

## **Il “momento Trump” e il rifacimento della politica internazionale**

***Gaspare Nevola***

*Professore Ordinario di Scienza Politica - Università di Trento*

In questo numero monografico la *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* (RTSA) offre un'analisi articolata del principale documento licenziato dall'Amministrazione Trump in tema di politica internazionale: la *National Security Strategy of United States of America* (NSS), resa pubblica nel dicembre del 2017 (Trump, 2017). Il documento fornisce un'occasione per cercare di fare un primo bilancio sulla politica internazionale del Presidente Trump, eletto nel novembre del 2016, e sulla dottrina strategica che ispira la sua Amministrazione, le sue scelte e le sue prese di posizione scena internazionale. Le analisi condotte in questo fascicolo della RTSA esaminano da vicino le dinamiche in corso nelle principali aree della politica internazionale e le raccordano al ruolo giocato in esse dagli Stati Uniti e alla dottrina strategica ufficializzata nella NSS-17. Tali analisi, inoltre, possono utilmente fungere da base di riferimento per gettare luce sulla geopolitica e sui quadri macroregionali in cui si esprime, a livello internazionale, quel processo di “rifacimento della politica” contemporanea che è sotto i nostri occhi. Da questo rifacimento della politica vorremmo qui brevemente partire per schizzare i contorni ampi del campo politico dove si collocano i temi di fondo che ci interessa sottolineare e che introducono ai saggi che seguono, temi che i vari saggi qui raccolti rideclinano secondo differenti sensibilità e priorità di analisi e alla luce dei diversi contesti strategici e geopolitici internazionali.

## 1. I campi del rifacimento della politica oggi

La politica dei nostri giorni è in ebollizione. Oggi non è più un azzardo di analisi osservare che stiamo attraversando un processo (o una serie di processi) di rifacimento della politica. Quale possa essere il loro approdo o punto di equilibrio, come sempre, è cosa difficile a dirsi per i contemporanei: comprendere un'epoca e i suoi caratteri diventa infatti più agevole *ex post*, quando essa giunge al suo definitivo tramonto, detta la lezione di Johan Huizinga, il grande storico olandese dell'*Autunno del Medioevo* (1975). Per noi contemporanei, immersi nei paradigmi, nei linguaggi, negli schemi politici e nella cultura politica che dominano ai nostri tempi, resta il compito di cercare di cogliere tendenze, di mettere in risalto snodi e movimenti, interrogativi aperti; ma anche il compito di sforzarci di indirizzare lo sguardo verso direzioni non scontate o non acclamate nella nostra epoca, e da qui suggerire coloriture del presente e ipotesi di sviluppo del corso della storia. I processi di rifacimento della politica che intravediamo coinvolgono tutti i campi (nel senso del concetto elaborato da Bordieu, Wacquant, 1992), o le facce, della politica.

Un primo campo è quello della politica domestica, quella interna allo spazio politico moderno (lo Stato-nazione), e che, in Occidente, rimanda oggi al modello liberaldemocratico di organizzazione politica della vita collettiva, alle sue istituzioni, ai suoi assetti politici e agli equilibri tra le forze sociali e culturali, tra le culture politiche che si muovono dentro il perimetro dei regimi politici – liberaldemocratici e no, o “diversamente democratici”. In questo contesto è ormai chiara l'emersione di nuove o rinnovate “fratture” (*cleavages*; Rokkan e Lipset, 1967) che vanno ristrutturando i sistemi politici contemporanei e che, in particolare, sembrano mettere in discussione la stessa tenuta del regime liberaldemocratico, o quantomeno segnano mutamenti delle sue configurazioni storiche, quelle che abbiamo ereditato dal Novecento.

Un secondo campo è quello della politica europea, nel corso degli ultimi 20-30 anni caratterizzato da una crescente “politicizzazione” dell'Unione Europea che, propositasi come nuovo “spazio politico allargato” della democrazia e come sfidante dello storico Stato-nazione, oggi vede messa in discussione persino l'idea di un'*unione* europea e le sue pretese

di “unità politica” (Nevola, 2007), come suggerisce nel caso più clamoroso la Brexit britannica; ovvero vede imporsi all’attenzione pubblica, politica e degli studiosi di politica la questione di *quale* unione e di *quale* Europa per il futuro. A fronte della natura marcatamente tecnocratica ed economico-finanziaria dell’Unione Europea nata a Maastricht e che fissa le travi portanti del modello di integrazione europea ancora ai nostri giorni, oggi, infatti, si è reso più acuto che mai il suo “deficit democratico”. In modo sempre più evidente nell’ultimo decennio, in coincidenza non casuale con la crisi economico-finanziaria e con le crisi migratorie, di fronte alle politiche seguite e dettate da Bruxelles per la gestione di tali crisi, l’Unione Europea si vede contestata nella sua stessa legittimità democratica: come manifesta il crescente e allarmante numero di cittadini che non vota per il Parlamento europeo o che progressivamente va spostando il suo voto verso partiti politici volta a volta chiamati euro-scettici, anti-UE se non anti-europei, populistici, sovranisti o “anti-sistema”.

Un terzo campo è quello della politica internazionale, del sistema e delle relazioni internazionali, della geopolitica. Qui osserviamo un arretramento della scommessa del globalismo di ispirazione cosmopolitica liberale e un ritorno del sovranismo statale e identitario-nazionale, che paiono rilanciare più la tradizionale logica dell’interesse (e dell’identità) nazionale, dell’equilibrio delle potenze e delle interdipendenze tra gli attori statali presenti sullo scenario mondiale o sui diversi scenari macroregionali del mondo. Come punto culminante di questo rifacimento della politica internazionale incontriamo la profonda crisi del sistema internazionale liberale, nato e consolidatosi all’indomani della Seconda Guerra Mondiale e i travagli degli Stati Uniti, il baricentro storico di questo ordine, in ultimo e in particolare associati al loro Presidente Donald Trump. Ed è proprio a quest’ultima arena del rifacimento della politica contemporanea che sono dedicati il presente numero della RTSA e, quindi, questa *Introduzione*.

## **2. La crisi dell’ordine internazionale liberale. La malattia e il sintomo**

Al centro del rifacimento della politica internazionale dei nostri giorni si impongono due grandi questioni interpretative. In primo luogo, quella dell’ordine internazionale liberale:

ossia, la questione della sua tenuta o della fine di questo modello di sistema internazionale che è (era?) arrivato a mettere in discussione la persistenza storica del vecchio modello Westfalia e la sua gravidanza valoriale, interpretativa ed analitica nel mondo contemporaneo uscito, prima, dalla Seconda Guerra Mondiale e, poi, dalla fine della Guerra fredda. In secondo luogo, e più in specifico, la questione delle implicazioni che l'irruzione sulla scena politica, non solo americana ma anche e soprattutto internazionale, di Trump Presidente degli Stati Uniti, ha o può avere per la tenuta dell'ordine internazionale liberale. Le due questioni oggi si presentano indubbiamente intrecciate, come si può cogliere anche nei contributi di analisi che seguono.

Qui vorremmo sottolineare, intanto, che per la cultura politica dominante in Occidente e per le forze politiche "pro-sistema" che vi si rispecchiano, Trump si presenta come il principale interprete della revisione della politica estera ed internazionale degli Stati Uniti e, per ciò stesso, anche come il principale protagonista della revisione dei principi e delle dinamiche del sistema internazionale. Anzi: Trump è diffusamente indicato come il principale responsabile della destabilizzazione di quell'ordine internazionale liberale che per decenni (si dice non senza una qualche ragione) ha garantito al mondo pace, sicurezza, prosperità e democrazia, dopo gli sconvolgimenti di due guerre mondiali nella prima metà del Novecento. La grande stampa internazionale che esprime la cultura politica dominante in Occidente e, allo stesso tempo, contribuisce a definirla nei suoi contenuti e nel suo linguaggio, non ha esitazioni nell'identificare Trump come un (o *il*) pericolo per l'ordine mondiale e liberale. Basta una rapida rassegna delle sue pagine degli ultimi mesi per vedere accumularsi titoli come «La dottrina Trump sta vincendo e il mondo sta perdendo», «La guerra di Trump all'ordine mondiale liberale», «Collaboriamo per salvare l'ordine liberale da Trump»; le note di commento viaggiano nella stessa direzione: «il leader del mondo libero vuole distruggere le alleanze, le relazioni commerciali e le istituzioni internazionali che hanno caratterizzato l'ordine a guida americana per 70 anni», «la politica di Trump, dettata da ignoranza e risentimento, rischia di portarci al disastro», «ministri degli esteri, *policy-makers* e *think-tank* di importanti Paesi democratici si incontrano per limitare i danni

della politica trumpiana»<sup>1</sup>. Il medesimo orientamento trova espressione anche nei risultati di molti sondaggi di opinione, come ad esempio indica quello svolto dal *Pew Research Center* tra 25 Paesi sparsi nel mondo: il 70% dei rispondenti dichiara, in generale, di non avere fiducia in Trump e, più in particolare, ritiene che il Presidente americano non tenga in considerazione gli interessi degli altri Paesi e non stia facendo molto nell'affrontare i grandi problemi globali (Bialik, 2018).

D'altra parte, c'è anche qualche osservatore controcorrente (Ferguson, 2018). In questo caso si arriva persino a rovesciare il quadro interpretativo che primeggia nella cultura politica (specie occidentale): a sostenere come l'idea che sia mai esistito, e che tantomeno esista ai nostri tempi, un ordine *internazionale* sia un'idea altamente discutibile, a contestare che quello nato nel 1945 sia un ordine internazionale *liberale*, liquidando tale visione come niente altro che una favola, poiché tale ordine non sarebbe stato propriamente *internazionale* bensì *bipolare* (USA-URSS), di certo fino alla fine della Guerra fredda, né affatto *liberale*, dato che a livello internazionale l'era davvero liberale nel commercio dei beni, nei flussi di capitale e nella libera circolazione di massa delle persone non ha avuto inizio prima degli anni '90. Un corollario di questo rovesciamento del quadro interpretativo è che nella nuova era post-Guerra fredda la globalizzazione, alla fine, si è rivelata molto vantaggiosa per Paesi quali ad esempio la Cina (non certo campioni di liberaldemocrazia), mentre agli Stati Uniti è toccato farsi carico di gran parte dei costi del così detto ordine internazionale liberale. Da qui alla revisione del giudizio pubblico prevalente su Trump e sulle sue responsabilità in merito alla fine o all'assottigliamento dell'ordine *internazionale liberale* post-Guerra fredda il passo non è molto lungo.

Da buon politologo della nostra era, e americano, Ikenberry (2018) sostiene che l'ordine internazionale liberale di ispirazione occidentale e guidato dagli Stati Uniti è esistito ed esiste ancora. È quell'ordine internazionale caratterizzato da apertura globale dei mercati economici, istituzioni multilaterali, sicurezza cooperativa e solidarietà democratica; è quell'ordine imperniato sui classici valori del "mondo libero" che, dopo il 1989, si è

---

1 Si vedano, a puro titolo di esempio e da ultimo, *The New York Times*, 15 giugno 2018; *Financial Times*, 3 luglio 2018; *The Economist*, 2 agosto 2018.

ampliato all'Europa dell'Est, all'Asia, all'America Latina, a tratti al Medio Oriente, attraverso processi di democratizzazione locale interna di molti Paesi e di integrazione di un crescente numero di Paesi nell'economia mondiale del libero mercato. Il punto, anche secondo Ikenberry, è che oggi questo ordine mondiale liberale è caduto in crisi. E anche per un lucido analista come Ikenberry è Trump il responsabile principale: «per la prima volta dagli anni '30, gli Stati Uniti hanno eletto un Presidente che è attivamente ostile all'internazionalismo liberale. Commercio, alleanze, diritto internazionale, multilateralismo, ambiente, tortura e diritti umani – su tutti questi temi, il Presidente Trump ha preso delle posizioni che... potrebbero effettivamente porre fine al ruolo di *leadership* dell'America nell'ordine mondiale liberale e forse allo stesso ordine liberal» (Ikenberry, 2018, p. 7).

Che ci sia un legame tra Trump Presidente degli Stati Uniti d'America e l'odierno acuirsi della crisi dell'ordine internazionale liberale ha una sua evidenza. Ma di che tipo è questo nesso? Trump Presidente è la causa (o è il fattore decisivo) della crisi dell'ordine liberale? Oppure è l'effetto di questa crisi? Trump, in altre parole, è la grave malattia che ha colpito l'ordine internazionale liberale oppure solo il sintomo, e nemmeno il primo, di questa malattia, mentre la causa sarebbe da ricercare in più profondi mutamenti e in più complessi fattori che hanno corroso (se non consumato) il modello liberale di ordine internazionale<sup>2</sup>?

### **3. Dietro l'ordine internazionale liberale, prima e dopo il 1989**

Come consolidato negli studi politologici (Parsi, 2018), il così detto ordine internazionale liberale nasce all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, in risposta alle crisi, ai violenti travagli intra-nazionali e ai conflitti internazionali dell'Europa della prima metà del Novecento, per volontà degli Americani e degli Europei, a cominciare da Roosevelt e Churchill. E nasce sulla base di una duplice condivisione: di ideali (pace, libertà, prosperità e democrazia) e di interessi (economici, geopolitici e di sicurezza) – declinati in chiave

---

<sup>2</sup> Ad esempio, in un saggio pur ottimista sull'internazionalismo liberale, l'ambasciatore Guido Lenzi (2014), qualche anno fa, pure annotava: «un mondo è svanito ma quello che va affermandosi non è chiaramente riconoscibile. Una vera e propria alterazione genetica è in corso» (p. 10). Sono parole che risalgono a quando della figura di Trump Presidente degli Stati Uniti e protagonista d'ufficio della politica internazionale non c'era nemmeno l'ombra. A questa medesima conclusione porta la serrata e vivida ricostruzione storica di Schwartz (2018).

occidentale. Quello liberale è, quindi, un ordine strettamente legato a quell'atlantismo che via via, non a caso, ha generato e definito le sue istituzioni portanti: Nazioni Unite, Bretton Woods, Piano Marshall, Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale, NATO, GATT (poi sostituito dall'Organizzazione Mondiale del Commercio). Imperniato sulla riconosciuta *leadership* occidentale degli Stati Uniti, che in quest'ordine vedono alimentato il loro «potere strutturale»<sup>3</sup> (Strange, 1998; Nevola, 1994), da subito in tale modello di ordine internazionale anche l'Europa gode di una posizione centrale, in chiave anticomunista e antisovietica, al punto che il rafforzamento, la stabilità e l'integrazione dell'Europa diventano una vera e propria priorità per la politica internazionale americana: sia durante la Guerra fredda, sia nel dopo Guerra fredda.

Durante la Guerra fredda, l'ordine internazionale liberale, da un lato, con la sua *pax americana* ha assicurato e gestito lo sviluppo economico e la sicurezza del mondo occidentale; dall'altro, però, è convissuto con il bipolarismo geopolitico ed ideologico sovietico-americano, e con le tensioni intra-nazionali ed internazionali che tale bipolarismo portava con sé. La *pax americana* di una parte del mondo e, a suo modo, la *pax sovietica* di un'altra parte del mondo, nel loro insieme, quasi a strutturare un modello "bi-imperiale", hanno garantito la stabilità internazionale, tenendo sotto controllo o localizzando crisi e conflitti, all'insegna dell'equilibrio del terrore e della "pax sotto minaccia nucleare". In questo quadro, la massima ambizione (di matrice kantiana) dell'ordine internazionale liberale era quella di realizzare una sorta di omologazione dell'arena e delle dinamiche politiche internazionali a quelle della politica domestica: con l'anarchia internazionale a cedere il passo all'ordine gerarchico domestico, con la politica di potenza ad arretrare rispetto alla "politica della legge".

Durante la Guerra fredda questa visione liberale dell'ordine internazionale si afferma, tuttavia, limitatamente al perimetro del "mondo libero" occidentale, mentre a livello del sistema internazionale complessivo, quanto meno, convive con i compromessi di *real politik* tra il "mondo libero" e il "mondo totalitario". È solo con il crollo del Muro di Berlino e con il tracollo dell'Unione Sovietica che l'ambiziosa visione liberale arriva ad estendersi

---

3 Ossia quel potere che si struttura nei meccanismi e nei principi di funzionamento in questo caso del sistema internazionale.

al sistema internazionale nel suo complesso: quando l'Est europeo e la Russia per primi si muovono verso i modelli occidentali di economia (proprietà privata e mercato) e di politica (pluralismo istituzionalizzato e liberaldemocrazia). A questa fase di dopo Guerra fredda, politologi e studiosi di geopolitica hanno consacrato il modello unipolare di sistema internazionale, caratterizzato dal prevalere dei principi etico-politici e dall'architettura istituzionale liberali-occidentali, e da un quasi sconfinato potere strutturale degli Stati Uniti<sup>4</sup>: «con il collasso dell'Unione Sovietica nel 1991 e con una Cina apparentemente orientata a cercare il proprio cammino e la propria collocazione all'interno di un ordine a guida statunitense, l'America e l'Occidente si credero davvero invincibili e... invulnerabili» (Parsi, 2018, p. 40). È in questo nuovo ordine internazionale liberale del dopo Guerra fredda che, ad esempio, con la loro politica di “riduzione” delle minacce internazionali e della guerra, l'Amministrazione Clinton si fa alfiere e promotrice della globalizzazione (anzitutto economica) e del cosmopolitismo (dei diritti umani), mentre l'Amministrazione Bush jr. lancia e pratica la dottrina dell'esportazione della democrazia (Strange, 1998; Stiglitz, 2002; Fukuyama, 1992; Fukuyama, 2005), le cui «conseguenze inattese» o «effetti perversi» (Hirschman, 1991) daranno fiato al terrorismo internazionale di marca islamista, alle crisi migratorie e a scenari di «scontro di civiltà» (Huntington, 2000).

#### **4. Tra potere e valori, tra interessi nazionali e universalismo: l'ordine internazionale**

Come già ricordato in apertura, per molti osservatori e analisti l'elezione di Trump alla presidenza degli Stati Uniti ha rappresentato un vero e proprio terremoto culturale e politico, sia per l'America che per il mondo. Di fatto, tra altre cose, all'Amministrazione Trump si imputa la responsabilità di aver aggredito e, forse, seppellito, proprio l'ordine internazionale liberale. Tuttavia, sebbene per molti aspetti permeata da una visione inedita e da uno stile

---

<sup>4</sup> Il successo della guerra contro l'Iraq di Saddam Hussein invasore del Kuwait (1990), guerra voluta dal Presidente americano Bush sr. e acconsentita da URSS e Cina, all'epoca sembrò la pietra angolare del “nuovo” ordine internazionale del dopo Guerra fredda.



rudimentale o scomposto, la politica internazionale della presidenza Trump, a ben considerare, «non è che uno degli effetti della crisi dell'ordine politico ed economico liberale, e non tanto la sua causa» (Colombo e Magri, 2018, p. 32), per meglio dire: la presidenza Trump è un sintomo, certo esso stesso dirompente, del rifacimento in corso della politica internazionale. L'architettura ideologica ed istituzionale dell'ordine liberale del dopoguerra era infatti cominciata a sgretolarsi ben prima della comparsa di Trump sulla scena politica, su entrambi i suoi pilastri. In primo luogo, sul piano fattuale e del potere: a causa di una progressiva redistribuzione internazionale delle risorse economiche, di potere e di prestigio avviatasi già all'indomani della fine della Guerra fredda e che vede sempre più favorire i nuovi potenziali sfidanti degli Stati Uniti, e fuoriuscita dal cono d'ombra degli interessi nazionali; a causa della sempre più difficile condivisione tra Stati Uniti e suoi alleati dei costi della gestione dell'ordine internazionale; a causa di una declinante volontà da parte americana a sostenere il peso della propria egemonia. In secondo luogo, sul piano normativo e dei valori: i valori universalistici dell'ordine internazionale liberale, tra alti e bassi, da tempo sono entrati in collisione con i valori che vengono proclamati nelle differenti aree regionali del mondo, caratterizzate da peculiarità politiche, economiche e culturali che rendono sempre più difficile per l'America e il suo ordine liberale l'imposizione o la condivisione della "chiave interpretativa" della politica internazionale coltivata dall'Occidente a partire dal dopoguerra.

Nel corso degli anni viene ad emergere e a consolidarsi una disconnessione tra l'"universalismo" dei valori liberali di tessitura occidentale e il "particolarismo" dei valori (o le diverse declinazioni dell'universalismo) in circolazione tra le differenti aree regionali del sistema internazionale (Walzer, 1991). Tutto ciò, alla fine, ha reso sempre meno possibile escludere da una gestione efficace dell'ordine internazionale grandi potenze (quali Russia e Cina) o potenze regionali (Turchia, Iran, Arabia Saudita, Pakistan, ecc.) non esattamente congruenti con l'universo liberaldemocratico (Parsi, 2018; Colombo e Magri, 2018). Emblematica del declino soprattutto del "nuovo" ordine internazionale liberale e dell'America suo storico regista ed interprete è la guerra contro l'Iraq condotta nel 2003 dall'Amministrazione Bush jr. in tandem con la Gran Bretagna di Blair, e con essa il

fallimento dell'ingegneria politica e geopolitica perseguita a livello internazionale, e poi l'inefficacia a porvi rimedio da parte dell'approccio adottato dalla successiva Amministrazione Obama (Fukuyama, 2005).

A questo punto non crediamo sia improprio mettere in dubbio, per un verso, che l'ordine internazionale liberale abbia davvero governato il sistema internazionale: all'epoca della Guerra fredda esso ha convissuto e co-governato con l'ordine bipolare USA-URSS; per l'altro verso, che il "nuovo" ordine liberale del dopo Guerra fredda abbia mai avuto tempo e modo per consolidarsi nel governo del sistema internazionale. È, infine, fuori luogo sostenere senza mezzi termini che il modello liberale di ordine internazionale abbia perduto presa sotto i colpi della presidenza Trump. Ben prima dell'irruzione sulla scena politica internazionale del *tycoon* americano, infatti, la Russia di Putin era già impegnata in una diffusa sfida al modello di sistema internazionale alimentato dagli Stati Uniti e dai suoi alleati occidentali, introducendo frizioni tra l'Europa e gli Stati Uniti, all'interno dell'Unione Europea o della NATO, muovendosi a rafforzare la sua posizione strategica regionale o nel Medio Oriente, cercando un raccordo con l'Iran o con la Turchia, come evidenzia, per fare un solo esempio, lo scacchiere critico della Siria degli ultimi anni (Daalder, 2017). Allo stesso tempo, la Cina già prima della presidenza Trump aveva di fatto abbandonato la strategia dello sfruttamento dei benefici dell'ordine liberale, lavorando al cambiamento degli equilibri del sistema internazionale con l'obiettivo non tanto recondito di diventare essa stessa il nuovo centro dell'economia globale. E ancora: già prima della comparsa di Trump, buona parte degli Stati piccoli o periferici, nel contesto del rifacimento della politica internazionale sono diventati più che mai inclini a riorientare le loro posizioni alla luce del perseguimento dei propri interessi vitali, abbandonando «costose e rischiose politiche di bilanciamento nei confronti delle potenze emergenti se ritengono che i vantaggi della lealtà verso l'ordine esistente... siano inferiori rispetto a quelli derivanti da un rapido riallineamento alle potenze sfidanti» (Parsi, 2018, p. 153).

In un certo senso ed entro certi limiti, l'ordine internazionale ha operato come un «regime internazionale», secondo la nota definizione di Krasner (1983): «un insieme di principi, norme, regole e procedure decisionali, impliciti o espliciti, su cui tendono a convergere le

aspettative degli attori in una data area delle relazioni internazionali», là dove «i principi sono credenze relative a fatti, rapporti causali e valori morali. Le norme sono standard di comportamento definiti in termini di diritti e doveri. Le regole sono specifiche prescrizioni o specifici divieti di tipo pratico. Le procedure decisionali sono prassi consolidate per prendere ed eseguire decisioni collettive» (p. 2). Nel momento in cui Trump delinea la sua politica internazionale la coerenza di “regime internazionale” del “nuovo” ordine internazionale liberale è già al tramonto. L’Amministrazione Trump si trova così a dover definire una linea strategica obbligata a confrontarsi con un differente modello di ordine internazionale: quello che vede una superpotenza globale (Stati Uniti) affiancata da due grandi potenze macroregionali (Russia e Cina)<sup>5</sup> o sfidata da un nuovo asse (quello sino-russo) con pretese egemoniche, ovvero una superpotenza comunque in compagnia dei «giochi intrecciati» (Tsebelis, 1990) di una varietà di potenze regionali medie o in ascesa nello sfaccettato quadrante internazionale. Ma Trump si trova anche a fare i conti con una più polverizzata crisi della stessa cultura politica dell’ordine liberale, che egli intercetta, interpreta, alimenta e condivide.

## **5. La *National Security Strategy* dell’Amministrazione Trump: continuità, discontinuità e il *principled realism***

Come tutti i presidenti americani eletti dopo la fine della Guerra fredda, anche Donald Trump ha impostato la sua strategia globale fissando l’obiettivo prioritario di difendere il primato internazionale degli Stati Uniti. Nella *National Security Strategy* del 2017, d’altronde, la frequente citazione dell’ormai noto concetto del *Make America Great Again*, che si accoppia con l’ancor più noto *America First!*, tende proprio a ribadire la volontà del nuovo presidente di lavorare in vista del conseguimento di tale scopo.

Rispetto ai suoi predecessori, tuttavia, Trump dichiara esplicitamente la necessità di imprimere alcuni cambiamenti alla politica estera americana. Tali cambiamenti da una parte

---

<sup>5</sup> È il cosiddetto modello del “1+2” (Buzan, 2006).

sono il riflesso di cambiamenti in corso o intervenuti nel sistema internazionale, dall'altra potrebbero però avere ulteriori effetti trasformativi del quadro politico internazionale, fino ad alterare lo schema di alleanze precedentemente consolidato, nonché diversi equilibri regionali. La proliferazione di pulsioni revisioniste tra un numero progressivamente crescente di attori, infatti, viene ricondotta dalla NSS-17 all'eccessiva disponibilità americana a cooperare con i potenziali sfidanti dello status quo, compresi gli sforzi per integrarli nelle istituzioni internazionali e nel commercio globale. Secondo la concezione adottata in passato, tale strategia avrebbe favorito la trasformazione degli Stati con ambizioni revisioniste in partner affidabili per gli Stati Uniti e, di conseguenza, in veri e propri pilastri dell'ordine internazionale liberale.

Il documento strategico siglato da Trump denuncia questa premessa e promessa: di fatto la boccia come falsa, e le attribuisce la responsabilità di aver dato origine al proliferare delle sfide nei confronti degli interessi e dei valori americani da parte di attori statali e non statali in ogni quadrante geopolitico del globo. Per porre rimedio alla condizione di sostanziale declino in cui il Paese sarebbe scivolato, in particolare al termine del doppio mandato di Barack Obama, l'Amministrazione repubblicana ritiene necessario introdurre alcuni elementi di discontinuità nella *grand strategy* americana. Tra questi, la ridefinizione delle priorità strategiche di Washington, dei rapporti degli Stati Uniti con alcuni tra i più importanti attori internazionali e dei quadranti geopolitici regionali dove sono in gioco gli interessi nazionali americani.

Approfondiamo qualche aspetto di fondo di questa *grand strategy* trumpiana. Ridefinita dentro la prospettiva interpretativa della politica internazionale contemporanea e nelle attuali dinamiche ideologiche e relazionali del sistema internazionale che abbiamo abbozzato sopra, la politica estera e la cultura politica dell'Amministrazione Trump, a dispetto di quanto sostenuto dagli ambienti politici e culturali dominanti in Occidente, non costituiscono un inaudito terremoto politico su tutta la linea, ma piuttosto una vincolata, singolare e incerta miscela di elementi di continuità e di discontinuità rispetto allo *status quo ante*. Il documento dell'Amministrazione Trump sulla *National Security Strategy* del 2017 (Trump, 2017) ne è una significativa espressione. Come è stato rilevato da alcuni

osservatori, il documento racchiude infatti una doppia anima. La prima offre una visione più “continuista” e convenzionale della politica internazionale e del ruolo degli Stati Uniti. Ad esempio, quando si afferma che gli Stati Uniti si trovano a dover affrontare minacce provenienti da diversi attori in azione in differenti contesti regionali e che questa situazione li costringe a una diversificazione crescente e sempre più costosa degli impegni, di fronte alle pretese di potere globale di Cina e Russia e al loro raccordarsi con potenze regionali come Iran e Corea del Nord. La seconda anima muove invece in una direzione più “discontinuista” e meno convenzionale: prende apertamente le distanze dalla retorica e dalla cultura politica liberali del dopo Guerra fredda, e dalla stessa Amministrazione Obama, tutte centrate sulla concezione dell’«interdipendenza complessa» attorno alla quale sono visti ruotare il mercato globale e le democrazie nel mondo<sup>6</sup>, nonché sul crescente potere acquisito in questa configurazione del sistema internazionale dagli attori non-statali, internazionali o transnazionali, quali organizzazioni economiche e finanziarie, comunità epistemiche, circuiti mass-mediatici, gruppi terroristici o di stampo mafioso (Strange, 1998). In questo quadro, l’Amministrazione Trump si allontana da quella di Obama: nella NSS-17 leggiamo, ad esempio, «dopo essere stata abbandonata come fenomeno del passato... la competizione tra le grandi potenze è ritornata» (Trump, 2017, p. 27), con la specificazione che, rispetto al passato quando i suoi competitori non erano significativi, «oggi gli Stati Uniti devono competere per realizzare positivi sistemi di relazione in lungo e in largo attorno al mondo» (p. 38), tanto in ambito militare quanto in quelli commerciale e del *soft-power*.

Questa riconsiderazione in chiave Stato-centrica della politica e del sistema internazionali, nonché della dottrina strategica americana, fa da premessa ai due elementi di fondo che definiscono la discontinuità di cultura politica e di dottrina strategica dell’Amministrazione Trump rispetto a quelle caratterizzanti il ventennio precedente: 1) sul piano del “realismo politico”, la concezione secondo la quale si ritiene che il perseguimento degli interessi della comunità internazionale, e quindi l’allargamento e l’approfondimento dell’“integrazione globalista” del sistema internazionale, non coincidono più con il perseguimento dell’interesse nazionale americano; 2) sul piano dei “principi etico-politici”,

---

<sup>6</sup> Una prima messa a punto di questa concezione si trova già in Keohane e Nye (1977).

la concezione secondo cui gli Stati Uniti non sono depositari di “valori universali” e che, quindi, «noi non intendiamo imporre i nostri valori agli altri» (Trump, 2017, p. 37). È all'intreccio tra questi due elementi che possono essere fatte risalire molte delle scelte salienti di questi primi due anni della presidenza Trump, che tanto hanno preoccupato e scandalizzato mondo politico, esperti ed osservatori occidentali: l'abbandono del multilateralismo e della centralità assegnata alle relazioni transatlantiche, la denuncia degli accordi di Parigi sul clima, lo scontro con le Nazioni Unite a seguito dell'isolamento degli Stati Uniti nella questione di Gerusalemme (con il corollario del taglio dei contributi americani all'ONU), l'introduzione di barriere commerciali contro l'UE e contro la Cina o il boicottaggio commerciale contro il Canada, il ripudio dell'accordo nucleare con l'Iran, la revisione delle relazioni con regimi autoritari (la Russia di Putin, l'Ungheria di Orbán, la Turchia di Erdoğan, l'Egitto, le Filippine o, a suo modo, la Corea del Nord), la rinuncia alla strategia dell'ingegneria politica, sociale e geopolitica e a quella della promozione globale della democrazia (Colombo e Magri, 2018; Patrick, 2017).

Infine, è in questo quadro che si iscrive pure la dottrina del *principled realism* (“realismo dei principi”) che accompagna lo scenario internazionale contemporaneo ridisegnato dalla *National Security Strategy* dell'Amministrazione Trump. La dottrina, a tutta prima, non brilla per linearità o coerenza di visione filosofica e politica: ovviamente, non è nemmeno faticoso intravedervi una malcelata copertura ideologica di una pratica di utilitarismo darwinista, di per sé indifendibile o inconfessabile secondo i criteri dell'universo culturale e morale occidentale liberale, un mal riuscito tentativo di tenere insieme capra (realismo politico) e cavoli (principi etici). Nondimeno, sarà opportuno e inevitabile d'ora innanzi fare i conti con la formula con cui la NSS-17 la focalizza come strategia di politica internazionale: linea di azione «guidata dai risultati, non dall'ideologia», «basata sulla visione secondo cui pace, sicurezza e prosperità» non dipendono tanto da strutture istituzionali sovranazionali bensì «da nazioni sovrane e forti» (Trump, 2017, p. 1)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Per un primo commento su questa dottrina, con argomenti di critica e di difesa si veda ad esempio Colombo e Magri, 2018; Patrick, 2017.

## 6. Sui contributi di questo numero di RTSA

La pubblicazione della NSS-17 costituisce il punto di partenza delle riflessioni di questo numero tematico di *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* dedicato a *L'era di Trump. Gli Stati Uniti e le sfide all'ordine unipolare*, e curato da Gabriele Natalizia. La sede scelta per pubblicare questo lavoro appare opportuna perché, a seguito della sezione 603 del *Goldwater-Nichols Defence Department Reorganization Act* del 1986, la Casa Bianca ha dovuto periodicamente pubblicare documenti sulla strategia per la sicurezza nazionale. Le *National Security Strategy* rispondono a questo vincolo di *accountability* da parte dell'Amministrazione, definendo al loro interno le linee-guida per il Paese su una serie di punti qualificanti<sup>8</sup>.

Il presente numero di RTSA è frutto del lavoro di un gruppo di giovani ricercatori (studiosi di differente impostazione scientifica: politologi, storici, sociologi, esperti di *area studies*) che hanno raccolto la sfida di chiarire le dinamiche innescate dalla presenza di una varietà di “sfidanti maggiori” dell'ordine internazionale e del primato americano, attivi nei diversi contesti regionali ai quali la NSS-17 attribuisce priorità strategica: anzitutto l'area Indo-Pacifico, poi una regione europea che include buona parte dei territori un tempo appartenuti all'Unione Sovietica e, infine, il Medio-Oriente. È in questi quadranti, infatti, che le “potenze revisioniste” (Cina e Russia), gli “Stati-canaglia” (Iran e Corea del Nord), e le più importanti reti terroristiche (ISIS e al-Qaeda) cercano di limitare la proiezione del potere americano, di contrastarne gli interessi e, perciò stesso, scuotono gli equilibri dello *status quo ante* e la stessa cultura politica e strategica dell'ordine e del regime internazionale liberale che lo aveva a suo definito.

Nella prima parte, dedicata all'area dell'Indo-Pacifico, Stefano Pelaggi si sofferma su un elemento di innovazione geopolitica introdotto dal primo documento strategico

---

<sup>8</sup> Si tratta di rendere pubblici: a) l'identificazione degli interessi e gli obiettivi internazionali degli Stati Uniti; b) la definizione della politica estera, degli impegni globali e delle risorse a disposizione per dissuadere le aggressioni e implementare la strategia per la sicurezza nazionale; c) la chiarificazione dell'uso di strumenti politici, economici, militari, nonché di altri mezzi a disposizione degli Stati Uniti, per proteggere o promuovere gli interessi americani e conseguire gli obiettivi prefissati; d) la valutazione dell'adeguatezza delle risorse degli Stati Uniti per attuare la strategia definita; e) l'individuazione di altre misure che possono essere utili per informare il Congresso su questioni inerenti la strategia per la sicurezza nazionale.

dell'Amministrazione Trump: il ruolo centrale ufficialmente attribuito a Taiwan nella politica di contenimento dell'ascesa cinese. Lorenzo Termine discute gli elementi di forza e le criticità dell'ascesa della Repubblica Popolare Cinese, interrogandosi sull'effettività della sua sfida all'ordine unipolare nell'attuale fase storica. Ilaria De Angelis, infine, riflette sull'originale ricollocamento, da parte della NSS-17, dell'India all'interno dello stesso quadrante strategico della Repubblica Popolare Cinese: all'India, infatti, gli Stati Uniti di Trump attribuiscono di fatto la funzione di *balancer* regionale del principale avversario dell'egemonia americana.

Nella seconda parte, dedicata alla Russia e allo Spazio post-sovietico come principale area di competizione sul continente europeo, Gabriele Natalizia e Marco Valigi presentano l'"effimero" o incerto tentativo di instaurare un rapporto cooperativo con la Russia come un elemento di continuità tra le Amministrazioni Obama e Trump. Carlo Frappi spiega invece le ragioni per cui il Caucaso meridionale è una delle aree di maggiore conflittualità nel rapporto tra Stati Uniti e Russia e mette in risalto l'originalità della posizione dell'Azerbaijan rispetto alla polarizzazione strategica in cui versano l'Armenia e la Georgia. Renata Gravina, nel suo contributo, attribuisce all'Ucraina un ruolo speciale dalla prospettiva della Russia e dell'intendimento di questa di ripristinare il suo status di grande potenza. Artur Ataev, infine, fornisce il punto di vista degli analisti russi sul rapporto tra Organizzazioni non governative e l'insorgenza anti-russa nel Caucaso settentrionale.

Nella terza parte, dedicata al quadrante mediorientale, Alessandro Ricci discute la crisi del primato americano nell'area in funzione della (momentanea) affermazione di un attore non statale come l'ISIS. Lorenzo Zacchi, dal canto suo, fornisce un interessante spaccato della lotta per il potere sulla regione scatenato dal *retrenchment* americano tra l'Iran e l'Arabia Saudita. Fabrizio Anselmo, infine, analizza i tratti essenziali della politica energetica dell'Amministrazione Trump e l'importanza cruciale del Mediterraneo orientale per gli equilibri energetici del futuro.

Nel loro insieme, i saggi offrono al lettore un ricco ed articolato contributo alla comprensione e all'approfondimento delle diverse dinamiche, attori e contesti di quel processo di rifacimento della politica internazionale nel mondo dei nostri giorni. Ai tempi di



Trump Presidente degli Stati Uniti e sotto lo sguardo smarrito e preoccupato, ma anche un po' irrigidito, della cultura politica dell'ordine internazionale liberale.

## 7. Tra Machiavelli ed Erasmo? Il “momento Trump” e noi

Il “momento Trump” che oggi campeggia nella politica internazionale, che scuote gli architravi delle analisi degli esperti di politica e di sistema internazionale, che preoccupa la nostra cultura politica dominante, occidentale, fino a produrre immagini demoniache o pagliaccesche dell'attuale Presidente degli Stati Uniti, e che ha “disordinato” l'agenda dei *policy-makers* internazionali, ha trovato invece reazioni meno nervose, allarmate o indispettite tra i nemici e i competitori degli Stati Uniti di Trump, prime fra tutte Cina e Russia. Forse anche perché, dopotutto, costoro non hanno mai creduto davvero alla benevolenza dell'egemonia americana e alle virtù universali dell'ordine internazionale liberale, o non le hanno mai accettate come Tavole di Mosè valide senza pregiudizi e riserve mentali per tutto il mondo. Che forse altre parti del mondo vedono nella presidenza Trump «non tanto una qualche inedita arroganza americana, ma soltanto un'inedita arroganza senza ipocrisia» (Colombo e Magri, 2018, p. 45)? Anche questo è un interrogativo che deve fare riflettere la cultura politica occidentale alle prese con il rifacimento pure della politica internazionale.

Dopotutto, a rifletterci un momento, quella sorta di dottrina del “realismo dei principi” enunciata dall'Amministrazione Trump non è nemmeno così aliena dalla tradizione del pensiero politico e morale dell'Occidente (Zolo, 1998). Rimanda al classico confronto, e alla dialettica storica, tra il “principio machiavellico” e il “principio erasmiano” che alimentano la politica, internazionale e non. Di certo, per come delineata, la dottrina del *principled realism* prende le distanze da una cultura politica che nel tempo ha voluto non solo limitare e governare il «volto demoniaco del potere» (Ritter, 1960), ma forse anche nascondere il potere. D'altra parte, anche questa inclinazione a nascondere il potere è una pratica della legittimazione del potere. Come ci rammenta l'antico *arcana imperii* dei latini

– che ancora veleggia, più o meno discreto, anche nel contemporaneo mondo occidentale. Gradito o meno.

## **Bibliografia**

- Bialik K. (2018). *How the World Views the U.S. and its President*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/09/how-the-world-views-the-u-s-and-its-president-in-9-charts/> (03/09/2018).
- Bourdieu P., Wacquant L. (1992). *Réponses. Pour une anthropologie reflexive*. Parigi: Seuil.
- Buzan B. (2006). *Il gioco delle potenze la politica mondiale nel 21° secolo*. Milano: EGEA Università Bocconi Editore.
- Colombo A., Magri P., a cura di (2018). *Big Powers Are Back*. Milano: Ledizioni. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/rapporto\\_eng\\_def\\_web\\_0.pdf](https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/rapporto_eng_def_web_0.pdf) (03/09/2018).
- Daalder I. H. (2017). Responding to Russia's Resurgence. *Foreign Affairs*, 96, 6: 30.
- Ferguson N. (2018). The Myth of the Liberal International Order. *Global Times*, 11/01/2018. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.globaltimes.cn/content/1084413.shtml> (02/09/2018).
- Fukuyama F. (1992). *La fine della storia e l'ultimo uomo*. Milano: Rizzoli.
- Fukuyama F. (2005). *Esportare la democrazia. State-building e ordine mondiale nel XXI secolo*. Torino: Lindau.
- Hirschman A. O. (1991). *Retoriche dell'intransigenza*. Bologna: il Mulino.
- Huizinga J. (1975). *L'autunno del Medioevo*. Firenze: Sansoni.
- Huntington S. P. (2000). *Lo scontro di civiltà e il nuovo ordine mondiale*. Milano: Garzanti.
- Ikenberry G. J. (2018). The End of Liberal International Order? *International Affairs*, 94, 1: 7. DOI: 10.1093/ia/iix241.

- Keohane R. O., Nye J. S. (1977). *Power and Interdependence*. Boston: Scott, Foreman & Co.
- Lenzi G. (2014). *Internazionalismo liberale. Attori e scenari del mondo globale*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Nevola G. (1994). *Conflitto e coercizione*. Bologna: il Mulino.
- Nevola G. (2007). *Democrazia, Costituzione, Identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*. Torino: UTET-De Agostini.
- Parsi V.E. (2018). *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*. Bologna: il Mulino.
- Patrick S.M. (2017). Trump and World Order. The Return of Self-Help. *Foreign Affairs*, 96, 2: 52.
- Ritter G. (1960). *Il volto demoniaco del potere*. Bologna: il Mulino.
- Rokkan S., Lipset S.M. (1976). Cleavage Structures, Party System, and Voter Alignments. In Rokkan S., Lipset S. M., a cura di, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*. New York: Free Press.
- Schwartz M. (2018). The End of Atlanticism: Has Trump Killed the Ideology that Won the Cold War? *The Guardian*, 04/09/2018. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.theguardian.com/news/2018/sep/04/atlanticism-trump-ideology-cold-war-foreign-policy> (04/09/2018).
- Stiglitz J. E. (2002). *Globalization and Its Discontents*. New York: Norton.
- Strange S. (1998). *Chi governa l'economia mondiale?* Bologna: il Mulino.
- Trump D. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf> (17/08/2018).
- Tsebelis G. (1990). *Nested Games*. Berkeley: California University Press.
- Walzer M. (1991). Due specie di universalismo. *MicroMega*, 1: 127.
- Zolo D. (1998). *I signori della pace*. Roma: Carocci.