

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

# LA PRESIDENZA TRUMP: BILANCIO ED EREDITÀ

A CURA DI  
MASSIMO DE LEONARDIS



# LA PRESIDENZA TRUMP: BILANCIO ED EREDITÀ

a cura di  
MASSIMO DE LEONARDIS



---

Milano 2020

Anno X - 17-18/2020

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

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

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

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

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani

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

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

È possibile ordinare la versione cartacea:

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

Modalità di pagamento:

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

© 2020 **EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica**

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: [editoriale.dsu@educatt.it](mailto:editoriale.dsu@educatt.it) (*produzione*); [librario.dsu@educatt.it](mailto:librario.dsu@educatt.it) (*distribuzione*)

web: [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri)

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

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

ISSN: 2532-5302

ISSN edizione online: 2532-5310

# Indice

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

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

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

di MASSIMO DE LEONARDIS

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

## Politica estera ed elezioni presidenziali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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



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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

In attuazione del nuovo Concetto Strategico della NATO approvato al vertice del 1999 fu varata una *Defence Capabilities Initiative* (DCI) per assicurare l'efficacia di tutte le possibili missioni multinazionali ed in particolare per garantire l'interoperabilità tra le Forze Armate dei Paesi membri della NATO e anche, ove appropriato, della *Partnership for Peace*. Alcuni espressero il timore che la DCI fosse un progetto *Buy America* mascherato e pochissimi risultati furono ottenuti. Il vertice NATO del 2002 approvò il *Prague Capabilities Commitment* e nel 2012 fu introdotto il concetto di *Smart Defence* per «mettere insieme e condividere le risorse, stabilire priorità e coordinare meglio gli sforzi»; ha trovato scarsa applicazione. Dal 2006, gli Stati membri dell'Alleanza Atlantica hanno sottoscritto l'impegno a spendere per la Difesa almeno il 2% del loro prodotto interno lordo; esso è stato ribadito periodicamente, con particolare enfasi nel 2014. Nel 2014 mantenevano fede all'impegno solo quattro Stati (Estonia, Grecia, Regno Unito e Stati Uniti); nel 2019 (secondo le stime) altri 5, Bulgaria, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania si sono uniti al gruppo dei virtuosi, per un totale di 9 Paesi su 30 membri della

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Il paragone tra il “gradevole” Obama e il “ruvido” Trump non ha molta rilevanza. È vero che con quest'ultimo «gli Stati Uniti hanno ufficialmente dismesso l'abito multilaterale e optato per la classica diplomazia dell'equilibrio», ma non va dimenticato che «il multilateralismo di Obama non era solo un'opzione metodologica per regolare le eventuali tensioni tra i diversi attori delle relazioni internazionali, ma un sistema mediante il quale Washington intendeva perpetuare – attraverso regole e strutture istituzionali – un ordine basato sulle proprie preferenze e sui propri interessi attuali e prospettici»<sup>36</sup>. Il rimpianto per il presunto multilateralismo dei precedenti Presidenti americani, in particolare del furbo Clinton, era già un *leit motiv* dopo l'11 settembre 2001, accoppiato alla denuncia dell'unilateralismo di G.W. Bush. In realtà era una visione ingannevole, poiché gli Stati Uniti sono sempre stati unilateralisti e il loro multilateralismo era solo cosmetico, o, per usare un aggettivo più scientifico, egemonico.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

## Il “cervello” della NATO

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

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

---

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

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



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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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





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