*, Milano, 2020, p. 85.

<sup>4</sup> M.L. Salvadori, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Roma, 2016, p. 176. Della vasta letteratura sulla storia della democrazia americana, si veda R.R. Palmer, *The Age of the Democratic Revolution. A Political History of Europe and America, 1760-1800*, Princeton NJ, 2014. Una panoramica sulle idee politiche che hanno innervato tale storia è in G. Borgognone, «*We the People*». *Le idee politiche degli Stati Uniti dalle origini all'era di Trump*, Milano, 2020. Sulla genesi costituzionale americana, si veda C. Bon, *Alla ricerca di una più perfetta Unione. Convenzioni e Costituzioni negli Stati Uniti della prima metà dell'800*, Milano, 2012. Resta sempre valida l'analisi di N. Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, 2016 [1976], specie il cap. 6 sulle origini coloniali del costituzionalismo americano.

<sup>5</sup> John Caldwell Calhoun ha messo bene in luce i caratteri innovativi di Jackson come «rappresentante diretto del popolo americano» e, analizzando in termini critici questa particolare forma di «leadership personalistico», ha elaborato la teoria della contrapposizione tra la *maggioranza disorganizzata* e la *minoranza organizzata*, antesignana della teoria delle élite: M.L. Salvadori, *Democrazia*, cit. pp. 190-197. Ma si veda anche M.L. Salvadori, *Potere e libertà nel mondo moderno. John C. Calhoun: un genio imbarazzante*, Roma-Bari, 1992.

quelle elezioni inaugurano non solo l'era delle macchine di partito, ma anche quella del culto della personalità, a partire proprio da Jackson come simbolo del *self-made man*<sup>6</sup>.

Da quel momento, la storia politica americana è costellata di episodi e di leader che hanno interpretato l'antico sentimento anti-élite, ciascuno con modalità differenti e con esiti non sempre predeterminati. Ne offrono una conferma due episodi – distanti un secolo l'uno dall'altro – spesso evocati per ricordare la genesi complessa del fenomeno populista oltreoceano: la nascita del People's Party statunitense nel 1892 e lo straordinario risultato di Ross Perot nelle elezioni del 1992. Nel primo caso, a dispetto della sua breve vita, il movimento populista nato negli ultimi decenni dell'Ottocento formula per la prima volta una critica al sistema politico basata su alcuni temi chiave – che rappresentano ancora una parte significativa dell'armamentario retorico del populismo odierno – come l'idea secondo cui le promesse dalle quali è nato l'esperimento democratico sono state tradite dal potere pervasivo della «plutocrazia» e la convinzione che la classe politica di Washington sia corrotta e sottomessa alle direttive delle *corporation*<sup>7</sup>. Per quanto riguarda il secondo caso, il successo di Perot rappresenta l'esempio più recente tra quelli che hanno una genesi simile all'ascesa politica di Trump, non tanto negli esiti (il leader di *United We Stand America* non viene eletto Presidente), quanto nella diffusione degli argomenti tipici della retorica populista – tra cui l'insofferenza verso i partiti politici e l'establishment – attraverso un abile ricorso alle potenzialità dei media (nel caso di Perot delle trasmissioni promozionali televisive, nel caso di Trump anche dei social network)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> G. Borgognone, *House of Trump*, cit., p. 86, il quale sottolinea come talvolta, non a caso, Trump sia stato accostato a Jackson, «populista» e inesperto, peraltro arrivato come lui alla Casa Bianca con la pretesa – pur essendo un uomo molto ricco – di parlare a nome della gente comune e riferendosi solo ai cittadini bianchi.

<sup>7</sup> D. Palano, *Populismo*, Milano, p. 45; gli altri temi chiave erano la persuasione che la democrazia si fondasse sul principio dell'«uguaglianza delle opportunità» e la certezza che il vero fondamento della vita americana si trovasse nella piccola comunità di villaggio (e non certo nella metropoli corrotta).

<sup>8</sup> Sulla vicenda di Perot, cfr. H. Asher, *The Perot Campaign*, in H.F. Weisberg (ed.), *Democracy's Feast. Elections in America*, Chatham (N.J.), 1995, pp. 153-154

Dopo aver ricordato questo dato di continuità nella storia americana e prescindendo dai casi specifici, diviene piuttosto automatico chiedersi se sia possibile rintracciare un elemento ricorrente nei diversi momenti nei quali l'insofferenza verso le élite si manifesta in maniera più marcata. È fin troppo scontato sottolineare come i contesti (politici, sociali, culturali, economici) siano talvolta diametralmente opposti non solo tra i paesi – com'è naturale – ma anche tra le diverse stagioni che scandiscono la vita di una nazione. Posta questa importante premessa, è tuttavia possibile individuare il tratto comune a tutti questi frangenti nella messa in discussione della validità del «principio di distinzione», la cui adozione è stabilita proprio nei dibattiti di ratifica della Costituzione federale americana ricordati in precedenza, quando cioè emerge in maniera netta la preferenza per l'idea che i rappresentanti debbano essere più saggi, virtuosi e colti dei rappresentati<sup>9</sup>. In altri termini, l'architettura del governo americano (ma non solo) viene istituita «con la piena consapevolezza che i rappresentanti eletti sarebbero stati, e avrebbero dovuto essere, *distinti* dai cittadini e socialmente diversi da coloro che li eleggevano»<sup>10</sup>. Questo assunto di base è la premessa imprescindibile per qualsivoglia riflessione sul ruolo e sull'azione delle élite: è una tensione strutturale che si trova al cuore della democrazia liberal-rappresentativa e con la quale occorre fare i conti<sup>11</sup>. Infatti, la contestazione al potere dei «pochi» comporta spesso un attacco, più o meno diretto, al «principio di

---

e T.G. Jelen (ed.), *Ross for Boss. The Perot's Phenomenon and Beyond*, Albany (N.Y.), 2001.

<sup>9</sup> G. Borgognone, *House of Trump*, cit., p. 83.

<sup>10</sup> B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, trad. it., Bologna, 2010, p. 105 (corsivo aggiunto). Manin ricostruisce dettagliatamente proprio i passaggi cruciali di questo dibattito (pp. 114-146). La prospettiva opposta rispetto al «principio di distinzione» è quella del «principio di somiglianza», basata sull'idea che la rappresentanza politica venga concepita come un riflesso o un'immagine, la cui virtù principale è «la somiglianza rispetto all'originale» (pp. 123-124). Su questi aspetti, si vedano anche il classico lavoro di H.F. Pitkin, *Il concetto di rappresentanza*, trad. it., Soveria Mannelli, 2017, specie pp. 281-292 e S.S. Wolin, *The Presence of the Past. Essays on the State and the Constitution*, Baltimore-London, 1989, specie cap. 3 e cap. 7.

<sup>11</sup> Un capitolo interessante della teoria delle élite è legato alle modalità con le quali questa è stata recepita negli Stati Uniti, soprattutto durante la prima metà del Novecento: G. Volpe, *We the Elite. Storia dell'elitismo negli Stati Uniti dal 1920 al 1956*, Napoli, 2019.

distinzione»: è ciò che si verifica ogniqualvolta Trump, rivolgendosi al popolo americano, sostiene a gran voce «you are the élite!».

### Il popolo può essere élite?

La situazione appena evocata si è verificata in un comizio che Trump ha tenuto il 4 agosto 2018 al Lewis Center a Ohio. In questa occasione, l'attacco alle élite è stato espresso con una formula piuttosto efficace perché l'ex Presidente americano ha indicato i suoi supporter, accorsi per ascoltarlo, come la «real élite» del paese. L'obiettivo polemico di fondo è ancora una volta l'establishment americano, in particolare newyorkese, additato di essere lontano dalla vita dei cittadini comuni e sempre più identificabile con una *superclass* che riesce a segnare il destino del mondo grazie alla possibilità di disporre di un notevole grado di influenza e di ricchezza<sup>12</sup>. Si può dire che questo vero e proprio odio nei confronti delle élite sia uno dei motivi fondanti dell'impegno politico di Trump e ciò emerge chiaramente sin dalle prime battute della campagna elettorale che lo porterà alla Casa Bianca. Ne rappresenta un'ulteriore testimonianza un intervento apparso sul *The Wall Street Journal* del 14 aprile 2016, dove scrive con il linguaggio diretto che gli è proprio che «l'unico antidoto a decenni di dominio rovinoso da parte di una piccola manciata di élite è una coraggiosa *infusione di volontà popolare*», nella consapevolezza che, su tutte le principali questioni che riguardano gli Stati Uniti, «il popolo ha ragione e le élite hanno torto»<sup>13</sup>.

D'altronde, secondo le analisi di molti osservatori, accusare sistematicamente le élite è un elemento fondamentale dello stile retorico populista (non solo nella versione americana) perché consente di tracciare abbastanza facilmente i confini del *demos*,

---

<sup>12</sup> *Superclass* è il titolo di un libro di David Rothkopf, pubblicato ormai tredici anni fa, che descrive il vertice della società mondiale, di coloro che manovrano le leve del potere, i quali non sarebbero più di seimila persone in tutto il mondo (alcune note, altre del tutto sconosciute) appartenenti al mondo della politica, della cultura, dell'imprenditoria, della finanza, dello spettacolo, delle forze armate, delle religioni: D. Rothkopf, *Superclass. La nuova élite globale e il mondo che sta realizzando*, trad. it., Milano, 2008.

<sup>13</sup> D.J. Trump, *Let Me Ask American a Question*, "The Wall Street Journal", 14 aprile 2016 (corsivo aggiunto).

che individuano da un lato il popolo «puro», dall'altro le élite corrotte o al soldo di interessi esterni<sup>14</sup>. Infatti, volendo individuare le principali caratteristiche del populismo – facendo sintesi tra le molteplici definizioni proposte – una di queste è certamente l'anti-elitismo – la denuncia delle élite, del loro ruolo e dei loro privilegi – assieme all'eticizzazione del popolo, inteso come unità monistica e al tempo stesso come fonte suprema del potere politico, e all'antagonismo verso le istituzioni, che si traduce nel rifiuto di assoggettarsi alle regole istituzionali<sup>15</sup>. La propensione all'anti-elitismo che esprimono i leader e le formazioni populiste è emblematica anche di un radicale anti-pluralismo, specie se si considerano le implicazioni morali presenti nella rivendicazione di rappresentare il popolo nella sua interezza<sup>16</sup>. Com'è facilmente intuibile, tutti questi elementi concorrono a costruire una seria minaccia per l'architettura della democrazia liberal-rappresentativa, che per molti osservatori risulta essere impersonificata nella figura di Trump. Infatti, se è vero che il populismo tende verso «un'identificazione di rappresentati e rappresentanti più forte di quanto possano fare le elezioni»<sup>17</sup> e se è altrettanto vero che l'intento del quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti è quello di indebolire la dialettica tra governanti e governati, ne consegue che stiamo assistendo a una strategia che mira a danneggiare il modello della democrazia liberale, faticosamente costruito nel corso dei secoli e basato su una serie di *limiti* al popolo, i quali comunque garantiscono ai cittadini

<sup>14</sup> Y. Mounk, *Popolo vs democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, trad. it., Milano, 2018, pp. 45-49. Sulla «scomparsa del popolo» si vedano le osservazioni di V.E. Parsi, *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*, Bologna, 2018, pp. 173-186 e quelle di P. Rosanvallon, *Le siècle du populisme. Historire, théorie, critique*, Paris, 2020, pp. 27-35.

<sup>15</sup> D. Palano, *Populismo*, cit., pp. 105-106. Sull'utilizzo delle tecniche tipiche del populismo da parte di Trump, cfr. J. Herbert – T. McCrisken – A. Wroe, *The Ordinary Presidency of Donald J. Trump*, Cham, 2019 e P. Norris – R. Inglehart, *Cultural Backlash. Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, Cambridge, 2019.

<sup>16</sup> A. Loretoni, *Regressioni democratiche*, in A. Masala – L. Viviani (a cura di), *L'età dei populismi. Un'analisi politica e sociale*, Roma, 2020, pp. 80-92, specie p. 89. Inoltre, occorre ricordare che non tutti coloro che criticano le élite sono necessariamente populistici: J.-W. Müller, *Cos'è il populismo?*, trad. it., Milano, 2017, p. 131.

<sup>17</sup> N. Urbinati, *Democrazia sfigurata. Il popolo fra opinione e verità*, trad. it., Milano, 2014, p. 188.

una reale partecipazione alla vita pubblica<sup>18</sup>. Infatti, come ricorda Jan-Werner Müller, nonostante venisse comunque riconosciuto il «genio del popolo», nel *Federalista* (n. 63) si sottolinea chiaramente che «il principio di rappresentanza non era né sconosciuto agli antichi né del tutto ignorato nelle loro costituzioni politiche. Il vero elemento distintivo tra queste forme politiche e quella americana è rappresentato dal fatto che *quest'ultima esclude completamente il popolo nella sua capacità collettiva* da una partecipazione diretta alla cosa pubblica, e non dal fatto che *le prime escludessero completamente i rappresentanti del popolo dall'amministrazione*»<sup>19</sup>.

Pertanto, è più che lecito domandarsi se l'opzione populista, nella declinazione proposta da Trump (e non solo), sia nelle condizioni di trasformare la democrazia e di intaccare quel «principio di distinzione» adottato dai Padri Fondatori americani per definire le basi di una specifica declinazione di governo rappresentativo. Com'è ovvio, non è solo il sentimento anti-elitista a imprimere un nuovo corso alla democrazia, ma certamente ne è uno dei possibili motori all'interno di un ripensamento che riguarda tutto il sistema politico americano<sup>20</sup>: considerare il popolo alla stregua delle élite («you are the élite») comporta automaticamente il non riconoscimento del meccanismo di legittimazione che sorregge tale sistema, che appunto prevede una netta distinzione tra chi governa e chi è governato, seppur attraverso una finzione palese come quella posta in esordio alla Costituzione («We the People») <sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Negli ultimi anni, si assiste a un aumento significativo degli studi dedicati alla crisi della democrazia liberale e, in particolare, all'affermazione di «democrazie illiberali»: cfr. M. Chiaruzzi – L. Zambonardi, *Il momento illiberale e l'ultima guerra*, “Quaderni di scienza politica”, n. 1, 2020, pp. 15-36; R. Wike – J. Fetterolf, *Liberal Democracy's Crisis of Confidence*, “Journal of Democracy”, n. 4, 2018, pp. 136-150. Per una riflessione problematica sull'espressione «democrazia illiberale» mi permetto di rinviare a A. Campati, *L'opzione illiberale. Un nuovo capitolo della storia della democrazia?*, “Politics”, n. 1, 2020, pp. 63-82.

<sup>19</sup> J-W. Müller, op. cit., p. 113 (la parte qui in corsivo è in maiuscolo nell'originale).

<sup>20</sup> I. Parmar, *Elites and American Power in an Era of Anti-Elitism*, “International Politics”, n. 54, 2017, pp. 255-259; I. Parmar, *The Legitimacy Crisis of the U.S. Elite and the Rise of Donald Trump*, “Insight Turkey”, vol. 19, n. 3, 2017, pp. 9-22; N. Urbinati, *On Trumpism, or the End of American Exceptionalism*, “Teoria politica” IX, 2019, pp. 209-226.

<sup>21</sup> Gianfranco Miglio, ricostruendo la genesi del concetto di rappresentanza politica, ricorda come l'esempio più evidente di «presenza come finzione» sia

## Trump e la democrazia populista

Secondo Nadia Urbinati, i più recenti accadimenti politici a livello globale hanno determinato la nascita di una «democrazia populista», considerata come una nuova forma di governo rappresentativo, seppur «sfigurata», che si basa su due fattori: una relazione diretta tra il leader e coloro che il leader stesso definisce come la parte «giusta» del popolo; e l'autorità suprema dell'audience (ovvero del pubblico). I suoi bersagli principali sono gli «ostacoli» che si frappongono allo sviluppo di questi due fattori: i corpi intermedi, i mezzi di comunicazione accreditati, i sistemi istituzionali di monitoraggio e controllo del potere<sup>22</sup>. In essa, il ruolo del leader è centrale dal momento che intercetta il «sentimento» del popolo nei confronti delle élite costituite, in base all'interpretazione secondo cui «il populismo definisce il popolo per *esclusione*: l'*establishment* è l'esternalità grazie alla quale e contro la quale concepisce sé stesso»<sup>23</sup>. Ma proprio perché il leader vuole incorporare il «suo» popolo non si può sostenere – prosegue ancora Urbinati – che il populismo voglia imporre una sorta di volontà generale senza mediazione rappresentativa<sup>24</sup>. Infatti, l'azione dei populistici è rivolta contro la struttura pluralista delle relazioni partitiche non nel nome di una democrazia senza mediazioni, ma con l'intento di

---

proprio l'esordio della Costituzione degli Stati Uniti («We the People [...] do ordain and establish»), laddove «si “finge”, in altre parole, che sia presente tutto il popolo degli Stati Uniti, e che esso “ordini e stabilisca”», G. Miglio, *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza*, in AaVv, *La rappresentanza politica*, Bologna, 1985, ora in G. Miglio, *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, vol. II, Milano, 1988, pp. 971-997, specie p. 978.

<sup>22</sup> N. Urbinati, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, trad. it., Bologna, 2020, pp. 15 e 17. Il riferimento alla natura «sfigurata» della democrazia è a un precedente libro: N. Urbinati, *Democrazia sfigurata*, cit. D'altronde, Pierre-André Taguieff individua proprio nel «rifiuto delle mediazioni» il tratto caratteristico del populismo, P-A. Taguieff, *L'illusione populista*, trad. it., Milano, 2003, p. 84.

<sup>23</sup> *Ibi*, p. 19. Urbinati considera l'affollata costellazione populista di *anti*- (antielitarismo, antipartitismo, anti intellettualismo) come manifestazioni di un fondamentale anti-: l'*antiestablishment* (p. 76).

<sup>24</sup> La critica, da parte di Urbinati, su questo punto è all'interpretazione di Cas Mudde, secondo cui «il dualismo che oppone “il popolo puro” all'“élite corrotta” assegna alla politica populista il carattere della *volonté générale* del popolo» (C. Mudde, *The Populist Zeitgeist*, “Government and Opposition”, 39, n. 3, 2004, pp. 541-563, specie p. 543).

promuovere il governo di una «parte» che merita «un superiore riconoscimento perché è oggettivamente quella “buona”»<sup>25</sup>. Nel discorso di Trump questa logica viene estremizzata quando egli “trasforma” il popolo in élite grazie a un’abile mediazione retorica: crea l’illusione che la gente comune sia stata catapultata improvvisamente al vertice del potere; in realtà, cerca in tutti i modi di raggiungere i propositi del «populismo politico», ossia quello di porsi al servizio degli interessi della gente senza produrre nuovo *establishment*<sup>26</sup>. Così Urbinati sintetizza il suo ragionamento:

il dualismo tra il popolo «puro» e i pochi «inautentici» è radicale perché i pochi *non* sono considerati parte del popolo che essi governano. Il popolo è la parte buona: è un’entità con un significato sociale e sostanziale che include solo la gente «comune», non *tutto* il popolo e *certainemente* non l’establishment politico. Chiaramente, solo una «parte» – i pochi che governano – è espunta dal novero dei molti ordinari e autentici, perché quella parte, secondo i populistici, è la negazione dell’altra. Questo tipo di polarizzazione radicale serve a giustificare la richiesta di estromettere dal governo la classe politica esistente. I populistici raggiungono questo obiettivo attraverso un processo di rappresentanza che si regge su un leader forte: qualcuno che sia «incorrotto» dal potere politico tanto quanto il «suo» popolo. Il dualismo tra l’establishment «impuro» e il popolo «puro», pertanto, è *solo apparentemente morale* – in realtà si riferisce alla posizione rispetto al potere, all’idea antipolitica per cui il potere corrompe (coloro che lo detengono)<sup>27</sup>.

L’esito di questa analisi conduce all’elaborazione di una *forma diretta di rappresentanza* e non a una *forma diretta di democrazia* dal momento che il bersaglio dell’azione populista è il modello proprio della rappresentanza come mandato, non le elezioni o il governo indiretto in generale<sup>28</sup>. Questa nuova forma di rappresentanza conferma la costruzione di un livello *verticale* di autorità, ma a differenza della rappresentanza come mandato, «riesce ad

<sup>25</sup> N. Urbinati, *Io, il popolo*, cit., p. 126.

<sup>26</sup> *Ibi*, p. 79. Qui Urbinati richiama E. Peruzzotti, *Populism in Democratic Times: Populism, Representative Democracy and the Debate on Democratic Deepening*, in C. de la Torre – C.J. Arnson (eds.), *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, Baltimore, 2013, pp. 61-84, specie pp. 70-71.

<sup>27</sup> N. Urbinati, *Io, il popolo*, cit., p. 91.

<sup>28</sup> *Ibi*, p. 258.

annullare la distanza dal popolo degli affiliati al popolo largo»<sup>29</sup>. In base all'articolata riflessione di Urbinati, il populismo – sia esso tradizionale o digitale – si traduce «in una sorta di emendamento monarchico della democrazia rappresentativa», un movimento imperniato attorno al suo leader, il quale cerca legittimazione nel plebiscito quotidiano dell'audience<sup>30</sup>. Da molti punti di vista, questa analisi si confà alla riflessione su Trump, il quale attraverso la propensione a considerare il «suo» popolo come l'élite «buona» della società colma d'un tratto quella *distanza* tra governanti e governati, che è l'emblema del sistema della rappresentanza<sup>31</sup>. In tal senso, si può concludere che la versione più recente del populismo promuove una riarticolazione del *linkage* tra politica e istituzioni ad opera di leadership personalizzate, presentandolo «come una struttura delle opportunità politiche per una radicalizzazione della rappresentanza» e come «sfida allo stesso principio fondamento della democrazia liberale, ossia la separazione fra “corpo politico” e “corpo personale”»<sup>32</sup>.

Nel corso degli anni, con l'espressione «democrazia populista» sono state indicate situazioni talvolta anche molto differenti da quella ricostruita in queste pagine<sup>33</sup>, ma ciò che preme sottolineare

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibi*, p. 300. In tal senso, anche Pierre Rosanvallon sottolinea che «la questione del populismo è di fatto interna a quella della democrazia. Non si tratta di parassitismo estrinseco, la sua presenza obbliga a pensare la democrazia per realizzarla meglio», P. Rosanvallon, *Pensare il populismo*, trad. it., Roma, 2017, p. 17.

<sup>31</sup> Specifica ancora Urbinati: «diarchia è il nome che attribuisco a una forma mediata o indiretta di autogoverno democratico, che postula una *differenza* e una *distanza* tra il sovrano e il governo. Le elezioni regolano quella *differenza*, mentre la rappresentanza [...] regola quella *distanza*», *Ibi*, pp. 23-24. Questo aspetto viene ricostruito e analizzato in N. Urbinati, *Democrazia sfigurata*, cit. Inoltre, ciò conferma come il populismo sia un Giano bifronte, nel senso che «il fenomeno del leader che *incorpora* il popolo è simultaneo al fenomeno dei “molti” che cercano un leader per essere protagonisti politici, una volta che i partiti non svolgono più questa funzione»: N. Urbinati, *Pochi contro molti. Il conflitto politico del XXI secolo*, Roma-Bari, 2020, pp. 76-77 (corsivo aggiunto).

<sup>32</sup> L. Viviani, *Il populismo fra politica della disintermediazione e trasformazioni delle basi sociali della democrazia*, in A. Masala – L. Viviani (a cura di), *op. cit.*, pp. 93-124, in particolare p. 106.

<sup>33</sup> Cfr., per esempio, M. Canovan, *Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy*, in Y. Mény – Y. Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, Basingstoke, pp. 25-44; Y. Mény – Y. Surel, *Populismo e democrazia*,

nel caso di Trump è il fatto che questi ha talvolta alimentato una «forma diretta di rappresentanza», per così dire, estrema: annullando la distanza con il «suo» seguito, illudendo quest'ultimo di essere la reale élite del paese, ha minacciato il consolidato meccanismo della rappresentanza politica statunitense basato sul principio di distinzione. Ciò non significa evidentemente che la sua azione sia riuscita a compromettere le istituzioni politiche americane<sup>34</sup>, ma ha realmente tentato di influenzare il sistema politico con una «corgaggiosa infusione di volontà popolare», come aveva promesso nel suo intervento su *The Wall Street Journal* nell'aprile 2016 ricordato in precedenza. Un simile tentativo ha determinato un attacco permanente soprattutto a quella «classe» che *rappresenta* la volontà popolare, cioè l'élite politica, pur rimanendo incardinato dentro un discorso democratico<sup>35</sup>. Dunque, l'esperienza trumpiana caratterizzata dalla critica alle élite è semplicemente un nuovo capitolo della storia americana di disaffezione verso chi detiene il potere? In parte sì, ma collocando tale presidenza dentro la cornice delle trasformazioni che stanno investendo la democrazia americana da qualche decennio, possiamo notare che alcune persistenti linee di continuità si incrociano con segnali inediti.

---

trad. it., Bologna, 2001; Takis S. Pappas ha utilizzato l'espressione «democrazia populista» per riferirsi a quei paesi nei quali i partiti promuovono una «democrazia illiberale», T.S. Pappas, *Populist Democracies: Post-Authoritarian Greece and Post-Communist Hungary*, "Government and Opposition", n. 1, 2014, pp. 1-23. Di quest'ultimo, si veda inoltre: T.S. Pappas, *Populism and Liberal Democracy. A Comparative and Theoretical Analysis*, Oxford, 2019. Occorre ricordare che Robert Dahl si riferisce alla «democrazia populista» per delineare una tipologia opposta a quella fondata sulla rappresentanza e sul pluralismo, R. Dahl, *Prefazione alla teoria democratica*, trad. it., Milano, 1994. Paolo Graziano, invece, ipotizza la nascita (e il possibile consolidamento) di una «democrazia neopopulista», P. Graziano, *Neopopulismi. Perché sono destinati a durare*, Bologna, 2018.

<sup>34</sup> P. Rosanvallon, *Le siècle du populisme*, cit., p. 238.

<sup>35</sup> Seppur non direttamente legata alla vicenda di Trump, una riflessione interessante sul punto è in A. Masala, *I populismi e la democrazia. È possibile un populismo democratico?*, in A. Masala – L. Viviani (a cura di), *op. cit.*, pp. 56-79, dove si sostiene che nel «populismo democratico il rifiuto delle mediazioni e l'idea di democrazia *solo* come potere del popolo non ci sono come obiettivo generale e strutturale; permangono in maniera molto più sfumata, come risorsa (retorica) a cui si fa riferimento rispetto a un obiettivo specifico e in una situazione di emergenza» (p. 74).

## La democrazia americana e le élite

Non possiamo prevedere se, con la fine del mandato presidenziale di Trump, verranno proposte nuove analisi per approfondire gli eventuali risvolti che questo rapporto conflittuale (almeno sul piano retorico) tra il Presidente e le élite ha prodotto sul sistema politico americano<sup>36</sup>. È indubbio, però, che l'attenzione al ruolo delle élite nella democrazia americana rappresenti una fetta significativa dell'ampio repertorio di ricerche che periodicamente gli studiosi statunitensi propongono all'attenzione della comunità scientifica e non solo e, quindi, è auspicabile che questa tradizione si alimenti di nuovi contributi. Alcuni titoli – come *The Power Elite* (1956) di C. Wright Mills e *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy* (1994) di Christopher Lash<sup>37</sup> – rappresentano ormai dei riferimenti imprescindibili e, infatti, le citazioni da questi due libri sono tornate ad affollare le pagine delle più recenti riflessioni sul tema. A ben vedere, dalla fine della Seconda guerra mondiale, si è in effetti delineato negli Stati Uniti una sorta di «mito» delle élite, che, rispetto al passato, presta un'attenzione del tutto particolare all'area di interscambio tra i poteri, in primo luogo tra quello politico e quello economico, con l'intento di misurarne di volta in volta il grado di reciproca influenza<sup>38</sup>. La storia del potere è d'altronde anche (se non soprattutto) una storia di selezione, creazione e circolazione delle élite e lo è in maniera forse ancora più evidente nell'età della «tarda democrazia»<sup>39</sup>.

Come si è già sottolineato nel secondo paragrafo, è necessario collocare la persistente messa in accusa delle élite da parte di Trump all'interno di questa lunga serie di analisi sulle trasformazioni della

---

<sup>36</sup> Sull'inizio della presidenza, si veda: H. Drochon, *Pourquoi les élites règnent toujours*, "le débat", n. 5, 2017, pp. 160-165. Più recentemente, anche per una riflessione sul variegato mondo repubblicano: R.P. Saldin – S.M. Teles, *Never Trump. The revolt of the Conservative Elites*, Oxford, 2020. E anche: J. Stein, *In defence of Elitism*, New York, 2019.

<sup>37</sup> C. Wright-Mills, *La élite del potere*, trad. it., Milano, 1959; C. Lasch, *La ribellione delle élite. Il tradimento della democrazia*, Milano, 2009.

<sup>38</sup> Cfr. M. Naím, *La fine del potere. Dai consigli di amministrazione ai campi di battaglia, dalle chiese agli stati, perché il potere non è più quello di un tempo*, trad. it., Milano, 2013, pp. 67-74.

<sup>39</sup> L. Ornaghi, *Distribuzione, produzione, conservazione del potere: élite e oligarchie della tarda democrazia*, in F. Tuccari (a cura di), *Le nuove élites del potere*, Torino, 2016, pp. 71-85.

democrazia americana. E, per coglierne efficacemente le specificità, è forse opportuno cercare di ritagliarle uno spazio tra quelle ipotesi che denunciano una gestione del potere concentrata esclusivamente nelle mani di «pochi». In tal senso, oltre dieci anni fa, Sheldon Wolin intravedeva negli Stati Uniti l'affermazione proprio di una «democrazia gestita dall'alto» caratterizzata dall'«applicazione delle capacità manageriali alla fondamentale istituzione politico-democratica delle elezioni popolari»<sup>40</sup>. La preoccupazione dello studioso americano era legata all'emergere di una relazione simbiotica tra il governo tradizionale e il sistema «privato» di governance rappresentato dall'azienda moderna, che non sfociava in un sistema di codeterminazione da parte di soggetti uguali, bensì in «un sistema che rappresenta la maturazione politica del potere dell'impresa privata»<sup>41</sup>. Wolin chiaramente non si riferiva a Trump, anzi, allora non poteva minimamente pensare che diversi anni dopo l'imprenditore newyorkese sarebbe diventato l'inquilino della Casa Bianca, ma l'unica citazione che gli riserva nel suo libro è per indicarlo come il classico esempio di manager che «popolarizza» attraverso la televisione (in particolare con il programma *The Apprentice*) la cultura aziendalista tipica del capitalismo globale, che è uno degli sponsor principali della «democrazia gestita dall'alto»<sup>42</sup>. Infatti, quest'ultima rappresenta agli occhi di Wolin il «volto sorridente» di un vero e proprio *Inverted Totalitarianism*, che si caratterizza per tre elementi fondamentali: l'antidemocrazia, l'egemonia dell'esecutivo e il dominio delle élite<sup>43</sup>. Mentre il totalitarismo classico mobilitava i suoi sudditi, il *totalitarismo rovesciato* li frammenta<sup>44</sup> e favorisce una «smobilitazione civica» condizionando l'elettorato a muoversi soltanto per un breve periodo, «controllandone la soglia di attenzione a incoraggiandone la distrazione e l'apatia»<sup>45</sup>. In un

---

<sup>40</sup> S. Wolin, *Democrazia S.p.A. Stati Uniti: una vocazione totalitaria?*, trad. it., Roma, 2011 [2008], p. 200.

<sup>41</sup> *Ibi*, pp. XVII-XVIII.

<sup>42</sup> *Ibi*, pp. 204-206.

<sup>43</sup> *Ibi*, p. XXI e p. 200.

<sup>44</sup> *Ibi*, p. 282.

<sup>45</sup> *Ibi*, p. 344. Specifica Wolin: «la democrazia dall'alto non è la creatura della tirannia della maggioranza – come temevano i Fondatori. Tutto il contrario. La democrazia dall'alto non si nutre della repressione attiva ma di un elettorato talmente diviso da rendere impossibile la formazione di una forte volontà maggioritaria» (p. 346).

simile contesto, con un esecutivo tendenzialmente «aziendalista», si afferma prepotentemente il potere delle élite, che manifestano così più di qualche «affinità elettiva» con il capitalismo, dando manforte alla creazione di un nuovo *elitarismo*<sup>46</sup>. Per Wolin, un regime totalitario rovesciato, proprio per il fatto di essere rovesciato, emerge in modo evolutivo, non con un brusco cambiamento: è piuttosto il «prodotto di uno scontro continuato e sempre più impari tra una democrazia incompiuta e un'antidemocrazia che non osa definirsi tale»<sup>47</sup>. Nel caso americano, segna una fase politica in cui il potere economico privato «finalmente si spoglia del suo ruolo di fenomeno puramente economico [...] e si evolve in una compartecipazione globale dello Stato»<sup>48</sup>.

Se questa è la conformazione che ha effettivamente assunto la democrazia americana nell'ultimo ventennio, si può forse sostenere che la vittoria di Trump nel 2016 rappresenti la completa realizzazione del «totalitarismo rovesciato» evocato da Wolin. Anzi, secondo Borgognone, la presidenza di Trump ha compiuto un passo ulteriore dal momento che si è contraddistinta per «il tentativo di conversione dello stesso potere politico alle logiche del privato» e, dunque, deve essere ricordata come una vera e propria «presidenza privata», caratterizzata da una trasformazione del governo nazionale americano in una caotica e riottosa *governance* pubblico-privata<sup>49</sup>. Infatti, se lo scenario evocato da Wolin può trovare un terreno fertile sul quale svilupparsi specialmente quando l'elettorato è «talmente diviso da rendere impossibile la formazione di una forte volontà maggioritaria»<sup>50</sup>, nel caso della campagna presidenziale di Trump ciò è stato possibile anche grazie all'uso di una strategia di marketing elettorale micro-segmentato volto a frammentare

---

<sup>46</sup> *Ibi*, p. 228.

<sup>47</sup> *Ibi*, pp. 305-306. D'altronde, Wolin ricorda che: «il sistema politico americano non è nato democratico; semmai ha avuto sin dall'inizio inclinazioni antidemocratiche. Chi lo ha messo in piedi era o scettico o addirittura contrario alla democrazia. Il cammino democratico è stato lento, in salita, sempre incompiuto» (p. 328), dando così vita a una «democrazia dissociata»: da un lato il potere nazionale e, dall'altro, i poteri locali (p. 329).

<sup>48</sup> *Ibi*, p. 344.

<sup>49</sup> G. Borgognone, *House of Trump*, cit., p. 11 e pp. 147-148.

<sup>50</sup> S. Wolin, *Democrazia S.p.A.*, cit., p. 347.

il «pubblico» in una miriade di «bolle»<sup>51</sup>. Ma, allo stesso tempo, se per un verso i leader politici come Trump possono rivolgersi a segmenti distinti di elettorato con un messaggio personalizzato, dall'altro, come dimostra ancora il caso del tycoon newyorkese, riescono anche a polarizzare attorno alle loro proposte una fetta significativa di cittadini, il «loro» popolo, da contrapporre alle élite.

Queste ultime sono pertanto ancora soggetti centrali nel funzionamento della democrazia americana: da un punto di vista retorico, rappresentano l'indispensabile termine di paragone rispetto al popolo, dal momento che senza evocare il loro spettro, difficilmente si riuscirebbe a galvanizzare un largo seguito, specialmente se le si presenta come l'emblema del privilegio e della corruzione. Ma è piuttosto importante (e in parte scontato) ribadire che anche da un punto di vista istituzionale, le élite rimangono centrali nella «presidenza privata» di Trump, anzi è proprio analizzando la loro conformazione che è possibile trovarne una conferma<sup>52</sup>. Innanzitutto, seguendo una tendenza in parte già consolidata, sono stati nominati in ruoli di potere (o comunque di primo piano) all'interno della Casa Bianca membri della famiglia del Presidente (dalla figlia Ivanka Trump, al genero Jared Kushner)<sup>53</sup>. E, assieme a questi, è stata rinnovata una influente élite attorno al Presidente composta da rappresentanti dell'establishment politico, finanziario e militare, rafforzando – al contrario di come la retorica del «you are the élite» vorrebbe far intendere – la struttura verticale del potere.

Dunque, nonostante la pungente abilità oratoria nel costruire uno scontro vivace tra élite e popolo, Trump non ha scardinato il meccanismo che vede contrapporsi governanti e governati. Ma ha certamente messo in luce le fragilità della democrazia rappresentativa liberale, specie per quanto riguarda uno dei suoi pilastri

---

<sup>51</sup> Cfr., sulle conseguenze di questa frammentazione del «pubblico», D. Palano, *Bubble Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Brescia, 2020.

<sup>52</sup> Infatti, lo stesso Wolin, nella sua critica esplicita all'*elitarismo*, non giunge a prevedere un annullamento delle élite, bensì ad auspicare la nascita di una «controélite democratica»: S. Wolin, *Democrazia S.p.A.*, cit., pp. 419-420.

<sup>53</sup> Sulle conseguenze che la «familiarizzazione del potere» potrebbe avere sul corretto funzionamento dei sistemi elettivo-rappresentativi, cfr. A. Campi, *Le dinastie politiche e il futuro della democrazia*, «Rivista di politica», n. 3, 2015, pp. 19-29.

costitutivi, quello della mediazione: interpretando la “rivolta” del popolo contro le élite ha portato alla luce le tensioni permanenti che la caratterizzano<sup>54</sup>. In particolare, ha estremizzato la divergenza – mai del tutto attenuata – che caratterizza la legittimità democratica, quella tra la legittimità risultante dalle elezioni, tipica dei rappresentanti, e quella incarnata dai «portavoce» del popolo<sup>55</sup>. L'espressione «you are the élite» gli è risultata funzionale per esaltare il secondo tipo di legittimità, dove con il termine *élite* indica la parte «buona» della società (dalla quale cerca un'approvazione immediata, spesso via social) e non quella che ha effettivamente le redini del potere. È allora probabile che la presidenza Trump abbia delineato la sagoma di una «democrazia populista» o forse anche di una qualche forma di «totalitarismo rovesciato», soprattutto se si prendono in considerazione alcuni elementi di questo modello e li si estremizzano. Ma, allo stesso tempo, le istituzioni rappresentative americane hanno dimostrato di seguire ancora una «logica prudenziale», che consente loro di adattarsi ai cambiamenti<sup>56</sup>, ricordandoci – una volta di più – che la costruzione democratica è un *work in progress* permanente.

---

<sup>54</sup> Su tali tensioni, si veda P. Rosanvallon, *Le siècle du populisme*, cit., pp. 151-155.

<sup>55</sup> Y. Mény, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, 2019, p. 59.

<sup>56</sup> Per Bernard Manin, «le istituzioni rappresentative non rientrano nell'ambito della geometria politica né della razionalità deduttiva. Ma procedono, piuttosto, seguendo una logica prudenziale. Che costituisce, insieme all'incompletezza, un'altra importante fonte della loro capacità di adattamento e della loro lunga durata», B. Manin, *La democrazia minacciata? Resilienza delle istituzioni rappresentative*, “Comunicazione politica”, n. 2, 2015, pp. 163-174.

# “The Law and Order President”: il *law enforcement* di Trump nella gestione della protesta anti-razziale. Una riflessione storico-istituzionale

di CRISTINA BON

**Abstract** – *In the Summer 2020, a wave of anti-racist protests began after the police-killing of an Afro-American citizen in Minneapolis and spread all over the United States. Many protestors engaged in looting and committed criminal acts against public buildings, police vehicles, and private businesses. Less than six months before the Presidential elections, and in the midst of the Covid-19 pandemic, the protests highlighted one of the most inconvenient truths of the American social system: a deep rooted institutional racism which has affected black-Americans since the origins of the Union. The containment of the protest consequently became the priority of both the Federal and States governments. This essay aims to analyze the Federal response to the protest and, in particular, the rhetorical, administrative, and constitutional tools used by President Donald Trump to contain both the initial demonstrations, as well as the long trail of popular dissent, which continued in June and resulted in open vandalism against historical monuments that symbolize slavery and white supremacy. Particular attention will be paid to the use of – or the threat of using – Federal force to deal with localized unrest, an issue that is linked to the broader theme of the extension of presidential authority in times of emergency. Finally, this essay will assess President Trump’s reaction to the protestors, arguing that even though Trump did not invoke the Insurrection Act, he employed a very similar response by exploiting both his role as Chief Administrator – that gives him the possibility to directly control the federal bureaucracy – as well as his role as Commander in Chief of the Dc National Guard. In this way, the President showed to his electoral base his support for the “law and order” rhetoric, without taking the risky path to resort to the use of military power according to the Militia and Insurrection Acts.*

## “Una Casa Divisa”<sup>1</sup>: *Black Lives Matter* e polarizzazione del voto presidenziale

La sera del 25 maggio 2020 a Minneapolis (Minnesota) un cittadino afroamericano di nome John Floyd venne fermato da due agenti di polizia su segnalazione di un commerciante locale, che sosteneva di aver ricevuto una banconota da venti dollari contraffatta. L'uomo sarebbe morto poco dopo, a causa della tecnica di immobilizzazione eseguita da uno dei due agenti intervenuti sul posto. Nell'arco di poche ore – e a meno di sei mesi dalle elezioni Presidenziali – l'evento, registrato da una passante e condiviso in rete, scatenò una massiva protesta civile locale, propagatasi poi velocemente in tutto il paese al grido: «Black Lives Matter!».

A distanza di tempo, e soprattutto alla luce del risultato elettorale del 3 novembre 2020, una riflessione su questa vicenda e sulle sue conseguenze sembra particolarmente opportuna. Negli Stati Uniti, le elezioni politiche del 2020 non hanno infatti solo segnato la sconfitta di Donald Trump, ma hanno esasperato la spaccatura congressuale, restituendo ai cittadini americani un Senato e una Camera federali quasi equamente divisi fra repubblicani e democratici<sup>2</sup>. Non appena l'esito delle urne ha cominciato a definirsi, il fenomeno della protesta antirazziale della scorsa estate è stato inserito dalla stampa nazionale nel ventaglio dei fattori determinanti del risultato elettorale generale (che comprende dunque anche il rinnovo dei rappresentanti e di parte dei Senatori federali). Anche se è assolutamente prematuro e azzardato tracciare una linea causale diretta fra movimenti anti-razziali e sconfitta di Trump, sembra verosimile che tali proteste abbiano contribuito a rendere più profondo il solco già esistente fra le due “Americhe” rappresentate

---

<sup>1</sup> Il riferimento è ad un celebre passaggio del cosiddetto *House Divided Speech* di Abraham Lincoln, durante la campagna elettorale per il Senato federale del 1858, tre anni prima dello scoppio della Guerra Civile americana: «A House divided against itself, cannot stand. I believe this government cannot endure permanently half slave and half free».

<sup>2</sup> Mentre la Camera dei Rappresentanti ha mantenuto la maggioranza democratica, il Senato è diviso al 50% fra repubblicani e democratici. Fonte: “Washington Post”. <https://www.washingtonpost.com/elections/> [l'ultima consultazione della sitografia presente in questo articolo risale al 13 gennaio 2021].

dai candidati in competizione per il seggio presidenziale<sup>3</sup>. Inoltre, in attesa che emergano dati più chiari sul breakdown dei voti per razza e genere, è comunque legittimo interrogarsi sugli effetti elettorali delle decisioni politico-amministrative e della strategia comunicativa di Trump rispetto alla lunga ondata di protesta della scorsa estate<sup>4</sup>.

Al di là delle sue specificità, il caso Floyd ha innanzitutto toccato un nervo scoperto del sistema sociale statunitense: la presenza, ancora oggi consistente, di una ingiustizia razziale diffusa, questione effettivamente radicata nel DNA del sistema politico americano. Storicamente, la trama delle ineguaglianze politiche, sociali ed economiche che da sempre interessano la comunità afroamericana ha scatenato vari momenti di conflitto civile, dalle rivolte schiaviste della prima metà dell'800, agli scioperi per gli aumenti salariali di fine XIX secolo, alle marce da Selma a Montgomery del

---

<sup>3</sup> I sondaggi pre-elettorali condotti per l'Associated Press dalla NORC (Università di Chicago) hanno notato una co-relazione piuttosto stretta fra le proteste contro la polizia dell'estate 2020 e le decisioni di voto. Tuttavia, gli intervistati sono risultati quasi equamente divisi fra sostenitori di Biden e sostenitori di Trump. Cfr. S. Tavernise – J. Eligon, *Voters Say Black Lives Matter Protests Were Important. They Disagree on Why*, "The New York Times", 11.11.2020, <https://www.nytimes.com/2020/11/07/us/black-lives-matter-protests.html>.

<sup>4</sup> La corretta interpretazione del voto a base razziale e di genere costituisce in realtà una delle questioni post-elettorali più calde per entrambi i partiti. Sul fronte repubblicano andrà senz'altro approfondito l'inatteso aumento percentuale dei voti fra le minoranze etniche di Latinos e Black Americans rispetto al 2016. Il fronte democratico è invece internamente diviso fra liberal (come lo stesso Biden) e progressisti (alla Bernie Sanders e Alexandria Ocasio Cortez), questi ultimi più vicini proprio a *grass-roots movements* come Black Lives Matter, che negli ultimi mesi hanno fortemente sostenuto il de-finanziamento delle forze di polizia. In particolare, alcuni dei democratici moderati che hanno perso i seggi alla Camera e al Senato federale hanno accusato sia i democratici progressisti sia i movimenti di base di essere i principali responsabili della propria sconfitta. A questo proposito cfr. A.W. Herndon, *Alexandria Ocasio-Cortez on Biden's Win, House Losses, and What's Next for the Left*, "The New York Times", 16.11.2020, <https://www.nytimes.com/2020/11/07/us/politics/aoc-biden-progressives.html>; A. Nagesh, *US election 2020: Why Trump gained support among minorities*, "BBC News", 22.11.2020, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-54972389>; A.R. Hernández – B. Martin, *Why Texas's overwhelmingly Latino Rio Grande Valley turned toward Trump*, "The Washington Post", 9.11.2020, [https://www.washingtonpost.com/national/texas-latino-republicans/2020/11/09/17a15422-1f92-11eb-ba21-f2f001f0554b\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/national/texas-latino-republicans/2020/11/09/17a15422-1f92-11eb-ba21-f2f001f0554b_story.html).

1965. Nemmeno i *Civil Rights Acts* del 1964 e 1968, ampiamente ricordati per aver legalmente posto fine alla segregazione razziale del Sud e a correlate forme di discriminazione (sia sul lavoro, sia nell'assegnazione degli alloggi pubblici e nell'acquisto o vendita immobiliare) hanno risolto i problemi di convivenza inter-razziale, di ghettizzazione sociale e di persistente scarsa fiducia nelle istituzioni degli afroamericani; tutti fenomeni ancora ben visibili nel XXI secolo<sup>5</sup>. Date queste premesse, è facile comprendere come l'emergenza sanitaria scoppiata nel febbraio 2020 abbia rinvigorito una tensione mai del tutto sopita, dato che negli Stati Uniti (come nel resto del mondo) le fasce più colpite sono anche quelle economicamente più deboli e, nel caso specifico, includono gran parte dei *black americans* (più del 20% vive al di sotto della soglia di povertà)<sup>6</sup>. Non è questa la sede per discutere le ragioni socio-economiche che hanno sostenuto la protesta, né per affrontare la complessità del rapporto fra istituzioni politiche e società civile negli Stati Uniti. Questa brevissima contestualizzazione si è resa necessaria per introdurre un tema più specifico, quello della gestione federale della protesta e, in particolar modo, degli strumenti, retorici, amministrativi e costituzionali utilizzati dal Presidente Donald Trump per contenere sia le manifestazioni della prima ora, tese a denunciare la discriminazione dei cittadini afroamericani da parte delle forze di polizia (il cosiddetto razzismo istituzionale), sia la lunga scia del dissenso popolare, proseguita nel mese di giugno e sfociata in una aperta contestazione del patrimonio monumentale

---

<sup>5</sup> Va ricordato che anche questa assenza di fiducia nelle istituzioni politiche da parte della comunità afroamericana trova radici storiche relativamente recenti nei movimenti di protesta del '68-'69, che corrono paralleli all'interruzione – proprio fra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 – dei progetti di coinvolgimento delle comunità locali nei programmi di assistenza sociale urbana avviati dall'*Economic Opportunity Act* di L.B. Johnson nel 1964; l'interruzione dell'esperimento della "massima partecipazione possibile" fu parallelamente affiancata dall'incremento del ruolo dei funzionari federali nell'amministrazione dei servizi sociali nonché al finanziamento di politiche per la sicurezza unicamente centrate sul rafforzamento del controllo di polizia a livello locale. Cfr. E. Hinton, *From the War on Poverty to the War on Crime: the Making of Mass Incarceration in America*, Harvard, 2016.

<sup>6</sup> I dati statistici del 2018 mostrano che il 20.8% dei cittadini statunitensi neri vive sotto la soglia di povertà, il secondo tasso di povertà più alto dopo i nativi americani. Il tasso di povertà fra i cittadini bianchi è invece del 10.1%. Fonte <https://www.povertyusa.org/facts>.

espressione della *white supremacy*. In particolare, si vuole qui porre attenzione all'impiego della forza federale per «affrontare disordini localizzati», una questione che si ricollega al più ampio tema dell'estensione dell'autorità presidenziale in caso di situazioni di calamità o emergenza nazionale e che in letteratura non ha finora ricevuto l'attenzione che merita<sup>7</sup>.

### **“I am your President of Law and Order”: cronaca di una controversa strategia presidenziale**

Va anzitutto detto che, fin dai giorni immediatamente seguenti la morte di George Floyd, le manifestazioni organizzate in decine di città americane, da Los Angeles a New York, trascinarono con sé atti di grave vandalismo: a Minneapolis – origine del movimento di contestazione – uno *store* della famosa catena Target venne completamente devastato e una stazione di polizia data alle fiamme; a Portland i manifestanti danneggiarono gli uffici del centro di giustizia della contea di Multnomah e appiccarono fuoco in una filiale della Chase Bank; a New York vennero presi d'assalto negozi di scarpe ed elettronica, a Los Angeles i punti vendita delle grandi firme della moda internazionale<sup>8</sup>; in generale, i più importanti centri urbani d'America interessati dalla protesta finirono anche per subire azioni vandaliche contro attività commerciali private, edifici pubblici e auto della polizia.

Durante il mese di giugno, però, il movimento si caricò di una missione più profonda, la rimozione dei simboli storici del suprematismo bianco: dai monumenti in memoria della Confederazione presenti in numerosi Stati del Sud fino alle statue dei Presidenti Theodore Roosevelt e, addirittura, Abraham Lincoln (non è stato risparmiato nemmeno il celebre Lincoln Memorial di Washington

---

<sup>7</sup> A. Rudalevige – V.E. Yu, *The Law Pandemics and Presidential Power: A Taxonomy*, “Presidential Studies Quarterly”, vol. 50, n. 3 (2020), pp. 690-715, p. 690.

<sup>8</sup> O. Khazan, *Why People Loot. On who looters are, what they want, and why some protests are more likely to include them*, “The Atlantic”, 2.6.2020, <https://www.theatlantic.com/health/archive/2020/06/why-people-loot/612577/>. J. Levinson, *Portland Justice Center Broken Into, Set On Fire Following Peaceful Vigil*, “Oregon Public Broadcasting”, 30.5.2020, <https://www.opb.org/news/article/george-floyd-protest-portland-fire-justice-center/>.

DC) nonché – in una estrema operazione di revisione storica del colonialismo – le rappresentazioni scultoree di Cristoforo Colombo o Mahatma Gandhi<sup>9</sup>. Alla lista dei centri urbani coinvolti, non poteva mancare la capitale: dal 29 maggio, il District of Columbia divenne protagonista della protesta che, supportata da migliaia di manifestanti assiepati ai cancelli della Casa Bianca – e in parte anche appoggiata dal governo municipale guidato dal sindaco afroamericano Muriel Bowser – continuò quasi ininterrottamente fino al 23 giugno<sup>10</sup>. L'onda lunga del dissenso è proseguita fino a luglio inoltrato, quando l'attenzione mediatica si è concentrata in particolar modo su Portland (Oregon), fulcro di scontri che non hanno coinvolto solamente le forze di polizia locale, bensì agenti federali, dispiegati in seguito all'Executive Order presidenziale 13933 del 26 giugno 2020<sup>11</sup>. Maturata nel corso di un mese ad alta tensione e progressiva escalation della contestazione popolare, questa decisione presidenziale può essere considerata il punto di arrivo della politica di contenimento della protesta adottata

---

<sup>9</sup> Questa operazione di “sanificazione” del passato storico partita dalle piazze ha accelerato da un lato alcuni iter legislativi di rimozione di statue e monumenti già in atto, mentre dall'altro ha spinto i governi locali ad avviare ulteriori provvedimenti. Vari autorevoli atenei hanno infine provveduto a rivedere la denominazione di alcuni edifici storici o di importanti Alte Scuole, intitolati ad esponenti culturali e politici della storia americana particolarmente controversi alla luce del dibattito in corso. Sul punto si veda P. Morris, *As monuments fall, how does the world reckon with a racist past?*, “National Geographic”, 29.6.2020 <https://www.nationalgeographic.com/history/2020/06/confederate-monuments-fall-question-how-rewrite-history/>.

<sup>10</sup> Il dissenso del Sindaco Muriel Bowser rispetto all'impiego prolungato della National Guard a Washington DC è noto, così come la decisione di far rinominare un tratto della 16th Street, un viale prossimo alla Casa Bianca, *Black Lives Matter Plaza*. R. Shabad – D. Clark, *DC Mayor Bowser has 'Black Lives Matter' painted on street leading to the White House*, <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/d-c-mayor-bowser-has-black-lives-matter-painted-street-n1225746>.

<sup>11</sup> 85 FR 40081. Gli scontri a Portland sono proseguiti, anche se in maniera meno costante, nei mesi seguenti, e ancora nel novembre 2020 la stampa locale riportava atti di vandalismo contro esercizi commerciali privati, istituti bancari e assicurativi, ma anche contro il consolato messicano, una sede locale del Partito Democratico e l'*Oregon Historical Society*. Si tratterebbe in realtà di una serie di atti ormai scollegati dalle proteste di giugno e condotte da gruppi anarchici. J. Levison – S. Olmos, *In America's whitest city, Black activists struggle to separate themselves from anarchists*, <https://www.opb.org/article/2020/11/23/portland-protest-racial-justice-oregon-black-lives-matter/>.

dall'amministrazione Trump a partire da fine maggio. Tuttavia, come spesso accade nella lettura dei processi decisionali complessi, non tutto è come sembra; per comprendere meglio l'effettiva portata di questa misura è pertanto necessario prima di tutto analizzarne le premesse e poi entrare nel merito dei contenuti.

Di fronte ad una emergenza nazionale scaturita nel mezzo della crisi sanitaria, il Presidente Trump adottò fin dall'inizio una linea di dura opposizione frontale, ispirandosi in questo, secondo molti commentatori, alle politiche di sicurezza e contrasto alla criminalità avviate da Lindon B. Johnson (*War on Crime*) e proseguite poi da Richard Nixon fra la seconda metà degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta<sup>12</sup>. Fin dai primi tweet di fine maggio<sup>13</sup>, Trump richiamò infatti più volte la necessità di ripristinare «law and order» e sollecitò i Governatori degli Stati maggiormente colpiti da atti vandalici e sparatorie affinché dispiegassero la National Guard (NG), un corpo di riservisti formalmente parte delle Forze Armate Federali ma posto sotto il diretto controllo dei Governi statali (ad esclusione di particolari situazioni di emergenza dichiarate dal Congresso)<sup>14</sup>. Fra il 29 e il 30 maggio, dopo quasi una settimana di violenta ed incendiaria protesta, il Governatore democratico del Minnesota Tim Walz dispiegò la National Guard a Minneapolis, una misura che, associata al coprifuoco serale, servì a ripristinare una situazione di sicurezza (oltre che attirare una pioggia di critiche da parte della stampa liberal per modalità e tipologia di azioni intraprese, ritenute eccessivamente aggressive)<sup>15</sup>; due giorni più tardi, il primo giugno, il portavoce del National Guard Bureau (agenzia federale dipendente dal Dipartimento della Difesa, cui

---

<sup>12</sup> K.M. Kruse, *Law and Order won't help Trump win reelection. A challenger can call for law and order, but the message falls flat for an incumbent*, "Washington Post", 2.6.2020 <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/06/02/law-order-wont-help-trump-win-reelection/?itid>.

<sup>13</sup> Il Presidente Trump ha iniziato ad utilizzare il canale Twitter per comunicare impressioni e opinioni sul caso Floyd il 27 maggio 2020. <http://trumptwitterarchive.com/archive>.

<sup>14</sup> 10 U.S.C.; 32 U.S.C.; *John Warner Defense Authorization Act 2007*; *National Defense Authorization Act 2008*.

<sup>15</sup> H. Bailey – R. Klemko – J. Goyette – T. Zehn, *Minneapolis has become a war zone*, "Washington Post", 1.6.2020 [https://www.washingtonpost.com/national/minneapolis-has-become-a-war-zone/2020/05/31/321b5836-a380-11ea-bb20-ebf0921f3bbd\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/national/minneapolis-has-become-a-war-zone/2020/05/31/321b5836-a380-11ea-bb20-ebf0921f3bbd_story.html).

è demandato il coordinamento del corpo dei riservisti) riferiva un dispiegamento di 17mila truppe e 62mila uomini su 23 stati più il Distretto di Columbia e il Direttore della stessa agenzia, il Generale Joseph Lengyel, specificava che gli ufficiali della Guardia chiamati ad intervenire si trovavano in stato di servizio attivo statale e rimanevano pertanto «under the command and control of their respective governors». In particolare ciò implica, come precisato dal portavoce del National Guard Bureau (NGB), che durante le missioni statali la NG debba strettamente attenersi alle leggi statali di *law enforcement*. In altre parole, in questi casi «When it comes to rules on use of force and how Guard troops are armed [...] each state has its own playbook»<sup>16</sup>.

Sempre, secondo il NGB, domenica 31 maggio anche il Sindaco di Washington DC Muriel Bowser richiese assistenza da parte di 500 truppe della NG; truppe che non solo non vennero armate ma furono impiegate esclusivamente con funzione di supporto, compreso l'uso di attrezzature antincendio forestali, come gli elicotteri attrezzati con secchi d'acqua per spegnere gli incendi: in questo modo il NGB intendeva sia rispondere alle forti critiche provenienti da media e stampa sull'uso di elicotteri federali per intimidire e disperdere la folla, sia ridimensionare l'idea di una escalation nella militarizzazione della risposta alle manifestazioni popolari. Sotto quest'ultimo aspetto i comunicati dell'agenzia federale dei primi di giugno stridevano apertamente tanto con le comunicazioni ufficiali quanto con le esternazioni social del Presidente. Fra il 28 maggio e il primo giugno, i tweet

---

<sup>16</sup> A. Howard, *National Guard civil unrest update: More than 17,000 troops in 23 states and DC activated*, "Military Times", 1.6.2020, <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2020/06/01/national-guard-civil-unrest-update-more-than-17000-troops-in-23-states-and-dc-activated/>. Lo stesso articolo sottolinea l'impiego della National Guard in operazioni non esclusivamente frontali ma di più generale supporto al ripristino dell'ordine pubblico (estinzione di incendi, controllo del traffico e supporto al trasporto e alla comunicazione). Per una efficace precisazione dei differenti impieghi della Guardia Nazionale, con particolare riferimento al controllo statale della National Guard anche nel caso di missioni federali autorizzate dal Congresso, si veda l'analisi degli avvenimenti del giugno scorso proposta da S.I. Vladeck, *Why Were Out-of-State National Guard Units in Washington, D.C.? The Justice Department's Troubling Explanation*, "Lawfare", 9.6.2020, <https://www.lawfareblog.com/why-were-out-state-national-guard-units-washington-dc-justice-departments-troubling-explanation>.

presidenziali avevano infatti dato l'impressione di essere concepiti più per innalzare la tensione che per placare gli animi. Anche se, come si è detto, in questa prima fase la NG operò sotto il comando dei Governatori e nel rispetto delle normative statali, i post di Trump di quei giorni sono costruiti in modo da far supporre un importante coinvolgimento dell'amministrazione federale<sup>17</sup>. Al tempo stesso, la cassa di risonanza mediatica generata dai canali social venne utilizzata da Trump per minacciare un dispiegamento diretto della National Guard su ordine presidenziale (a prescindere dunque dalla volontà dei Governatori), ipotizzare il coinvolgimento di gruppi di estrema sinistra radicale (come Antifa) nell'organizzazione dei tumulti, sollecitare l'uso di una «overwhelming force against the bad guys» e compiacersi dell'efficienza dei servizi segreti schierati a protezione della Casa Bianca nella notte fra il 29 e 30 maggio, quando circa duemila persone si accalcarono di fronte alle cancellate del 1600 Pennsylvania Avenue. Nessuno quella notte riuscì a sfondare le recinzioni, ma l'indomani il Presidente tenne a sottolineare che, se anche qualcuno l'avesse fatto, sarebbe stato accolto dai «most vicious dogs and ominous weapons» mai visti. L'esempio più noto e controverso di questa serie di post ad alta tensione risale alla sera del 28 maggio quando, nel condannare i tumulti di Minneapolis, Trump impiegò un'espressione dall'alta valenza razziale – «when the looting starts, the shooting starts» – utilizzata per la prima volta nel 1967 dall'allora capo della polizia di Miami (Florida) per giustificare esplicitamente l'uso della forza letale nei distretti neri della città<sup>18</sup>. Questa espressione, associata alle esternazioni di disappunto per una «total lack of leadership» nella gestione dei disordini da parte del sindaco di Minneapolis, Jacob Frey, definito «Radical Left Mayor», suscitò l'immediata

---

<sup>17</sup> Si riporta, a titolo di esempio, un post pubblicato su Twitter la sera del 30 maggio 2020: «The National Guard has been released in Minneapolis to do the job that the Democrat Mayor couldn't do. Should have been used 2 days ago & there would not have been damage & Police Headquarters would not have been taken over & ruined. Great job by the National Guard. No games!». Mentre viene citato il Sindaco democratico negligente, non viene fatta menzione del Governatore (sempre democratico) Tim Walz, cui va legittimamente riconosciuto l'impiego della NG. <http://trumptwitterarchive.com/archive>.

<sup>18</sup> K. Burns, *The racist history of Trump's "When the looting starts, the shooting starts" tweet*, "Vox", 29.5.2020, <https://www.vox.com/identities/2020/5/29/21274754/racist-history-trump-when-the-looting-starts-the-shooting-starts>.

reazione dei democratici, che accusarono il Presidente di sfruttare l'emergenza per fomentare violenza allo scopo di rafforzare la propria base elettorale.

Nel frattempo, nella notte fra il 31 maggio e il 1° giugno, il centro di Washington fu soggetto a nuovi atti vandalici e incendiari, che coinvolsero anche la chiesa episcopale di St. John's Church in Lafayette Square (praticamente di fronte alla White House). Al crescere della tensione nella capitale, il primo giugno, Donald Trump chiese ad una decina di Governatori di inviare a Washington le loro National Guard Troops per gestire la protesta. Quella sera stessa, mezz'ora prima del coprifuoco imposto dal Sindaco Bowser – una misura pensata per evitare ulteriori atti di vandalismo notturni – il Presidente convocò una conferenza stampa presso il Rose Garden in cui condannò gli atti di violenza e vandalismo di parte dei manifestanti, minacciò l'uso su scala nazionale della National Guard e, rivolgendosi direttamente ai cittadini, affermò: «I am your President of Law and Order». Dopodiché si recò a rendere omaggio alla St. John's Church. Proprio questa breve visita venne sfruttata da Trump allo scopo di orchestrare una dimostrazione di forza: per fare strada al Presidente, si fece infatti ricorso ad un gruppo molto composito di agenti federali; oltre agli ufficiali militari della National Guard e agli agenti della US Park Police, vennero coinvolti anche agenti dell'FBI, Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, Drug Enforcement Administration, Bureau of Prisons e U.S. Marshals<sup>19</sup>. Dalla sera del primo giugno e per tutta la settimana seguente le forze della Guardia Nazionale (inviate da una decina di Stati), della US Park Police e di agenzie federali di vario ordine e grado (dall' FBA alla DEA) pattugliarono le strade della capitale. Venticinque giorni

---

<sup>19</sup> Il coprifuoco sarebbe dovuto scattare alle sette di sera. Trump si avviò verso la St. John's Church attorno alle sei e mezza. Per la tipologia di agenti federali coinvolti nel contenimento della protesta e nel controllo dell'ordine pubblico si veda P. Alvarez – E. Kaufman, *Why Trump has the FBI, ICE and TSA patrolling Washington*, "CNN", 4.6.2020, <https://edition.cnn.com/2020/06/03/politics/federal-authorities-washington-dc/index.html>; sulla conferenza stampa e gli eventi della sera del primo giugno, R. Tan *et al.*, *Before Trump vows to end 'lawlessness,' federal officers confront protesters outside White House*, "The Washington Post", 2.6.2020, [https://www.washingtonpost.com/local/washington-dc-protest-white-house-george-floyd/2020/06/01/6b193d1c-a3c9-11ea-bb20-ebf0921f3bbd\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/local/washington-dc-protest-white-house-george-floyd/2020/06/01/6b193d1c-a3c9-11ea-bb20-ebf0921f3bbd_story.html).

dopo il Rose Garden Speech, Trump avrebbe firmato l'Executive Order 13933, *Protecting American Monuments, Memorials, and Statues and Combating Recent Criminal Violence*. Proprio questo ordine presidenziale è considerato dalla cronaca locale e nazionale come il presupposto del dispiegamento, da parte del *Department of Homeland Security* (DHS) di agenti federali a Portland, Seattle, Washington DC e al Gettysburg National Park (Pennsylvania) fra il 4 e il 14 luglio 2020. Il collegamento diretto fra Executive Order del 26 giugno e impiego di agenti federali sul territorio statunitense può essere effettivamente dedotto sia dal testo stesso dell'ordine esecutivo (analizzato nel paragrafo seguente), sia dalle dichiarazioni rilasciate spontaneamente da Trump e dall'Acting Secretary del DHS Chad Wolf il 10 luglio, durante un *military briefing* in Florida<sup>20</sup>. Come si vedrà, l'Executive Order 13933 non prevede però esplicitamente il ricorso alla Guardia Nazionale nelle operazioni di protezione dei monumenti nazionali e, più generalmente, nelle operazioni di *law enforcement* previste fra le sue disposizioni. Tuttavia, parla di impiego di personale alle dipendenze del Dipartimento della Difesa, del Dipartimento di Giustizia e del Dipartimento di Homeland Security – ministero istituito nel 2002 per contrastare il terrorismo internazionale e non per ripristinare l'ordine pubblico interno. Questo ampio e diversificato dispiegamento di forze sollevò in quei giorni un nuovo acceso dibattito sui fondamenti giuridici e costituzionali dell'azione presidenziale. In attesa che in futuro la consultazione archivistica possa aiutare a chiarire le ragioni di questa strategia presidenziale, l'analisi storico-istituzionale può essere di aiuto per una prima riflessione generale. In particolare, la storia del *military power* presidenziale in casi di emergenza può aiutare a sottolineare il sostanziale discostamento dell'azione trumpiana dalla tradizione storica.

---

<sup>20</sup> C. Wilson – J. Levinson, *President Trump Says Portland Police Are Incapable of Managing Protests*, 11.7.2020, <https://www.opb.org/news/article/president-trump-portland-police-are-incapable-of-managing-protests/>. Lo stesso articolo riporta anche alcune testimonianze anonime di una fonte interna al DHS confidate alla stampa locale e nazionale. Gli autori sottolineano inoltre l'uso di ufficiali federali appartenenti ad unità solitamente impiegate per il controllo dei confini nazionali e in operazioni ad alto rischio (ad esempio contro i trafficanti di droga): «Proteggere il tribunale federale e le statue dai manifestanti è un allontanamento dal loro tipico spiegamento».

## **Il *military power* presidenziale in risposta ad emergenze nazionali: alle origini di un potere delegato**

Con il suo incredibile susseguirsi di crisi nazionali ed internazionali di varia natura e dall'impatto diretto sulla vita quotidiana dei cittadini americani, il primo ventennio degli anni 2000 ha sicuramente contribuito da un lato a richiamare la categoria dello stato di eccezione per la gestione emergenziale<sup>21</sup> e, dall'altro, a rinvigorire – se ce ne fosse ancora bisogno – il ruolo istituzionale e simbolico della Presidenza. Nei primi anni 2000, in seguito alle politiche di confronto con il terrorismo internazionale messe in atto dal governo degli Stati Uniti e a nuove deleghe di autorità emergenziale affidate dal Congresso all'allora Presidente George W. Bush, gli specialisti della storia e dei poteri della Presidenza si soffermarono a lungo sulle questioni dell'unilateralismo presidenziale e dello spazio di azione discrezionale del Capo di Stato americano<sup>22</sup>. Da allora, il dibattito accademico su natura, ruolo e funzioni presidenziali alla luce delle nuove crisi del XXI secolo è rimasto costantemente acceso e si è spesso inerpicato su sentieri teorici che affrontano la spinosa questione delle tipologie di poteri presidenziali. Oltre alle competenze chiaramente attribuitegli dalla Costituzione e a quelle delegate esplicitamente dal Congresso, i poteri del Presidente si possono fondamentalmente suddividere in tre principali categorie: *implied*, *inherent* and *prerogative powers*. Mentre i primi derivano dall'interpretazione estensiva delle competenze istituzionali effettivamente attribuite al Presidente (*vesting clause*, *take care clause*, *commander-in-chief*)<sup>23</sup> gli *inherent powers* farebbero riferimento ad

---

<sup>21</sup> M. Berrettini, *Gli Stati Uniti alla prova del virus*, in R. Caruso – D. Palano, *Il mondo fragile. Scenari globali dopo la pandemia*, Milano, 2020, pp. 139-145, p. 144: «[...] negli ultimi vent'anni il sistema internazionale, o almeno il suo core, è stato caratterizzato da uno stato di sempre maggior tensione. Dall'11 settembre 2001, con la War on Terror, passando per la crisi economica del 2008, fino alla questione delle migrazioni, per arrivare oggi al Covid-19, lo stato di eccezione, imputato a minacce [p. 145] più o meno fantasma e più volte richiamato per la gestione emergenziale, si è trasposto sul piano delle relazioni internazionali con intensità e frequenza pressiva».

<sup>22</sup> Si vedano, ad esempio, l'intero numero monografico, *Civil Liberties in a Time of Terror*, "Wisconsin Law Review", vol. 255 e B. Ackerman, *The Emergency Constitution*, "The Yale Law Journal", vol. 113 (2004), pp. 1029-1071.

<sup>23</sup> Si tratta di competenze generali attribuite specificamente al Presidente dalla Costituzione degli Stati Uniti all'articolo II, in particolare: l'attribuzione del

un ventaglio di competenze connaturate al più alto ruolo istituzionale del Presidente, quello di garante dell'unità e della sicurezza nazionale: un ruolo che si attiverrebbe, in particolare, in situazioni di emergenza nazionale che possono scaturire sia da uno stato di guerra (Guerra Civile, Seconda Guerra Mondiale, Guerra Fredda), sia dalla necessità di sedare rivolte interne (*Whiskey Rebellion* 1791, *Nullification Ordinance* 1832, *Pullman strike* 1894, *Steel seizure Ordinance* 1952). Va notato che l'idea di un potere connaturato alla carica presidenziale sottende la concezione di uno spazio di azione non solo discrezionale, ma soprattutto non sottoposto al controllo degli organi appartenenti al ramo legislativo e giudiziario. Sotto questo aspetto, i *prerogative powers* differiscono sostanzialmente dagli *inherent powers* in quanto, pur rappresentando un consapevole esercizio di autorità discrezionale 'beyond the law', presuppongono un controllo ex-post dell'azione presidenziale da parte degli altri organi costituzionali, in primis del Congresso.

*Implied, inherent e prerogative powers* derivano dunque dall'interpretazione delle generali attribuzioni di competenza presidenziali stabilite dalla Carta di Philadelphia; una interpretazione particolarmente necessaria in momenti extra-ordinari, in quanto la stessa Costituzione non prevede chiaramente lo stato d'eccezione e, quindi, nemmeno la delega di poteri emergenziali ad alcun organo costituzionale, men che meno al Presidente degli Stati Uniti. Ricordiamo che, nell'optare per un esecutivo monocratico, i Padri Fondatori si guardarono bene dall'attribuire a questa carica spazi di azione unilaterale, figurarsi poteri emergenziali straordinari. Esiste in realtà una clausola della Costituzione che contempla l'esercizio di un potere emergenziale, ma si tratta innanzitutto di un potere affidato al Congresso: la sezione 9 dell'art. 1, fra le altre cose, autorizza il Congresso a sospendere l'*habeas corpus* in caso di invasione o ribellione.

Se è vero dunque che la legge fondamentale non attribuisce esplicitamente poteri emergenziali al Capo di Stato è però altrettanto vero che, come si è già detto, il Presidente incarna nell'immaginario collettivo l'ufficio più adatto a prendersi carico della

---

potere esecutivo (*vesting clause*), il controllo sulla effettiva applicazione delle leggi federali entro il territorio nazionale (*take care clause*), il comando dell'esercito, della marina e delle milizie statali (*commander in chief*) «laddove chiamati al servizio degli Stati Uniti».

difesa della nazione in situazioni di emergenza<sup>24</sup>. La Costituzione, del resto, prevede che il Presidente debba verificare il rispetto della *Rule of Law* e gli affida le redini della forza militare in caso di Guerra. Questo ruolo di padre della patria e protettore della nazione non solo è tradizionalmente associato alla figura del Presidente, ma trova molteplici esempi nella storia statunitense: dagli *Alien and Seditions Acts* (1798), alla gestione della *Whiskey rebellion* nel 1794; dall'invio di truppe per rinforzare i forti federali del South Carolina durante la *Nullification crisis* del 1832, alla sospensione dell'*habeas corpus* da parte del Presidente Lincoln nel 1861, durante la Guerra Civile Americana; e ancora, dagli ordini esecutivi di Roosevelt sulla detenzione di cittadini nippo-americani durante la Seconda Guerra Mondiale, all'invio di Truppe in Corea di Truman nel 1950. La storia degli Stati Uniti è dunque cosparsa di situazioni emergenziali in cui l'intervento della Presidenza si è rivelato controverso ma decisivo, creando ambiti di azione non specificamente previsti dal dettato costituzionale, ma spesso legittimati ex-post dal Congresso<sup>25</sup>. In realtà, molti studiosi ritengono che i poteri presidenziali attivabili in situazioni di emergenza siano o connaturati alla carica (e dunque in qualche modo ascrivibili alle competenze costituzionali attribuite al Presidente), oppure legittimamente extra-costituzionali (dato che si applicano appunto in situazioni extra-ordinarie non previste dalla Costituzione). Sicuramente, come si è detto, nella categoria dei poteri emergenziali, rientra a pieno titolo la facoltà di ricorrere alla forza militare per rispondere a crisi domestiche, applicata in più di un'occasione dall'800 ai giorni nostri.

---

<sup>24</sup> A questo proposito, con particolare riferimento alla presidenza Trump e all'emergenza sanitaria, J.D. Mayer, *The Contemporary Presidency: Two Presidents, Two Crises: Bush Wrestles with 9/11, Trump Fumbles COVID-19*, "Presidential Studies Quarterly", vol. 50, n. 3 (2020), pp. 629-649, p. 629: «Although the American Constitution lacks what most modern constitutions have, an emergency clause, over time through legal precedents, political norms, and statutory grants of power, presidential crisis power has grown immensely (Mayer 2003). In a fast moving crisis, the rest of the political system, as well as the public, tends to look to the executive of the national government for leadership».

<sup>25</sup> Sull'evoluzione storica dell'immagine del Presidente come garante dell'unità nazionale e protettore della patria si veda H.P. Monaghan, *The Protective Power of the Presidency*, "Columbia Law Review", vol. 93, n. 1 (1993), pp. 38-61.

Proprio alla luce di questa centenaria esperienza costituzionale, va dunque anzitutto chiarito che, per quanto possa essere politicamente discutibile, l'uso presidenziale della forza militare nella gestione dell'ordine pubblico sul territorio nazionale è pienamente ammesso dall'ordinamento federale e, in particolare, è frutto di una esplicita delega di potere da parte del Congresso. Le sue origini vanno infatti rintracciate in una serie di *Congressional Acts* approvati fra fine Settecento e seconda metà dell'Ottocento e che in letteratura vengono più generalmente denominati *Militia Acts*<sup>26</sup>. Nel loro complesso, tali leggi prevedono la delega regolamentata di larghe fette di potere emergenziale al Presidente degli Stati Uniti – fra cui il potere di imporre la legge marziale o di sospendere l'*habeas corpus* – e originano tutte dalla cosiddetta *First Militia Clause*, ovvero da una particolare disposizione dell'art. I sezione 8 della Costituzione, che attribuisce al Congresso il compito di «provide for calling forth the militia to execute the laws of the union, suppress insurrections and repel invasions»<sup>27</sup>. In linea di principio, i poteri presidenziali attribuiti dai *Militia Acts* in risposta alle crisi interne non differiscono quindi molto dai corrispettivi poteri sul piano internazionale, attribuiti in virtù della *War Powers Resolution* del 1973<sup>28</sup>. Delle cinque leggi federali ottocentesche emanate in materia di delega di poteri emergenziali in risposta a rivolte domestiche, le più rilevanti sono il *Militia Act* del 1795 e l'*Insurrection Act* del 1807<sup>29</sup>. Nel 1795 il Congresso

<sup>26</sup> Per una sintetica ed efficace ricostruzione dei Militia Acts ottocenteschi si veda S.I. Vladeck, *Emergency Power and the Militia Acts*, "The Yale Law Journal", vol. 114 (2004), pp. 149-194.

<sup>27</sup> A questo proposito va detto che gli specialisti della materia sottolineano che i Padri Fondatori non avessero pensato di attribuire al Congresso il potere di ricorrere all'Esercito regolare, ma solo alle Milizie degli Stati (corpi quindi formati in gran parte da riservisti). *Ivi*, p. 158.

<sup>28</sup> La *War Powers Resolution* del 1973 (50 U.S.C. 1541-1548) è un caso di approvazione ex-post di una prassi costituzionale avviata sotto l'amministrazione Truman: l'invio diretto di contingenti militari in teatri di guerra internazionali, senza approvazione preventiva del Congresso (cui la costituzione attribuisce in prima istanza il potere sia di dichiarare guerra, sia di reclutare l'Esercito in caso di guerra).

<sup>29</sup> Per completezza, si riporta di seguito la denominazione specifica di ciascuno dei *Militia Acts*: *Calling Forth Act* (1792), ch. 28, 1 Stat., p. 264 (abrogato nel 1795); *Militia Act* (1795), ch. 36, 2 Stat., p. 424 (abrogato in parte nel 1861; versione attuale in 10 U.S.C. Sec. 331-335 (2000)); *Insurrection Act* (1807), ch.

ridive in modo sostanziale il *Calling Forth Act* del 1792, che per la prima volta aveva delegato al Presidente, temporaneamente, l'autorità costituzionale congressuale di reclutare le Milizie statali per «far applicare le leggi dell'Unione, sopprimere insurrezioni e respingere invasioni»<sup>30</sup>. Mentre, oltre ad avere validità temporanea di tre anni, la legge del 1792 stabiliva che l'ordine presidenziale potesse essere emanato solo su esplicita richiesta di un giudice distrettuale di Stato e che – in prima battuta – fosse indirizzato solo alle Milizie dello Stato richiedente, il *Militia Act* del 1795 stabilì una delega di autorità permanente e ridusse i controlli sull'azione presidenziale. In particolare, «whereas section 2 of the 1792 Act envisioned a multistage process [...] in which the President first had to receive judicial acknowledgment of a crisis requiring the militia, then could issue a proclamation ordering the insurgents to disperse, and then could call out the militia only after such a proclamation had gone unheeded, section 2 of the 1795 Act authorized the President to act decisively, expeditiously, and, of most significance, *unilaterally*» (corsivo dell'autrice)<sup>31</sup>. L'*Insurrection Act* del 1807, consistente in un solo articolo, completò questa virata verso l'azione unilaterale presidenziale includendo anche la possibilità di utilizzare forze militari regolari<sup>32</sup>. Il testo originale dell'*Insurrection Act* è stato rivisto ed integrato nel Titolo 10, Sezione 252 dello U.S. Code (*Use of militia and armed forces to enforce Federal authority*): si tratta di un ammodernamento formale che, liberato dalle circonlocuzioni ottocentesche, rende ancora più chiaro il potere discrezionale del Presidente nel valutare l'opportunità di ricorrere sia alle Milizie (di qualunque stato) sia alle forze armate

39, 2 Stat., p. 443 (versione attuale in 10 U.S.C., Sec. 252) *Suppression of the Rebellion Act* (1861), ch. 25, 12 Stat. 281; alcune disposizioni del *Ku Klux Klan Act* (1871), ch. 22, Sec. 3-4, 17 Stat. 13, 14-15.

<sup>30</sup> Traduzione a cura dell'autrice.

<sup>31</sup> S.I. Vladeck, *Emergency Power and the Militia Acts*, cit., p. 163.

<sup>32</sup> *Insurrection Act (1807)*, ch. 39, 2 Stat., p. 443, (versione attuale 10 U.S.C., Sec. 252 (2000)): «In all cases of insurrection, or obstruction to the laws, either of the United States, or of any individual state or territory, where it is lawful for the President of the United States to call forth the militia for the purpose of suppressing such insurrection, or of causing the laws to be duly executed, it shall be lawful for him to employ, for the same purposes, such part of the land or naval force of the United States, as shall be judged necessary, having first observed all the pre-requisites of the law in that respect».

regolari laddove atti collettivi illegali di opposizione o ribellione alle autorità federali impediscano l'applicazione della legge. Va notato che il riferimento alla ribellione<sup>33</sup> venne introdotto nella normativa dal *Suppression Act* del 1861, il quale emendò e sostituì il *Militia Act* 1795 (integrato con l'*Insurrection Act* del 1807). Al testo del 1861 si deve anche la chiara attribuzione al Presidente della facoltà di constatare le condizioni che rendano impraticabile l'applicazione della legge federale – presupposto di partenza per il ricorso alle forze statali e federali. La versione del 1861 rimase praticamente immutata fino all'inizio degli anni 2000, dato che il ricorso a Milizie degli Stati ed Esercito regolare per sopprimere casi di insurrezione interna o azioni collettive di ostruzionismo all'applicazione delle leggi federali rientra anche fra i casi esclusi dal *Posse Comitatus Act* del 1878<sup>34</sup>. L'unica condizione procedurale posta alla Presidenza fin dal *Calling Forth Militia Act* del 1792 e recepita, anche se in forma più attenuata, nello U.S. Code attuale è l'emanazione immediata di un proclama che ordini agli «insorti di disperdersi e ritirarsi pacificamente nelle loro dimore entro un tempo limitato»<sup>35</sup>. La già citata sezione 253 dello U.S. Code specifica inoltre che il Presidente possa prendere tutte le misure necessarie per sopprimere casi di insurrezione, violenza, cospirazione o associazione illecita che ostacolano l'applicazione non solo delle leggi federali, ma anche delle leggi dello Stato soggetto agli atti illegali citati o, ancora, che privino di un «diritto, privilegio, immunità o protezione» costituzionale «qualsiasi parte o classe» del popolo americano. Condizione preliminare per l'intervento presidenziale è la constatazione dell'incapacità delle autorità statali di proteggere i suddetti diritti, immunità e privilegi – una valutazione sempre discrezionale<sup>36</sup>. Le ultime leggi in materia di ricorso alla forza militare nella gestione dell'ordine pubblico federale appartengono

---

<sup>33</sup> Il termine venne introdotto con riferimento alla Confederazione di Stati del Sud che avevano proclamato la secessione dall'Unione ed erano quindi considerati ribelli.

<sup>34</sup> Ch. 263, 20 Stat., Sec. 2, p. 152. Parte della legge sul finanziamento delle Forze Armate per l'anno fiscale 1878, il *Posse Comitatus Act* impediva l'uso dell'Esercito degli Stati Uniti al fine di assicurare l'applicazione della legge federale, ad esclusione dei casi «espressamente autorizzati dalla Costituzione o da un Atto del Congresso» (traduzione dell'autrice).

<sup>35</sup> 10 U.S. Code, Sec. 254.

<sup>36</sup> 10 U.S. Code, Sec. 253.

alla storia recente e testimoniano sicuramente un rinnovato fermento legislativo sul tema dovuto alle nuove crisi del XXI secolo (non solo legate al terrorismo internazionale ma anche ad eventi climatici devastanti come l'uragano Katrina del 2005). In particolare, nel 2006 il *John Warner Defense Authorization Act* conferì al Presidente degli Stati Uniti la facoltà di controllare personalmente la National Guard di uno Stato – senza dunque il consenso del Governatore – non solo nei casi menzionati dai *Militia Acts*, ma anche a fronte di «natural disaster, epidemic, or other serious public health emergency, terrorist attack or incident»<sup>37</sup>. A causa della levata di scudi di tutti e 50 i Governatori degli Stati, questa norma venne abrogata dal *National Defense Authorization Act* del 2008<sup>38</sup>.

Nel corso del Novecento *Militia* ed *Insurrection Acts* sono stati invocati rispettivamente per salvaguardare i diritti civili dei cittadini afro-americani a cavallo fra anni '50 e '60, per sedare gli scontri fra manifestanti e polizia scoppiati a Chicago, Washington e Baltimore in seguito all'assassinio di Martin Luther King nel 1968 e, infine, a Los Angeles nella primavera del 1992. A ben vedere, la ragione scatenante della rivolta violenta e sanguinosa del 1992 è molto simile a quella del 2020: anche in quel caso fu il cosiddetto razzismo-istituzionale ad innescare la miccia della protesta (nello specifico, il pestaggio di un tassista afroamericano da parte di quattro agenti della Polizia di Los Angeles, poi subito assolti in primo grado)<sup>39</sup>. La vicenda scatenò una serie di tumulti che misero a ferro e fuoco la città registrando 63 vittime, più di duemila feriti e undicimila arresti. Il primo maggio del 1992, dopo aver parlato alla nazione ed emanato un proclama di dispersione, George H.W. Bush invocò chiaramente il *military power* presidenziale e, con l'assenso del Governatore della California e del Sindaco di Los Angeles, inviò sul posto 4500 ufficiali della National Guard. A questi ultimi, Bush affiancò anche agenti di FBI e *Customs and Border Protection*<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Public Law 139-364 (2006), Sec. 1076.

<sup>38</sup> Public Law 110-181 (2008), Sec. 1068.

<sup>39</sup> P. Taylor – C. Sanchez, *Bush orders troops into Los Angeles*, "The Washington Post", 2.5.1992, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1992/05/02/bush-orders-troops-into-los-angeles/4c4711a6-f18c-41ed-b796-6a8a50d6120d/>.

<sup>40</sup> Per il discorso di George Bush alla nazione, si veda G.H.W. Bush, *Address to the Nation on the Civil Disturbances in Los Angeles, California*, 1.5.1992,

Questa sintetica ricostruzione storica del *military power* presidenziale in situazioni di disordine interno ha reso evidente due principali aspetti ammessi dall'ordinamento statunitense: da un lato la discrezionalità del Presidente nella valutazione delle situazioni di emergenza che richiedano l'uso della forza militare per il ripristino della legge federale; dall'altro l'unilateralità di tale azione, che non prevede il concorso di alcun altro organo costituzionale, né la richiesta esplicita di intervento da parte dei Governi statali o locali. A questo punto, è quindi possibile tornare agli eventi dell'estate 2020 e provare ad analizzare l'azione di Trump alla luce sia del quadro normativo, sia della prassi costituzionale americana.

### **Un *military power* sotto mentite spoglie? Le aree grigie di una strategia 'amministrativa'**

Proprio per l'alto grado di discrezionalità affidato al Presidente, *Militia* e *Insurrection Acts* sono stati invocati relativamente poche volte nei 240 anni di storia americana. Al tempo stesso, costituiscono una eredità storico-istituzionale di cui i professionisti dell'informazione nazionale sono assolutamente consapevoli e, proprio da questo punto di vista, è indicativo riscontrare come, anche nei giorni più delicati del confronto fra amministrazione federale e movimenti di piazza – in cui si paventava proprio l'invocazione presidenziale dell'*Insurrection Act* – nemmeno le testate più dichiaratamente anti-trumpiane del paese abbiano contestato apertamente la legittimità legale o costituzionale dell'azione di Trump. Ad essere messe in discussione da media e parte dell'opinione pubblica sono state piuttosto la dimensione delle forze dispiegate – considerata sproporzionata rispetto all'entità della violenza civile – e la rispettiva modalità di impiego (in particolare l'uso di agenti senza distintivo di riconoscimento o il frequente e indiscriminato utilizzo di proiettili di gomma contro la folla)<sup>41</sup>. È

---

<https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/4252>; si veda anche, *Proclamation 6427 of May 1, 1992*, 106 Stat., p. 5261; Executive Order 12804, *Providing for the restoration of law and order in the city and county of Los Angeles, and other districts of California*, 57 FR 19361.

<sup>41</sup> A titolo di esempio, B. Gittleson – J. Phelps, *Police use munitions to forcibly push back peaceful protesters for Trump church visit*, "ABC News", 3.6.2020,

stata inoltre altrettanto criticata la retorica presidenziale, tesa ad ostentare l'uso della forza da un lato e ad incitare la base elettorale trumpiana contro il movimento anti-razzista dall'altro.

Nel tentativo dunque di mettere a fuoco le specificità dell'uso delle forze federali operato dall'amministrazione Trump rispetto a precedenti storici affini, ripartiamo dal Rose Garden Speech del primo giugno. Si è detto che questo breve discorso si concentrò principalmente sulla condanna delle derive della protesta civile. In quell'occasione, a parte un accenno alla necessità di rendere giustizia alla famiglia di John Floyd, Donald Trump richiamò il proprio dovere costituzionale di sostenere la legge e di difendere il paese, due alti compiti generalmente attribuiti al Presidente (soprattutto in condizioni emergenziali) che Trump dichiarò di voler assolutamente rispettare al fine di proteggere i propri «fellow citizens» («I will protect you»). Dal punto di vista retorico, si tratta di un messaggio duro e a tratti paternalistico, che parte dalla constatazione di una totale anarchia nazionale come presupposto per giustificare una eventuale azione unilaterale del Presidente. Nel caso specifico, tale azione unilaterale si sarebbe dovuta concretizzare nell'impiego della National Guard per ordine esecutivo in tutte le città e gli stati che rifiutassero «[to] take the actions that are necessary to defend the life and property of their residents». Al tempo stesso, però, nel discorso del Rose Garden l'azione unilaterale e coercitiva rimane una misura di ultima istanza; l'estrema mossa da mettere in atto per porre fine a «riots and lawlessness». Anche se, nella costruzione del discorso, questa ultima ratio è inserita nel pacchetto di tre misure ad «effetto immediato» previsto dalla Presidenza, in realtà in quei giorni il Presidente si limitò ad attuare le altre due: da un lato, già in una videoconferenza del primo giugno, raccomandò ai Governatori di ricorrere alla National Guard in misura sufficiente a ripristinare il controllo dell'ordine pubblico; dall'altro annunciò il ricorso a «thousands and thousands of heavily armed soldiers, military personnel, and law enforcement officers» per combattere tumulti, disordini e atti di vandalismo, da impiegare però esclusivamente nei confini del Distretto di Columbia. Dal punto di vista operativo, per il controllo della protesta a DC Trump agì su

due fronti: per poter ricorrere alla National Guard, senza invocare *Militia* ed *Insurrection Acts*, si affidò in parte alla cooperazione dei Governatori statali repubblicani<sup>42</sup>, in parte alle prerogative derivanti dal ruolo di *Commander in Chief* della National Guard di DC che, fin dalle proprie origini, è posta sotto il diretto comando del Presidente (*Assumption Act* del 1803)<sup>43</sup>. A questo si aggiunge che, ai sensi del *District of Columbia Home Rule Act* del 1973, e in particolare della sezione 740 intitolata *Emergency Control of Police*, se avesse voluto Trump avrebbe addirittura potuto assumere il comando diretto della *Metropolitan Police Force*. Infatti, ex sezione 740, qualora il Presidente constati l'esistenza di condizioni di emergenza che richiedano l'uso della *Metropolitan Police Force* a scopi federali «he may direct the Mayor to provide him, and the Mayor shall provide, such services of the Metropolitan Police force as the President may deem necessary and appropriate»<sup>44</sup>. Stando alla cronaca di quei giorni, sembra dunque che nella prima settimana di giugno, e nel solo Distretto di Columbia, l'amministrazione federale abbia impiegato in tutto 4.500 uomini della Guardia Nazionale<sup>45</sup>. Al tempo stesso, per controllare le strade e il rispetto del coprifuoco, Trump si avvalse anche, come per la visita alla St. John's Church, di una composita squadra di agenti federali. Ne risultò una sorta di occupazione militare di grande impatto mediatico, utilizzata come monito esemplare nei confronti dei Governatori «radical»; una ostentazione di forza resa possibile,

---

<sup>42</sup> Secondo la ricostruzione di Stephen Vladeck, l'appello alla National Guard degli stati federali e il relativo impiego di queste truppe statali a Washington DC vennero giustificati dall'Attorney General William Barr con riferimento al 32 U.S.C. § 502 (f). Definendo tale base legale molto controversa e, a tratti sconcertante, Vladeck solleva un dubbio di legittimità sull'uso fatto dall'amministrazione Trump della National Guard statale. Si veda S.I. Vladeck, *Why Were Out-of-State National Guard Units in Washington*, cit.

<sup>43</sup> Ch. 53, 1 Stat. (1802), p. 195. Tale legge federale creò le milizie del Distretto di Columbia, ponendole sotto il diretto comando presidenziale. Del resto, a quell'epoca, e fino all'*Home Rule* del 1973, l'amministrazione del Distretto era posta sotto il diretto controllo del Congresso.

<sup>44</sup> *District of Columbia Home Rule Act* (1973), Public Law 93-198; 87 Stat. 774; Per l'*Emergency Control of Police* si veda in particolare la stessa fonte a p. 85.

<sup>45</sup> V. Stracqualursi, *DC Mayor asks Trump to 'withdraw all extraordinary' law enforcement and Guard troops from city*, "CNN", 5.6.2020, <https://edition.cnn.com/2020/06/05/politics/dc-mayor-requests-trump-remove-troops/index.html>.

come si è detto, non solo dalla cooperazione di una decina di Governatori ma, ancora di più, dal particolarissimo status giuridico della capitale.

Se il dispiegamento massiccio di NG e *law enforcement agents* a DC provocò immediatamente la levata di scudi dei Democratici e di gran parte dei media liberal, l'annuncio di un possibile ricorso alla NG su scala nazionale divenne il principale oggetto di dibattito pubblico della settimana. Il discorso di Trump lasciava infatti presupporre, senza troppi dubbi, l'imminente attivazione di *Militia* ed *Insurrection Act*. Nonostante tutto, nei giorni immediatamente seguenti non venne emanato alcun proclama di dispersione, né venne firmato alcun ordine esecutivo. Tuttavia, la dichiarazione del Rose Garden non venne nemmeno ritirata, e l'invocazione dell'*Insurrection Act* rimase di fatto pendente, con il risultato di aumentare la tensione sociale. Come si è detto, l'unico Executive Order firmato da Trump per fronteggiare gli atti vandalici della protesta risale al 26 giugno e, cosa più importante, non attiva l'*Insurrection Act*. Dopo aver precisato che il primo dovere del governo fosse quello di assicurare «domestic tranquillity» e di difendere la vita, la proprietà e i diritti dei cittadini, l'Executive Order 13933 descrisse una situazione di costante violenza contro forze dell'ordine, proprietà privata e monumenti nazionali, ormai completamente sfuggita di mano a molti amministratori statali e locali, che avevano perso la capacità di distinguere «between the lawful exercise of rights to free speech and assembly and unvarnished vandalism». Un vandalismo reso ancora più grave perché sostenuto da gruppi di estrema sinistra inneggianti la distruzione del sistema di governo americano. Per contrastare questa minaccia nazionale, Trump delineò nel suo Ordine Esecutivo due principali ambiti di azione: da un lato, il perseguimento legale di individui e organizzazioni responsabili di atti vandalici contro monumenti, proprietà pubbliche o religiose, nonché di individui ed organizzazioni fomentatori di violenza; dall'altro il ritiro dei finanziamenti federali a supporto di quei governi statali, locali e dipartimenti di polizia dimostratisi incapaci di proteggere da atti di vandalismo monumenti pubblici, memoriali e statue<sup>46</sup>. L'ultima sezione diede

---

<sup>46</sup> La parte dell'EO 13933 relativa alla sospensione dei finanziamenti federali a supporto dei governi locali nella gestione del patrimonio monumentale federale si è concretizzata in un Memorandum del 2 settembre 2020: *Memorandum*

quindi mandato ai Segretari di Affari Interni, Homeland Security e al direttore della General Service Administration di richiedere ai Segretari della Difesa, della Giustizia e dell'Homeland Security, personale atto a supportare la protezione di monumenti e proprietà pubbliche, nei limiti consentiti dalla legge e fino a sei mesi dall'emanazione dell'Executive Order.

Fra gli atti congressuali e le disposizioni dell'US Code citate nello stesso Ordine Esecutivo presidenziale non figura né l'*Insurrection Act*, né il riferimento al Title 10, Chapter 13 dello US Code, dedicato appunto alla gestione militare delle rivolte interne. Si è già detto delle ricadute immediate dell'ultima sezione dell'EO del 26 giugno, con particolare riferimento al caso di Portland. Nelle prime settimane di luglio gli organi di informazione cominciarono a riportare notizie di agenti federali senza chiari distintivi o segni di riconoscimento che potessero ricondurli ad una agenzia o dipartimento specifici. La cronaca di quei giorni lamentò anche un uso eccessivo della forza nelle tattiche di contenimento dei manifestanti, con particolare riferimento agli arresti indiscriminati da parte di agenti anonimi a bordo di veicoli non identificati (su cui venivano caricati i cittadini in stato di fermo) o all'impiego ordinario delle cosiddette *less-lethal munitions* (che possono comunque ferire, anche gravemente). A queste critiche si aggiunsero ben presto le polemiche riguardanti l'opacità di tutta la gestione federale delle operazioni paramilitari. In una lettera indirizzata a William Barr (Attorney General) e Chad Wolf (Acting Secretary del Department of Homeland Security) il 17 luglio, i quattro delegati dell'Oregon al Congresso federale – tutti democratici – lamentarono non solo l'impiego di agenti senza distintivo ma anche l'assenza di chiare informazioni sulla catena di comando e sulle regole di ingaggio degli agenti federali. Nel loro complesso, continuava la lettera, queste modalità di contenimento della protesta erano «more reflective of tactics of a government led by a dictator,

---

*on Reviewing Funding to State and Local Government Recipients That Are Permitting Anarchy, Violence, and Destruction in American Cities*, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-reviewing-funding-state-local-government-recipients-permitting-anarchy-violence-destruction-american-cities/>.

not from the government of our constitutional democratic republic»<sup>47</sup>. Ai Congressmen democratici fece eco il Sindaco di Portland, Ted Wheeler, che il 19 luglio definì incostituzionali le operazioni di arresto eseguite da agenti senza segni di riconoscimento, nonché il trasporto dei cittadini fermati su mezzi non identificati. Due giorni dopo, due editori del «The Atlantic» misero in questione l'intera strategia di Trump nell'affrontare il caso nazionale delle proteste anti-razziste, sottolineando come la questione non stesse tanto nel determinare se o meno il Presidente avesse l'autorità di dispiegare una dimostrazione di forza simile; si trattava, piuttosto, di capire se un'azione presidenziale di quel tipo fosse opportuna perché, in generale, «the use of federal officers in this manner is corrosive of democratic culture»<sup>48</sup>.

Proprio queste ultime considerazioni offrono lo spunto per provare a tracciare qualche linea di riflessione conclusiva. A ben vedere, infatti, l'analisi degli strumenti retorici ed istituzionali messi in campo dal Presidente di fronte ad un fenomeno di massa, dirompente ed imprevisto, mette in luce un aspetto singolare della strategia trumpiana: si tratta della discrepanza fra la dichiarazione d'intenti del primo giugno – che manifestò la decisa volontà di ricorrere tempestivamente alla Guardia Nazionale a livello federale – e la scelta finale di sfruttare appieno (al limite della forzatura) lo spazio di azione amministrativo della presidenza ottenendo, nella pratica, ma soprattutto a livello mediatico, quasi lo stesso effetto. Questo gap fra retorica e azione ha fatto guadagnare a Trump il titolo di «divider-in-chief», in quanto opinionisti, giuristi e anche esponenti del mondo accademico non hanno mancato di sottolineare gli effetti avversi, in termini di inasprimento della divisione sociale ed escalation della violenza, che la minaccia

---

<sup>47</sup> R. Nguyen – A. Haldgrave, *Police shoot Portland protester in head with impact weapon, causing severe injuries*, «The Oregonian. Oregon Live», 12.7.2020; Per il testo della lettera del 17 luglio 2020, <https://bonamici.house.gov/media/press-releases/wyden-merkley-blumenauer-and-bonamici-demand-answers-dhs-and-doj-after-federal>.

<sup>48</sup> Q. Jurecic – B. Wittes, *Nothing Can Justify the Attack on Portland*, «The Atlantic», 21.7.2020 [https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/07/nothing-can-justify-attack-portland/614413/?utm\\_source=facebook&utm\\_campaign=the-atlantic-fb-test-1369-3-&utm\\_content=edit-promo&utm\\_medium=social](https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/07/nothing-can-justify-attack-portland/614413/?utm_source=facebook&utm_campaign=the-atlantic-fb-test-1369-3-&utm_content=edit-promo&utm_medium=social).

dell'*Insurrection Act* avrebbe potuto comportare<sup>49</sup>. Qualcuno ha anche voluto vedere in questa incoerenza fra parola e azione l'incertezza di un Presidente ignorante dell'uso appropriato degli strumenti di *emergency power* a disposizione dell'esecutivo. Si potrebbe, tuttavia, arrivare esattamente alla conclusione opposta, e parlare di una deliberata e consapevole scelta di sfruttare maggiormente lo spazio d'azione amministrativo della Presidenza, evitando così di prestare più facilmente il fianco ad accuse di incostituzionalità. Un secondo vantaggio dell'"opzione amministrativa" è stato sicuramente quello di poter controllare molto più facilmente la catena di informazioni, rendendo meno intuibile e accessibile alla stampa lo sviluppo dell'azione presidenziale, la distribuzione precisa di competenze fra dipartimenti e agenzie, le regole di ingaggio degli agenti federali e, addirittura, l'entità esatta delle forze impiegate. Rispetto all'esempio storico più affine, i *Los Angeles Riots* del 1992, l'azione di Trump è sicuramente stata meno diretta e incisiva di quella di Bush, ma calibrata in modo da offrire, almeno a livello mediatico, la stessa prova di forza e soddisfare in questo modo la propria base elettorale in vista delle elezioni di novembre<sup>50</sup>.

Del resto, la memoria storica – sia del Vecchio sia del Nuovo Continente – insegna che l'impiego deliberato di forze militari in questioni di ordine pubblico e, in particolare, contro la stessa società civile che quelle forze dovrebbero proteggere, non solo sia generalmente sconsigliabile, ma debba essere gestito con estrema cautela dagli organi del potere politico-istituzionale, al fine di evitare derive incontrollabili. Una regola ancora più importante da rispettare nel mezzo della campagna elettorale per il rinnovo del mandato. Optando per lo sfruttamento dei propri poteri amministrativi, la Presidenza Trump sembra dunque aver cercato una soluzione di compromesso: salvare l'immagine del «Law

---

<sup>49</sup> J.L. Rozdilsky – H. Urby, Jr., *Trump's threat to use the Insurrection Act against protesters is an abuse of power*, "The Conversation", <https://theconversation.com/trumps-threat-to-use-the-insurrection-act-against-protesters-is-an-abuse-of-power-139856>; D. Matthews, *How today's protests compare to 1968, explained by a historian. Heather Ann Thompson explains what's changed and what has stayed the same*, "Vox", 2.6.2020, <https://www.vox.com/identities/2020/6/2/21277253/george-floyd-protest-1960s-civil-rights>.

<sup>50</sup> Come si è visto, però, rispetto al 1992, le conseguenze effettive degli atti vandalici e criminali delle frange estremiste della protesta del 2020 sono state anche proporzionalmente molto meno drammatiche.

and Order» President senza sconfinare nel pericoloso terreno del *military power* presidenziale, che avrebbe potuto determinare una spirale di violenza senza ritorno.

# Trump, la religione, i temi etici, gli afro-americani: un punto di vista conservatore

di JULIO LOREDO e JAMES BASCOM

**Abstract** – *Like Ronald Reagan in the Eighties, Donald Trump has represented a President emerging more from a conservative environment than from the Republican establishment. However, while Trump is certainly a conservative, he is heterogeneous to the proper conservative movement. His positions on ethical issues are opposed to almost all liberal ones. He strongly condemns and tries to limit abortion and supports the role of religion in the public arena. An exception is his stance on LGBT “rights”, an issue on which he appears to be rather tolerant. Environmentalism certainly is not in his agenda, but his policies towards Afro-American appear more positive than might be expected. In any case, in internal politics, the United States appear sharply divided and even the broad consensus on fundamentals is questioned: the Right no longer accepts without discussion the principles of Enlightenment and the Left no longer rejects “socialism”.*

A Washington si racconta che, appresa la notizia della vittoria elettorale di Donald Trump la sera dell'8 novembre 2016, Hillary Clinton abbia avuto un attacco di nervi, spaccando cristalli e soprammobili. Non molto diversa fu la reazione della sinistra: un po' dappertutto esplosero manifestazioni di piazza assai violente, a malapena placate dalle forze dell'ordine. Il processo di polarizzazione dell'opinione pubblica americana, percettibile già da alcuni anni, aveva raggiunto un nuovo apice<sup>1</sup>.

In realtà, l'elezione di Trump scombussolò anche il campo conservatore. Questo per due motivi. Il primo è che Trump non proviene dal *conservative movement*, ed è quindi estraneo al suo pensiero, elaborato e poi tradotto in programmi politici da affermati *think*

---

<sup>1</sup> Cfr.: *Political Polarization in the American Public*, “Pew Research Center”, 12.6.2014; F. Newport, *The Impact of Increased Political Polarization*, “Gallup”, 5.12.2019.

*tank* come la *Heritage Foundation* e l'*American Enterprise Institute*. L'altro motivo riguarda la sua personalità: dura, aggressiva, perfino rozza, poco incline al protocollo, insomma poco "presidenziale". Niente illustra meglio la differenza quanto il trasferimento, come luogo preferito degli incontri fra politici e lobbisti, dal tradizionale e raffinato Mayflower Hotel al Trump International Hotel, decisamente kitsch. Molti conservatori, comunque, appoggiano Trump paragonandolo al Generale George Patton, anch'egli sfrontato e irreverente ma necessario per vincere la guerra.

Indipendentemente dal verdetto delle urne, non è prematuro fare un primo bilancio dei quattro anni alla Casa Bianca di Donald J. Trump. In molti modi, Trump ha dimostrato di essere il Presidente più conservatore di qualsiasi altro a memoria d'uomo. Molti ritengono che abbia perfino superato Ronald Reagan.

### Un dibattito basilare nella destra americana

Donald J. Trump è, allo stesso tempo, causa ed effetto dei profondi mutamenti in atto nell'opinione pubblica americana e, in concreto, nel movimento conservatore. C'è in questo momento un dibattito basilare nella destra americana, specularmente a un simile dibattito nella sinistra. Non molto visibile sui grandi media, questo dibattito è invece assai vivace negli ambienti accademici e nei *think tank*. Dall'indipendenza, la politica americana aveva funzionato dentro certi binari che né la destra né la sinistra avevano mai oltrepassato. In termini italiani potremmo dire che oscillava fra centro-destra e centro-sinistra. Ambedue i campi si proclamavano, però, fedeli agli ideali della Rivoluzione Americana e all'*American way of life*. Non uscivano da ciò che si usa chiamare *The American Proposition*. Perfino i cattolici vi si erano adeguati<sup>2</sup>.

L'equilibrio ha cominciato a rompersi in occasione dell'elezione di Ronald Reagan nel 1980, il primo Presidente legato al *conservative movement* piuttosto che all'*establishment* repubblicano. L'elezione di Reagan segnò l'irruzione negli Stati Uniti della scuola anti-rivoluzionaria europea che si ispira al britannico di fine '700 Edmund Burke ed è stata diffusa oltre atlantico da pensatori come

---

<sup>2</sup> Cfr.: J.C. Murray SJ, *We Hold These Truths. Catholic Reflections on the American Proposition*, Lanham, 1960.

Russell Kirk<sup>3</sup>. Va notato *en passant* che i cosiddetti neo-conservatori – molto attivi nel governo di George W. Bush – non sono da tutti considerati membri a pieno titolo del movimento, quanto piuttosto un'anomalia.

Oggi, il dibattito nella destra sembra aver raggiunto un altro livello. Per la prima volta nella storia degli Stati Uniti si cominciano a mettere in discussione alcuni principi basilari della democrazia americana. Perfino l'Illuminismo, sorgente della Rivoluzione Americana, è oggetto di critica. C'è un riallineamento del tradizionale asse destra-sinistra e uno spostamento nella destra dal globalismo cosmopolita verso un nazionalismo di tipo populista, seguendo simili sviluppi nell'altra sponda dell'Atlantico.

Anche la sinistra americana si sta radicalizzando rapidamente, uscendo quindi dai binari consolidati: *Green New Deal*, aborto libero, frontiere aperte, difesa del socialismo (fino ad oggi una parola impronunciabile nella politica americana), movimento LGBT e via dicendo. Tipico esempio di questa tendenza è Bernie Sanders, sconfitto nelle primarie, ma pur sempre leader dell'ala sinistra del Partito Democratico, sempre più decisiva. D'altronde, la sinistra si sta mostrando sempre più estremista, favorendo la violenza, le rivolte razziali e l'odio alla polizia e alle Forze Armate.

Proprio questa radicalizzazione della sinistra – in nome di un concetto di libertà sempre più totalizzante – sta sollevando a destra dubbi sulla vera natura della libertà e, quindi, sull'essenza dei diritti umani e del cittadino. Mentre i *"paleoconservatives"* si aggrappano ancora all'idea illuminista di libertà, pur interpretandola in modo conservatore, altri prospettano invece uno Stato forte e confessionale che intervenga a favore del bene e contro il male nella società. La divisione è anche generazionale: mentre i giovani seguono quest'ultima linea, i più anziani sono legati per lo più alla prima.

La tradizionale divisione politica destra-sinistra si sta trasformando in una divisione fra nazionalisti e internazionalisti, protezionisti e partigiani del libero mercato, sovranisti e partigiani delle frontiere aperte. Parte della vecchia destra sta scegliendo di

---

<sup>3</sup> La letteratura sul *conservative movement* è vastissima. Un riassunto si trova in "Modern Age", vol. 26, n. 3-4, 1982.

diventare internazionalista e globalista, mentre parte della vecchia sinistra sta scegliendo di diventare nazionalista e protezionista.

L'elezione di Donald Trump ha fatto emergere in forma dirimpante questo dibattito. Leggiamo in un manifesto sottoscritto da diverse figure del conservatorismo cattolico: «Non c'è possibilità di ritornare al consenso conservatore di prima di Trump. Esso è crollato nel 2016. [...] Qualsiasi tentativo di rilanciare questo consenso conservatore fallito dell'era precedente a Trump sarebbe fuorviante e dannoso per la destra»<sup>4</sup>.

Dall'esito di questo dibattito dipenderà il futuro del Paese e, di conseguenza, anche del mondo. Tanto più che esso si manifesta, con caratteristiche proprie, anche in Europa, dove il sorgere di una destra "identitaria" o "sovranista" sta cambiando le carte in tavola.

## L'economia

I fatti indicano Donald Trump come possibilmente il Presidente più conservatore della storia recente degli Stati Uniti, superando perfino Ronald Reagan. Oggi, egli può contare col solido appoggio di almeno il 40% della popolazione<sup>5</sup>. Egli è il Presidente che più promesse elettorali ha mantenuto, a cominciare da quelle concernenti l'economia.

Il 22 dicembre 2017, Trump firmò il *Tax Cuts and Job Acts*, la più grande riforma tributaria della storia recente: più di 1,5 trilioni di dollari di sgravi fiscali per i cittadini e per le imprese. Le tasse individuali furono abbassate in media del 3%, mentre si fissava un limite del 21% per quelle alle imprese. Ben l'82% delle famiglie, specialmente quelle a basso reddito, usufruì di questi sgravi. Il risultato fu il periodo di espansione economica più lungo dall'inizio delle statistiche nel XIX secolo<sup>6</sup>, e il più basso indice di disoccupazione degli ultimi cinquant'anni<sup>7</sup>. Nei primi tre anni di Trump furono creati più di sei milioni di posti di lavoro.

---

<sup>4</sup> Aa.Vv., *Against Dead Consensus*, "First Things", 21.3.2019.

<sup>5</sup> <https://thefederalist.com/2020/10/09/i-didnt-vote-for-trump-in-2016-but-id-crawl-over-broken-glass-to-vote-for-him-now/>.

<sup>6</sup> <https://www.forbes.com/sites/davidmarotta/2020/01/21/longest-economic-expansion-in-united-states-history/#3e6c899b62a2>.

<sup>7</sup> <https://www.whitehouse.gov/articles/u-s-unemployment-rate-falls-50-year-low/>.

È degno di nota il provvedimento per le famiglie povere con figli. Il *Tax Cuts and Job Acts* consente una detrazione di mille dollari per ogni figlio. E anche in campo aziendale le più beneficiate furono le piccole e medie imprese, con 415 miliardi di dollari di sgravi fiscali. Un altro provvedimento permette alle aziende di trasformare le tasse in bonus per i propri dipendenti. Di conseguenza, 4,8 milioni di operai beneficiarono di un sostanziale incremento di stipendio.

Trump soppresse diverse restrizioni di tipo ambientalista che impedivano l'estrazione di petrolio e di gas, specialmente con la tecnica del *fracking*. Con ciò, gli Stati Uniti passarono da importatori a essere i maggiori produttori di petrolio e di gas naturale al mondo, superando l'Arabia Saudita e la Russia<sup>8</sup>. Oggi gli Stati Uniti esportano gas ad alcuni Paesi alleati, come Polonia e Lituania, con notevoli ricadute geo-politiche.

Trump modificò il *Waters of the United States Act* e il *Clean Power Act* che, imponendo severissimi criteri ambientalisti, gravavano sulla proprietà privata e sulla libera iniziativa. Nel giugno 2017, annunciò che gli Stati Uniti si sarebbero ritirati dall'accordo sul clima di Parigi, un altro accordo negoziato da Obama. Trump critica l'accordo, in base al quale gli Stati Uniti avrebbero volontariamente limitato le proprie emissioni di carbonio, danneggiando i lavoratori americani e mettendo gli Stati Uniti economicamente in svantaggio rispetto alla Cina, all'India e altri inquinatori.

### **“Moral Issues”**

Negli Stati Uniti i cosiddetti “*moral issues*”, cioè le questioni morali, occupano un posto di rilievo nel dibattito pubblico, a cominciare dall'aborto. Da quando, nel 1973, la decisione della Corte Suprema nota come *Roe vs. Wade* aprì le porte al massacro degli innocenti, la battaglia fra *prolifers* e abortisti si è man mano inasprita. È ormai comune qualificare questo scontro come una nuova guerra civile, in ovvio riferimento a quella del 1861-1865<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=37053>.

<sup>9</sup> L. Beckman – S.M. Harvey (eds.), *The New Civil War: The Psychology, Culture, and Politics of Abortion*, Washington, 1998.

Barack Obama era un noto promotore dell'aborto, compreso il "partial birth abortion", cioè l'uccisione del bambino quando è ormai già parzialmente fuori dal grembo materno. Agli antipodi, Donald Trump si è dimostrato solidamente *prolife*<sup>10</sup>. Nel gennaio 2020, egli diventò il primo Presidente nella storia degli Stati Uniti a partecipare alla *March for Life*, a Washington D.C.: «Siamo qui per difendere la sacralità della vita umana e per dire che ogni essere umano ha il diritto di compiere il progetto che Dio ha per lui», disse nel suo applauditissimo discorso. Ecco un breve elenco dei suoi atti in favore della vita innocente e della famiglia:

- Il 23 gennaio 2017, il Presidente Donald Trump ripristinò e ampliò la *Mexico City Policy* tramite un *Executive Memorandum*, ribattezzandola *Protecting Life in Global Health Assistance*. Promulgata originariamente da Ronald Reagan, questa *Policy* richiede alle organizzazioni non governative (ONG) straniere, come condizione per ricevere finanziamenti pubblici statunitensi, di certificare che non «eseguiranno o promuoveranno l'aborto come metodo di pianificazione familiare»<sup>11</sup>. Trump estese questo criterio a tutti gli accordi bilaterali e multilaterali che vedano coinvolti gli Stati Uniti. Ciò non solo ha evitato l'uccisione di migliaia di bambini, ma ha pure risparmiato più di seicento milioni di dollari al contribuente americano<sup>12</sup>.
- Mantenendo una sua promessa elettorale, Trump nominò più di trecento Giudici federali e tre Giudici della Corte Suprema (Neil Gorsuch, Brett Kavanaugh e Amy Coney Barrett), solidamente *prolife*. Ben sette dei nove giudici della Suprema Corte sono cattolici.
- Nel 2018, Trump modificò il *Title X (Family Planning Program)* della Legge finanziaria federale, rendendo molto più arduo il finanziamento pubblico alle associazioni che realizzano aborti, come *Planned Parenthood*. La nuova redazione stabilisce condizioni che impediscono di destinare fondi pubblici a trattamenti

<sup>10</sup> Per un elenco assai completo degli interventi del Presidente in favore della vita innocente: <https://www.sba-list.org/trump-pro-life-wins>.

<sup>11</sup> *President Donald J. Trump is Standing Up for the Sanctity of Life*, "whitehouse.gov", 19.1.2018.

<sup>12</sup> Cfr.: *The Mexico City Policy: An Explainer*, "Kaiser Family Foundation", 29.6.2020.

- medici che includano il ricorso all'aborto. Ciò ha dimezzato il numero di aborti a carico dello Stato<sup>13</sup>.
- Sempre nel 2018 modificò l'*Affordable Care Act* di Obama, permettendo che i cittadini potessero rifiutarsi di pagare per l'aborto pubblico e per i contraccettivi gratuiti. Il caso era scaturito da un ricorso giudiziario introdotto dalle *Little Sisters of the Poor*, una congregazione internazionale di suore cattoliche, che si rifiutavano appunto di rendere questi "servizi". Questo fu acclamato universalmente come una grande vittoria dei cattolici.
  - Sotto Trump, il Department of Health and Human Services ha ampliato la clausola sull'obiezione di coscienza, e ha creato il Conscience and Religious Freedom Division, che protegge la libertà dei cittadini di scegliere la vita, opponendosi all'aborto, all'eutanasia o alla sterilizzazione. Questa legge, leggiamo sul sito del HHS, "protegge il libero esercizio della religione e proibisce ogni discriminazione nello espletamento dei servizi o programmi forniti dallo HHS".
  - Nel 2018, Trump cancellò il finanziamento all'*United Nations Population Fund*, promuovendo contestualmente un'alleanza di Paesi che ha chiesto all'ONU di non riconoscere l'aborto come un diritto.
  - Trump ha ripetutamente appoggiato il *Pain-Capable Unborn Child Protection Act*, adesso in discussione al Congresso, che proibisce gli aborti dopo la ventesima settimana, un primo passo per l'eradicazione di questa piaga.

Riguardo l'agenda LGBT – un altro *moral issue* che agita la politica americana – la posizione di Donald Trump è meglio definita come "ondivaga". Mentre nel 2005 egli si congratulò con l'attore Elton John per la sua unione omosessuale<sup>14</sup>, e un mese dopo difese i "diritti" delle coppie omosessuali, in altre occasioni si è invece detto in favore del matrimonio tradizionale.

Trump ha cancellato diversi provvedimenti emanati durante l'amministrazione Obama che favorivano l'agenda LGBT: annullò la normativa che imponeva alle università di considerare

---

<sup>13</sup> R. Dawson, *Trump Administration's Domestic Gag Rule Has Slashed the Title X Network's Capacity by Half*, "Guttmacher Institute", febbraio 2020.

<sup>14</sup> *Trump congratulated Elton John on his civil partnership in 2005*, "Washington Blade", 4.4.2016.

l'identità di genere come una categoria protetta, e ridusse notevolmente i cosiddetti "diritti" dei transgender, specialmente nelle Forze Armate. *Sed contra*, egli non si è impegnato per contrastare la decisione della Corte Suprema *Obergefell vs. Hodges*, che aveva legalizzato il matrimonio tra persone dello stesso sesso a livello nazionale, e si è proclamato «onorato di essere chiamato il Presidente più gay-friendly della storia degli Stati Uniti»<sup>15</sup>. Richard Grenell, apertamente omosessuale, è *Special Advisor* del Presidente Trump in questioni di politica estera. La crescente accettazione della condotta omosessuale è una tendenza ormai visibile all'interno del movimento conservatore e del Partito Repubblicano, causa di non poche polemiche e divisioni<sup>16</sup>.

Trump si è eretto a difensore dei valori morali anche a livello internazionale. È da ricordare il suo storico discorso a Varsavia il 6 luglio 2017, nel quale difese con vivacità la Civiltà cristiana occidentale e promise l'appoggio degli Stati Uniti nella lotta contro gli avversari di oggi. Dopo aver lodato il coraggio dei polacchi nella difesa dell'Occidente contro il comunismo, il Presidente disse: «I nostri valori prevarranno! La nostra civiltà vincerà! Dobbiamo lottare per la famiglia, per la libertà, per la Patria e per Dio!»<sup>17</sup>. Un fatto significativo avvenne all'ONU nel settembre 2019, quando Trump, a differenza di altri leader mondiali, ignorò un vertice sul clima con la partecipazione di Greta Thunberg, partecipando invece ad una tavola rotonda sulla libertà religiosa nel mondo, organizzata in contemporanea nella stessa sede dall'amministrazione americana.

Dal suo primo anno alla Casa Bianca, Trump ha voluto difendere la festa del Natale. Egli ripristinò i tradizionali auguri *Merry Christmas*, che Obama aveva sostituito con il laico *Happy Holidays*. «Dobbiamo ricordare che Christmas [nascita di Cristo, ndr] è proprio l'essenza del Natale», disse in un discorso al *2019 National*

---

<sup>15</sup> <https://www.lifesitenews.com/news/trump-my-great-honor-to-be-called-the-the-most-pro-gay-president-in-american-history>.

<sup>16</sup> <https://www.lifesitenews.com/news/rnc-chair-praises-gay-organization-for-advocating-lgbt-rights>.

<sup>17</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-people-poland/>.

*Christmas Tree Lighting*<sup>18</sup>. Diverse volte il Presidente ha denunciato la “guerra contro il Natale”.

Non è molto noto il fatto che Trump abbia pure ripreso un costume inaugurato da Ronald Reagan: la preghiera ufficiale alla Casa Bianca. Durante il *National Day of Prayer*, nel 2018, egli rivelò che aveva firmato un ordine per creare gruppi di preghiera nella sua Amministrazione. Lo stesso Vicepresidente Pence dichiarò: «Alla Casa Bianca ci fanno regolarmente incontri di preghiera»<sup>19</sup>.

Durante la pandemia, nel momento in cui tanti volevano chiudere le chiese (mentre lasciavano aperti i centri commerciali e i negozi di alcolici), Trump firmò un *Executive Order* definendo i luoghi di culto “servizi essenziali”, escludendoli quindi dai provvedimenti sanitari. Minacciò pure di intervenire negli Stati che avessero chiuso i luoghi di culto.

### Situazione degli afro-americani

Donald Trump si vanta di essere uno dei presidenti che più ha preso provvedimenti concreti a favore degli afro-americani.

Prima che la pandemia da COVID-19 colpisse l'economia americana, l'indice di disoccupazione fra gli afro-americani aveva toccato un minimo storico: 5,2%. Per la verità, la situazione stava migliorando gradualmente già dal 2009. Le misure economiche varate dall'amministrazione Trump accelerarono però il processo, permettendo che più persone avessero accesso al mondo del lavoro. Di conseguenza, la povertà fra gli afro-americani si ridusse fino a raggiungere il 18,8% nel 2019. Di nuovo, un minimo storico<sup>20</sup>.

Stando alle statistiche ufficiali rilasciate dall'*United States Bureau of Justice Statistics* del *U.S. Department of Justice*, l'indice di arresti di afro-americani ha toccato un minimo storico con Donald Trump. Il che si è tradotto in una notevole riduzione del numero di imputazioni e di processi a carico di afro-americani. D'altronde,

---

<sup>18</sup> P. Wade, *Trump: People Are Saying 'Merry Christmas Again' Thanks to Him*, “Rolling Stone”, 23.12.2019.

<sup>19</sup> J. Delk, *Pence: “There’s prayer on a regular basis in this White House”*, “The Hill”, 3.5.2018.

<sup>20</sup> Cfr.: J. Semega *et al*, *Income and Poverty in the United States: 2019*, “United States Department of Commerce”, 2020.

volendo tagliare il problema della delinquenza alla radice, Trump ha varato diversi progetti che incoraggiano gli imprenditori privati a investire nei quartieri a rischio.

Negli Stati Uniti esistono non poche università destinate esclusivamente a studenti di colore. Nell'insieme, sono note come HBCU: *Historical Black Colleges and Universities*. È qui che si forma l'élite afro-americana. L'Amministrazione Obama aveva tagliato il finanziamento per molti di questi centri che, quindi, versavano in situazione di difficoltà. Trump, invece, li chiamò subito alla Casa Bianca per discutere possibili soluzioni. Dopo mesi di battaglie parlamentare, nel dicembre 2019 egli firmò una legge che stanziava 250 milioni di dollari annui per gli HBCU. Contestualmente, modificò il *Free Application for Federal Student Aid*, permettendo un maggior numero di *scholarships* per afro-americani e altre minoranze etniche.

L'impegno di Trump per gli afro-americani viene da lontano. Nel 1990, per esempio, egli ricevette il premio *Commitment to Diversity Award* dalle mani di Jesse Jackson, leader dell'estrema sinistra, per il suo impegno nel promuovere l'uguaglianza razziale. Nel 2007 egli ricevette il *Muhammad Ali Entrepreneur Award* per il suo sostegno ai giovani imprenditori neri. Trump è un noto promotore del libero accesso dei neri ai club privati, e ne dà esempio permettendolo in quelli di sua proprietà.

Nel corso della campagna elettorale del 2016, egli svelò un "Platinum Plan" per promuovere questo segmento della popolazione. Il Piano è molto ampio, comprendendo dal riconoscimento dello *Juneteenth* (ricorrenza dell'abolizione della schiavitù) come festa nazionale, fino a un potenziamento della sorveglianza nei quartieri più a rischio a maggioranza nera.

Nonostante la stragrande maggioranza degli afro-americani continuano a votare per il Partito Democratico, quasi per inerzia, una crescente minoranza comincia ad appoggiare Donald Trump. Si tratta di una minoranza qualificata. Nell'ultima Convention repubblicana, ben tre oratori erano afro-americani. Tra questi c'erano Ben Carson, Segretario per l'edilizia e lo sviluppo urbano, e il Senatore Tim Scott.

## Avversando la Rivoluzione

È toccato a Trump dover difendere l'Ordine americano di fronte alla più violenta ed estesa rivoluzione degli ultimi tempi, esplosa in seguito alla morte dell'afro-americano George Floyd e guidata dal movimento *Black Lives Matter*. È una vera "Rivoluzione da manuale"<sup>21</sup>, che va molto oltre il problema razziale, che semmai è servito appena da pretesto, andando a toccare le fondamenta stesse della società. Gli analisti vi ravvisano una "rivoluzione molecolare diffusa", secondo la categoria coniata dall'anarchico francese Félix Guattari<sup>22</sup>. Ciò che caratterizza questa Rivoluzione è il suo scopo ultimo di sovvertire radicalmente l'Ordine. I moti rivoluzionari non sono per protestare contro questa o quell'altra situazione, né per risolvere questo o quel problema, bensì per stravolgere l'Ordine.

I rivoltosi hanno bisogno della violenza perché stanno scrivendo la narrativa che tutti poi seguono – scrive John Horvat – È la vecchia narrativa della sinistra secondo cui la storia è una lotta eterna tra oppressori e oppressi. I rivoltosi non vogliono l'armonia sociale poiché essa impedisce l'avanzamento del processo rivoluzionario. La sinistra americana ha sfruttato i disordini per fomentare la lotta di classe su vasta scala. Tutti i personaggi già noti di questo dramma rimangono gli stessi: abortisti, attivisti LGBT, socialisti, femministe e persino satanisti si sono sommati a questa Rivoluzione contro l'Ordine stabilito<sup>23</sup>.

Ha certamente contribuito all'esplosione rivoluzionaria il clima surreale, carico di nervosismo, paura e incertezze, installatosi con la pandemia da COVID-19 che ha colpito molto severamente gli Stati Uniti. E anche qui, la sinistra non si è lasciata sfuggire l'occasione per scagliarsi contro il Presidente e le sue politiche sanitarie. È certamente merito del Presidente Trump l'aver sedato questa Rivoluzione, impedendogli di stravolgere la società americana.

---

<sup>21</sup> <https://fatimatragedyhope.info/it/2020/06/23/usa-una-rivoluzione-da-manuale/>.

<sup>22</sup> F. Guattari, *La rivoluzione molecolare*, trad. it., Torino, 1978.

<sup>23</sup> J. Horvat II, *Facciamo attenzione alla regola seguita dagli artefici delle sommosse*, "Tradition Family Property", 12.6.20.

È opportuno citare, a indicazione di una polarizzazione politica che si tinge di toni apocalittici, la valutazione fatta dall'ex Nunzio Apostolico negli Stati Uniti, Mons. Carlo Maria Viganò, nella sua ormai famosa lettera al Presidente statunitense:

Stiamo assistendo in questi mesi al formarsi di due schieramenti che definirei biblici: i figli della luce e i figli delle tenebre. [...] Questi due schieramenti, in quanto biblici, ripropongono la separazione netta tra la stirpe della Donna e quella del Serpente. [...] Da una parte vi sono quanti, pur con mille difetti e debolezze, sono animati dal desiderio di compiere il ben. [...] Dall'altra si trovano coloro che servono se stessi, non hanno principi morali, vogliono demolire la famiglia e la Nazione. [...] E pare che i figli delle tenebre – che identifichiamo facilmente con quel DEEP STATE al quale Ella saggiamente si oppone e che ferocemente le muove guerra anche in questi giorni – abbiano voluto scoprire le proprie carte, per così dire, mostrando ormai i propri piani. [...] Per la prima volta gli Stati Uniti hanno in Lei un Presidente che difende coraggiosamente il diritto alla vita, che non si vergogna di denunciare le persecuzioni dei Cristiani nel mondo, che parla di Gesù Cristo e del diritto dei cittadini alla libertà di culto.

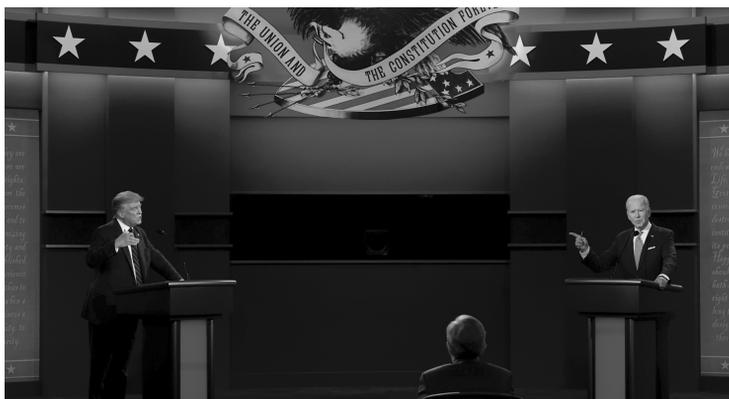
### **Un Paese diverso?**

La polarizzazione fra destra e sinistra, portata al parossismo durante il Governo Trump, sta provocando importanti fratture nel tessuto sociale statunitense. Assolutamente tutto è politicizzato: dalla marca dei vestiti al ristorante che frequenti al fatto che indossi o meno la mascherina. Perfino lo sport si è politicizzato. Mai dal 1861 c'è stata una tale divisione fra americani. Il 34% pensa che sia probabile una nuova guerra civile.

E, mentre destra a sinistra si polarizzano e si ridefiniscono, avvicinandosi sempre di più ai criteri politici europei, gli analisti cominciano a porsi la *million dollar question*: stiamo assistendo a un cambio di paradigma dal quale uscirà un Paese diverso?

## Appendice iconografica

*Il Presidente Trump e il candidato democratico Biden durante il dibattito presidenziale del 22 ottobre 2020*



Fonte: The Wall Street Journal

*Firma degli Accordi di Abramo*



Fonte: Il Messaggero

*Il Presidente Donald Trump, la Regina, la First Lady Melania Trump, il Principe di Galles e la Duchessa di Cornovaglia*



Fonte: La Stampa

*Il Presidente Trump di fronte alla St. John's Church*



Fonte: Il Corriere della Sera

## Gli Autori

JAMES BASCOM – Americano, ha compiuto i suoi studi presso la St. Louis de Montfort Academy e il Sedes Sapientiae Institute, Pennsylvania, dove svolge attività didattica. A Washington dirige inoltre un programma di formazione per gli studenti organizzato dall'*Instituto Plinio Corrêa de Oliveira* (IPCO), *think tank* di impronta conservatrice.

MIRENO BERRETTINI – Professore Ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali. Ha lavorato sui rapporti tra antifascismo, Resistenza italiana e mondo politico britannico. Attualmente si dedica all'analisi delle relazioni tra Stati Uniti, Regno Unito e Repubblica Popolare Cinese spaziando dal XX al XXI secolo. Tra i suoi saggi in merito si ricordano *'Accarezzando' il drago comunista: La diplomazia britannica tra la rivoluzione cinese e l'alleanza sino-sovietica (1949-1950)*, 2017; *La politica imperiale britannica in Asia-Pacifico nel 1945: il memorandum Modern China's Asiatic Empire*, 2018; *Un diverso '89: La crisi di Tiananmen nei documenti diplomatici anglo-statunitensi*, 2020. La sua ultima monografia è *Verso un nuovo equilibrio globale: Le relazioni internazionali in prospettiva storica*, Roma, 2017.

CRISTINA BON – Professore Associato per il Settore Scientifico Disciplinare SPS/03, Storia delle Istituzioni Politiche, presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica di Milano. Si occupa degli sviluppi storico-costituzionali del sistema federale statunitense, con una particolare attenzione sia ai processi di costruzione dello Stato e della nazione, sia alle dinamiche storiche del presidenzialismo americano e del rapporto fra governi degli stati membri e governo centrale. È membro del collegio docenti della Scuola di Dottorato in Istituzioni e Politiche presso l'Università Cattolica di Milano e coordinatrice del Modulo di

didattica storica della Scuola. Collabora con l'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale) dove, dal 2016 tiene alcune lezioni nell'ambito del modulo "La politica estera americana nel mondo multipolare" del Diploma in geopolitica e sicurezza globale. Oltre a collaborare con i "Quaderni di Scienze Politiche", Cristina Bon ha pubblicato saggi specialistici sulle riviste di fascia A "Storia Amministrazione Costituzione", "Giornale di Storia Costituzionale", "Storia del Pensiero Politico" e "Ricerche di Storia Politica". È inoltre autrice di una monografia per la collana Studi e Ricerche Storiche di FrancoAngeli dal titolo *Alla Ricerca di una più perfetta Unione. Convenzioni e Costituzioni negli Stati Uniti della prima metà dell'800*.

DAVIDE BORSANI – Ricercatore in Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore. Collabora con riviste e centri studio, tra cui l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano, dove è *Associate Research Fellow* per il programma "Relazioni Transatlantiche", Docente nel Master in *Diplomacy* e Coordinatore del corso *Le Nazioni Unite e la Sicurezza Internazionale*. È stato più volte relatore all'*International Congress of Military History* della Commissione Internazionale di Storia Militare (ICMH) come membro della delegazione del Ministero della Difesa; per la medesima Commissione, dal 2015 svolge il ruolo di *Academic Assistant* del Presidente. Nel corso del 2010 ha partecipato, in qualità di *Subject Matter Expert*, a due esercitazioni del NATO *Rapid Deployable Corps – Italy* (NRDC-ITA). È autore di più volumi e contributi scientifici sulla storia delle relazioni transatlantiche e sul rapporto tra diplomazia e forza militare.

ANTONIO CAMPATI – Ricercatore di Filosofia Politica presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore. È *fellow* del Tocqueville-Acton Centro Studi e Ricerche. È membro del comitato di direzione di *Power and Democracy* e della redazione di *Rivista di Politica*. I suoi interessi di ricerca vertono principalmente sulle trasformazioni della rappresentanza politica e sul ruolo delle élite e dei corpi intermedi all'interno delle democrazie. Su questi temi ha scritto diversi saggi apparsi su riviste e volumi collettanei. È autore di *I*

*migliori al potere. La qualità nella rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, 2016.

MASSIMO DE LEONARDIS – Già Professore Ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 al 2017 è stato Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, vi insegna ora Storia dei Trattati e Politica Internazionale. Coordinatore per la Storia al Master in Diplomacy dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Presidente della *International Commission of Military History* (dal 2015, rieletto nel 2020), Membro della *European Academy of Arts and Sciences* ed insignito della medaglia "Marin Drinov" della Accademia delle Scienze Bulgara, Consigliere Scientifico per l'area umanistica della Marina Militare e Membro Decano del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Marina Militare. Direttore dei *Quaderni di Scienze Politiche* e membro dei Comitati Scientifici di varie collane, riviste e centri studi. Ha pubblicato 25 volumi e più di 260 altri saggi in varie lingue.

GIUSEPPE DENTICE – Senior Analyst e responsabile del desk Medio Oriente e Nord Africa del Centro Studi Internazionali (CeSI). È Cultore della materia in Storia delle Civiltà e delle Culture Politiche e International History: The Wider Mediterranean area, presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore (Milano). È altresì ricercatore associato nel programma Medio Oriente e Nord Africa dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI). I suoi temi di ricerca si concentrano sullo studio della politica estera e delle questioni di sicurezza del Medio Oriente, con un particolare focus per i casi di Egitto, Israele e monarchie del Golfo. Tra le sue opere più recenti: *Il ritorno della "dottrina periferica" nella geopolitica di Israele*, in R. Redaelli – Plebani (a cura di), *Dinamiche geopolitiche contemporanee. Ce.St.In.Geo. geopolitical outlook 2020*, Milano, 2020, pp. 134-157; *Hamas and the "Hezbollah Model" in the Gaza Strip*, in Tarik Yousef et al. (eds.), *The Rise & Future of Militias in the MENA Region*, Milan, 2019, pp. 55-65.

ENRICO FASSI – Ricercatore, Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore. Presso lo stesso Ateneo, è docente di International Relations (IRGA, Milano) e

Relazioni Internazionali (Brescia). Già assegnista di ricerca presso l'UCSC (2015-2018), e presso l'Università di Bologna (2014-2015), progetto PREDICT, finanziato da NATO Allied Command Transformation. Collabora con l'ISPI, dove dal 2011 è coordinatore del corso *La politica estera di sicurezza e difesa dell'UE*, e con l'ASERI. Tra le sue pubblicazioni, la monografia *L'Unione Europea e la promozione della democrazia*, Milano, 2017, tre co-curatele sui temi della NATO e della politica estera dell'UE, e articoli su riviste, tra cui «Italian Political Science», «Interdisciplinary Political Studies», «Global Change, Peace and Security», «Global Affairs», «The International Spectator», «Limes».

JULIO LOREDO DE IZCUE – Nato in Perù ed educato in Europa, giornalista e scrittore. È Presidente della *Associazione Tradizione Famiglia Proprietà* in Italia, che fa parte della rete degli analoghi movimenti e centri di ricerca che si rifanno alla scuola del cattolico brasiliano Prof. Plinio Corrêa de Oliveira, uno dei maestri del pensiero controrivoluzionario nel XX secolo. Il suo volume più recente è *Teologia della liberazione. Un salvagente di piombo per i poveri*, Siena 2015.

PAOLO MAGGIOLINI – Ricercatore e Docente a contratto presso l'Università Cattolica del S. Cuore, dove ha conseguito il titolo di Dottore di ricerca in Istituzioni e Politiche; Associate Fellow dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI); e Co-editor con Kamran Matin (University of Sussex) della Palgrave series “Minorities in West Asia and North Africa” (MiWANA). Prima di ricoprire tali posizioni, è stato Research Fellow presso l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) nel quadro del progetto europeo ARAB-Transformation Project e ha svolto attività di ricerca presso l'Università di Ginevra in qualità di FIIRD fellow and Levant foundation fellow. Le sue ricerche si focalizzano sul rapporto tra religione e politica in Medio Oriente, con particolare attenzione alla dimensione del cristianesimo arabo, al radicalismo islamico e ai contesti di Iraq, Israele, Giordania e Palestina.

RAIMONDO NEIRONI – È Research Fellow a T.wai – Torino World Affairs Institute, programma di ricerca “Asia Prospects”, dove ricopre il ruolo di coordinatore editoriale della rivista

trimestrale *RISE – Relazioni internazionali e International Political Economy del Sud-Est asiatico*. Dottore di ricerca in Istituzioni e Politiche presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, è inoltre Cultore della materia in Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali (sede di Brescia), in Storia delle Relazioni Politiche tra il Nord America e l'Europa, *International History: The Wider Mediterranean Area e Regional Studies (Russia-Asia Orientale)* (sede di Milano) presso il medesimo Ateneo. I suoi interessi di ricerca vertono sulla storia della Guerra Fredda nel Sud-Est asiatico, sulla cooperazione politica nell'area ASEAN e sulla politica estera delle Filippine e dell'Australia.

GIANLUCA PASTORI – Professore Associato di Storia delle Relazioni Politiche fra il Nord America e l'Europa, Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano. È membro del Collegio dei Docenti della Scuola di Dottorato in Istituzioni e Politiche nello stesso Ateneo e della Faculty di Storia delle Relazioni Internazionali del Master in Diplomacy dell'ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano. Presso l'Istituto è anche coordinatore della Winter School *La politica americana nel mondo multipolare e Le politiche energetiche dell'Unione Europea* e tiene lezioni all'interno del Master in International Cooperation. Ha collaborato alle attività di ricerca del CeMiSS – Centro Militare di Studi Strategici, alle attività formative del MNCG – Multinational CIMIC Group, Motta di Livenza (TV) e a quelle addestrative del NATO Rapid Deployable Corps – Italy. Dal 2016 è membro del Comitato di Bibliografia della Commissione Internazionale di Storia Militare (CIHM/ICMH). Fra le sue pubblicazioni: *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia: il ruolo della NATO*, (a cura di, con M. de Leonardis), Milano, 2014<sup>2</sup>; *Shaping National Role Abroad. Italian Military Missions since the Eighties*, “UNISCI Discussion Papers”, n. 25, 2011; *Genesi della “NATO globale”. Le frontiere dell'Alleanza prima del 1999*, in *American Legacy. La SISM ricorda Raimondo Luraghi*, Roma, 2013; *Dividere il fardello. Stati Uniti ed Europa da Barack Obama a Donald Trump*, in *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale tra continuità e mutamento*, a cura di M. de Leonardis, Milano, 2017.

ANDREA PLEBANI – Ricercatore presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore e Associate Research Fellow presso l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI). Dal 2019 è vice direttore scientifico del Centro Studi Internazionali di Geopolitica (Ce.St.In. Geo.). È stato membro della commissione incaricata da Palazzo Chigi di esaminare lo stato del fenomeno della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista in Italia. Collabora al Master in Middle Eastern Studies (MiMES) e al Master in International Relations (MIR) dell'Alta Scuola di Economia e Relazioni Internazionali (ASERI), oltre che al Master in International Human Resource Management (IHRM). È membro del comitato scientifico della collana scientifica "Ijazah", Ananke lab, Torino. Dal 2017 è associato alla Società Italiana di Storia Internazionale (SISI). Dal 2006 al 2012 ha collaborato con il Landau Network-Centro Volta (LNCV) e con l'Insubria Center on International Security (ICIS) nell'ambito di progetti di cooperazione internazionale sostenuti dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e della Commissione Europea. Tra le sue pubblicazioni vi sono *La terra dei due fiumi allo specchio. Visioni alternative di Iraq dalla tarda epoca ottomana all'avvento dello "Stato Islamico"*, Soveria Mannelli, 2018; *Jihadismo globale. Strategie del terrore tra Oriente e Occidente*, Firenze, 2016 e *L'Iraq contemporaneo*, Roma, 2013 del quale è co-autore con Riccardo Redaelli. Per ISPI ha curato i volumi *After Mosul: Re-Inventing Iraq*, Milano, 2017; *Jihad e terrorismo. Da al-Q'ida a ISIS. Storia di un nemico che cambia*, Milano, 2016 e *New (and old) patterns of jihadism: al-Q'ida, the Islamic State and beyond*, Milano, 2014.

VALENTINA VILLA – Ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e insegna i corsi di Contemporary History e Storia delle Istituzioni Militari e dei Sistemi di Sicurezza. Il suo ambito di ricerca si sviluppa in particolare attorno al tema delle Monarchie, italiana e britannica, nel XX secolo. Al tema della rilevanza dell'attività pubblica svolta dalla Corona ha dedicato la monografia *The Crown is a living bond. L'attività pubblica all'estero della monarchia britannica. 1952-1972*, Roma, 2018.



Questo volume è stato stampato  
nel mese di marzo 2021  
su materiali e con tecnologie ecocompatibili  
presso la LITOGRAFIA SOLARI  
Peschiera Borromeo (MI)

Questo numero monografico doppio dei *Quaderni di Scienze Politiche* si pone in ideale continuità con la precedente analoga monografia *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento* (n. 12/2017). Quel volume tracciava alcune linee interpretative per comprendere i fattori che avevano determinato l'imprevedibile ascesa di Donald Trump alla Casa Bianca e per delineare le tendenze della sua presidenza. L'attuale traccia un primo bilancio di questi quattro anni. La maggioranza dei saggi esamina temi di politica estera, ma non mancano argomenti relativi a quella interna. Lo scopo di questo volume è di valutare quanto il mandato di Trump abbia rappresentato una "rottura" da archiviare e quanto invece sia stato espressione di "forze profonde" di lunga durata e di scenari più recenti entrambi destinati a non scomparire facilmente. Sicuramente la personalità e lo stile del nuovo Presidente, Joe Biden, sono marcatamente opposti a quelli dell'uscente. La sostanza della politica americana sarà così altrettanto diversa?

MASSIMO DE LEONARDIS, già Professore Ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 al 2017 è stato Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, vi insegna ora Storia dei Trattati e Politica Internazionale. Coordinatore per la Storia al Master in Diplomacy dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale e Presidente della *International Commission of Military History* (dal 2015, rieletto nel 2020). Direttore dei *Quaderni di Scienze Politiche* e membro dei Comitati Scientifici di varie collane, riviste e centri studi. Ha pubblicato 25 volumi e più di 260 altri saggi in varie lingue.

## La presidenza Trump: bilancio ed eredità

---

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: 978-88-9335-783-8/ ISSN: 2239-7302



euro 15,00