

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; 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

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*)¹.

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

¹ 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»²), 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 Duemila³. Su questo sfondo, le attese del Cremlino erano che

² https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50091.htm.

³ 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 radicale⁴. 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»⁵.

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

⁴ 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>.

⁵ *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 Paesi⁶. 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 impegnative⁷. 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*⁸.

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,

⁶ *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>.

⁷ 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>.

⁸ 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 Venezuela⁹. 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»¹⁰.

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

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

¹⁰ *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»¹¹. 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)¹² anche a causa dell'emergere di nuove priorità, l'EDI

¹¹ *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>.

¹² *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. Ukrainegate, 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»¹³. 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.

¹³ 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 Russia¹⁴. 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 Islamica¹⁵.

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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 Congresso¹⁶, né il Rapporto Mueller del marzo 2019¹⁷ 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

¹⁶ *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.

¹⁷ *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»¹⁸) 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»¹⁹.

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 occidentali²⁰. 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

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

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

²⁰ 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.

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 Group²¹ – 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

²¹ 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 consolidare²².

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,

²² 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»²³. 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 Turchia²⁴.

Nello stesso senso è andato l'annuncio del ridimensionamento della presenza militare statunitense in Germania fatto dalla Casa Bianca nel luglio 2020²⁵. Accolto criticamente dal governo tedesco,

²³ 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>.

²⁴ 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.

²⁵ *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»²⁶. 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.

²⁶ 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 militare²⁷. 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 terrestre²⁸. 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 Washington²⁹.

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

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

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

²⁹ 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 ipersoniche³⁰ 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'anno³¹.

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

³⁰ 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.

³¹ 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 nucleare³². 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*³³. 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 russa³⁴.

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

³² 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>.

³³ *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.

³⁴ 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.

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