

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.quaderniscienzepolitiche.it>

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

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

© 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 (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: 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

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 regionali¹. Fin dalla Guerra Fredda, dalla prospettiva americana l'ordine internazionale

¹ 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"²) 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 svolta³. 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 elettorale⁴. Con Trump, gli

² 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.

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

⁴ 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 internazionale⁵.

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 verificano eventi predefiniti (in termini tecnici: ogni volta che il *casus foederis* si manifesti)»⁶. 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.

⁵ 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.

⁶ 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 Sud⁷, 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 Barr⁸, 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 Washington⁹. 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

⁷ 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>.

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

⁹ 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»¹⁰.

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 Washington¹¹.

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

¹⁰ Cit. in *Foreign Policy Expert Considers Repercussions Of Trump's Twitter Diplomacy*, "Npr", 3.1.2018.

¹¹ 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»¹².

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»¹³. 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*¹⁴. 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

¹² 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.

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

¹⁴ 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 americano¹⁵.

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»¹⁶.

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

¹⁵ 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>.

¹⁶ 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 Uniti¹⁷, 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 multilaterale¹⁸ 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

¹⁷ 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>.

¹⁸ 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»¹⁹. Più sinteticamente, per la NDS del 2018 la Cina è un «*competitor* strategico» che «intimidisce i vicini» (e non solo)²⁰.

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 raggi²¹. 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 Zelanda²², con il Giappone e con la Corea del Sud²³.

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

¹⁹ *NSS 2017*, cit., pp. 2, 25.

²⁰ *NDS 2018*, cit., p. 1.

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

²² 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/>.

²³ 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*)²⁴. 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»²⁵. A distanza di settant'anni, alla luce dell'ascesa cinese, l'articolo 4 mantiene interamente la sua validità, benché la minaccia sia (parzialmente) mutata²⁶. 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 ANZUS²⁷.

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

²⁴ 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.

²⁵ 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.

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

²⁷ 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-19²⁸. 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 Pentagono²⁹.

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»³⁰. 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»³¹. 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»³². 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

²⁸ 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.

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

³⁰ NSS 2017, cit., pp. 45-46.

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

³² NSS 2017, cit., p. 46.

rafforzare e a ampliare» le relazioni con i Paesi dell'Anglosfera «attraverso un'interazione e una cooperazione più regolari»³³. 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 2019³⁴.

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»³⁵, 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»³⁶.

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 Trump³⁷. 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'ultimi³⁸.

³³ New Zealand Government, *Strategic Defence Policy Statement*, 2018, pp. 14, 17.

³⁴ 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.

³⁵ I. Zingarelli, *I tre imperialismi*, Bologna, 1949, p. 225.

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

³⁷ 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.

³⁸ *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 stesso³⁹. Una prospettiva, questa, non certo coerente con quanto affermato davanti alle telecamere, cioè che l'alleanza tra i due Paesi rimaneva «salda e inviolabile»⁴⁰.

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 nazionale⁴¹. 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 volte⁴².

Da parte sua, il Giappone, definito dalla NSS del 2017 come «alleato critico»⁴³, 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

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

⁴⁰ *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/>.

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

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

⁴³ NSS 2017, cit., p. 46.

del Nord, nel quadrante regionale⁴⁴. 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»⁴⁵. 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»⁴⁶.

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 statunitensi⁴⁷, e che Tokyo abbia accettato di negoziare, arrivando a una prima intesa nel 2019, un accordo commerciale con Washington per un «commercio più bilanciato»⁴⁸. 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 Senkaku⁴⁹.

⁴⁴ 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.

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

⁴⁶ Ministry of Defense, *Defense White Paper of Japan*, Tokyo, 2020, p. 299.

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

⁴⁸ 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>.

⁴⁹ 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»⁵⁰, 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 unità⁵¹. Così come accaduto per l'alleanza col Giappone, Paese con cui Seul mantiene storicamente relazioni piuttosto tese nonostante il comune alleato americano⁵², 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 fatto⁵³. 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*»⁵⁴. 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 commerciale⁵⁵. 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

⁵⁰ NSS 2017, cit., p. 46.

⁵¹ Il testo del Trattato è consultabile al seguente link: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/kor001.asp.

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

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

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

⁵⁵ 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 2019⁵⁶, prospettando un ulteriore e consistente aumento nel breve-medio termine⁵⁷. Washington ha comunque continuato invano a chiedere a Seul di quintuplicare i suoi contributi per il mantenimento delle unità americane sul territorio sudcoreano⁵⁸. 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»⁵⁹. 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

⁵⁶ 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>.

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

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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 popoli⁶⁰. 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 periodo⁶¹. 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 realizzarsi⁶². 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 americani⁶³.

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

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

⁶¹ 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.

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

⁶³ 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 baltici⁶⁴.

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 Atlantico⁶⁵, 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 giugno⁶⁶. 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 benefici⁶⁷.

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

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

⁶⁵ 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/>.

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

⁶⁷ 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 forza⁶⁸. 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'Atlantico⁶⁹. Ancor più vero, questo, nel momento in cui, nella visione transattiva di Trump, l'Europa rappresentava per gli Stati Uniti un «nemico» economico da contrastare⁷⁰.

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

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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 reciproca⁷¹.

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»⁷².

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 2006⁷³. 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

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

⁷² *NSS 2017*, cit., p. 48.

⁷³ *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 costante⁷⁴.

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 nazionale⁷⁵. 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

⁷⁴ 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.

⁷⁵ *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 stessa⁷⁶.

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 quinquennio⁷⁷. 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 Congresso⁷⁸.

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»⁷⁹. Dal canto suo il Senato, con il

⁷⁶ 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.

⁷⁷ *DoD Personnel, Workforce Reports & Publications*, http://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp.

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

⁷⁹ U.S. House of Representatives, *NATO Support Act*, H.R. 676, 116th 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»⁸⁰. 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 Uniti⁸¹.

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 Americhe⁸². 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

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

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

⁸² 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»⁸³.

Nel 1947 l'impegno verso l'Emisfero occidentale culminò con la firma degli Stati Uniti e dei maggiori Paesi latino-americani⁸⁴ dell'*Inter-American Treaty for Reciprocal Assistance* (TIAR⁸⁵), 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 3⁸⁶, 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»⁸⁷. 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

⁸³ 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>.

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

⁸⁵ Sigla de *Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca*.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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>.

Bogotá⁸⁸. 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*⁸⁹. 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. Kennedy⁹⁰.

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»⁹¹.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ 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 40th 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>.

⁹¹ 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»⁹².

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 1959⁹³.

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 diplomatici⁹⁴. 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

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

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

⁹⁴ Si veda il report del Congressional Research Service, *Cuba: U.S. Policy in the 116th 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 Emisfero⁹⁵.

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 sovranità⁹⁶.

Nel corso del 2018, poi, in un discorso a Miami, lo stesso Bolton aveva identificato Cuba, Venezuela e Nicaragua⁹⁷ 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»⁹⁸.

⁹⁵ *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/>.

⁹⁶ *NSS 2017*, cit., p. 51.

⁹⁷ 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 116th Congress*, R46258, Washington, DC, 21.5.2020, pp. 38-39.

⁹⁸ *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 venezuelano⁹⁹. 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 militare¹⁰⁰.

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*¹⁰¹.

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

¹⁰⁰ 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-rio-treaty-adopt-resolution-on-venezuela/>.

¹⁰¹ 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*¹⁰², 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*»)¹⁰³.

¹⁰² 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.

¹⁰³ 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>.

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