

Preservare il momento unipolare L'approccio strategico dell'Amministrazione Trump nella *NSS-17*

Gabriele Natalizia

Ricercatore di Scienza politica
Link Lab, Link Campus University

Riassunto

Preservare il momento unipolare è stato l'obiettivo primario di tutti i presidenti americani eletti dopo la fine della Guerra fredda. Ogni Amministrazione ha definito il rapporto con gli alleati, le sfide al primato di Washington, le priorità dell'agenda politica e la visione strategica degli Stati Uniti nelle *National Security Strategy*. Seppur nel mezzo dello scandalo Russiagate, l'Amministrazione Trump ha fatto chiarezza sulla sua immagine del mondo e del ruolo dell'America al suo interno pubblicando questo documento alla fine del primo anno di presidenza. A differenza di Clinton e Bush e similmente a Obama, il nuovo presidente si è dovuto confrontare con l'esistenza di un numero significativo di minacce e con la loro sovrapposizione con il classico problema dell'*overstretching*. L'articolo si prefigge l'obiettivo di far emergere i tratti essenziali della *NSS-17*, analizzandoli alla luce del dibattito teorico interno alla disciplina delle Relazioni internazionali.

Parole chiave: NSS-17, Trump, sistema unipolare, sfide

Abstract. *Preserving the Unipolar Moment. The Strategic Approach of the Trump Administration in the NSS-17*

The preservation of the unipolar moment has been the main primary goal of all American presidents elected after the end of the Cold War. Within the *National Security Strategies*, any Administration defined the relations with the allies, the challenges against Washington's primacy, the priorities of the political agenda, and the strategic vision of the United States. Although in the context of Russiagate, the Trump Administration clarified its image of the world and of America's role within it, publishing this document by the end of the first year of presidency. Differently by Clinton and Bush and similarly to Obama, the new president had to face the existence of a huge number of threats and their overlapping with the classic problem of the *overstretching*. The article aims to bring out the essential outlines of the *NSS-17*, analyzing them in the light of the theoretical debate in the field of International relations.

Keywords: NSS-17, Trump, unipolar system, challenges

1. Introduzione

Il principale risultato che i mutamenti politici intercorsi nel triennio 1989-1991 hanno prodotto a livello sistemico è stato l'emergere di un ordine internazionale chiaramente unipolare a guida americana (Fukuyama, 1992; Mastanduno, 1997). Nonostante l'immagine della "fine della storia" abbia influenzato il dibattito politico e accademico sulle relazioni internazionali negli anni Novanta, a molti analisti era chiara l'eccezionalità della condizione in cui Washington si trovava dopo la sconfitta di Mosca. L'unipolarismo, infatti, non doveva essere considerato come un dato irreversibile. Al contrario, la sua natura era

squisitamente temporanea ed esposta alle altalenanti dinamiche internazionali (Krauthammer 1991; Layne 1993).

Al governo americano, dunque, non restava che impegnarsi affinché questo “momento” durasse quanto più a lungo possibile (Mastanduno 1997; Ikenberry 2001). La stessa *National Security Strategy (NSS)* del 1991, pubblicata mentre l'Unione Sovietica si stava sgretolando, confermava questa idea, cogliendo le opportunità offerte dalla particolare congiunzione storica in cui si trovavano gli Stati Uniti

il nuovo ordine mondiale non è un dato di fatto; è un'aspirazione e un'opportunità. Abbiamo a nostra disposizione una straordinaria possibilità di cui poche generazioni hanno goduto, costruire un nuovo sistema internazionale secondo i nostri valori e ideali, in quanto gli schemi e le certezze del passato si sbriciolano attorno a noi (G.H.W. Bush, 1991)¹.

La natura temporanea della leadership americana è, dunque, l'origine del principale problema con cui si sono confrontati – e si confrontano – tutti i presidenti americani eletti dopo la fine della Guerra fredda²: la preservazione dell'ordine unipolare. Alla luce di questo obiettivo, ogni Amministrazione ha definito il rapporto con gli alleati, le sfide al primato di Washington, le priorità nella propria agenda politica e la visione strategica degli Stati Uniti nelle *NSS*.

A seguito della sezione 603 del *Goldwater-Nichols Defence Department Reorganization Act* del 1986, la Casa Bianca ha redatto periodicamente le *National Security Strategy*³. Ogni relazione sulla strategia per la sicurezza nazionale deve includere una descrizione ragionata su: *a)* gli interessi e gli obiettivi internazionali degli Stati Uniti; *b)* la politica estera, gli impegni globali e le risorse a disposizione per dissuadere le aggressioni e implementare la strategia per la sicurezza nazionale; *c)* l'uso proposto degli strumenti politici, economici, militari, nonché degli altri mezzi a disposizione degli Stati Uniti, per proteggere o

1 Si è fatto riferimento al 41° presidente degli Stati Uniti d'America antepoendo le sue iniziali davanti al cognome, per distinguerlo dal 43° presidente cui si è fatto riferimento utilizzando esclusivamente il cognome.

2 Bill Clinton 1993-2001; George W. Bush 2001-2009; Barack Obama 2009-2017; Trump 2017-in corso.

3 Reagan nel 1987 e 1998, G.H.W. Bush nel 1990, 1991 e 1993, Clinton nel 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998, Bush nel 2002 e 2006, Obama nel 2010 e nel 2015. Trump, infine, ha pubblicato la sua *NSS* nel 2017.

promuovere gli interessi americani e conseguire gli obiettivi prefissati; *d*) l'adeguatezza delle risorse degli Stati Uniti per attuare questa strategia; *e*) le altre misure che possono essere utili per informare il Congresso su questioni inerenti la strategia per la sicurezza nazionale (Snider 1995). La *NSS*, inoltre, se da un lato nasce per stimolare il presidente e l'esecutivo a formulare un approccio coerente e integrato nel medio e nel lungo termine alla difesa degli interessi vitali degli Stati Uniti e della loro sicurezza nazionale, dall'altro persegue cinque scopi principali: *a*) comunicare la visione strategica dell'esecutivo al Congresso e, quindi, sostenerne le richieste di finanziamento; *b*) comunicare la visione strategica dell'esecutivo all'estero; *c*) comunicare con un'audience nazionale selezionata, come i sostenitori politici che cercano il riconoscimento presidenziale delle loro istanze; *d*) alimentare il consenso sulla politica estera e di difesa all'interno dell'esecutivo; *e*) contribuire alla definizione dell'agenda del presidente, sia in termini sostanziali che di comunicazione (Snider, 1995).

Seppur nel mezzo dello scandalo *Russiagate*, anche l'Amministrazione Trump ha fatto chiarezza sulla sua immagine del mondo e sul ruolo internazionale che attribuisce agli Stati Uniti. È stata l'unica, peraltro, a pubblicare il documento entro la fine del primo anno di presidenza. L'articolo – in virtù della brevità dell'arco temporale analizzabile e non potendo verificare la corrispondenza tra la visione strategica della *NSS-17* e le politiche successivamente implementate⁴ – non può che prefiggersi una funzione di tipo esplicativo. Pertanto cercherà di far emergere i tratti essenziali del documento, analizzandone il testo alla luce della teoria della stabilità egemonica e comparandone i contenuti con l'approccio strategico americano dell'ultimo quarto di secolo (Krasner, 1976; Gilpin, 1981; Keohane, 1989). L'obiettivo resta comunque originale per due ragioni. Da un lato, perché il documento è recentissimo ed esistono ancora poche analisi sul tema, ancorché di taglio prevalentemente giornalistico. Dall'altro, perché prova a interpretare la strategia trumpiana cercando di isolarne l'analisi dalle influenze di un pensiero *mainstream* che si è rivelato quanto mai critico nei confronti di tutte le politiche realizzate dall'Amministrazione in carica dal 20 gennaio 2017.

4 La *NSS-17* è stata pubblicata il 18 dicembre 2017.

Nella sezione 2 l'articolo definisce i tratti essenziali del sistema internazionale unipolare, spiegando perché può essere associato al concetto di egemonia. Nella sezione 3, invece, presenta i lineamenti essenziali delle strategie per la sicurezza nazionale dei predecessori di Trump alla Casa Bianca, tenendo conto sia di quanto hanno scritto nelle loro *NSS*, che della loro effettiva implementazione. Nella sezione 4 investiga i principali assunti della *NSS-17* per approfondire la visione trumpiana degli affari internazionali, illustrandone alcuni con l'evidenza aneddotica. Nelle conclusioni, infine, prova a mettere a fuoco – in via assolutamente preliminare – gli eventuali elementi innovativi dell'approccio strategico dell'Amministrazione Trump.

2. Gli Stati Uniti come egemone “benigno”

Rimasti soli al vertice della gerarchia del potere e del prestigio globali al termine della Guerra fredda, gli Stati Uniti hanno guadagnato una posizione di leadership dai connotati simili a una condizione egemonica. Antonio Gramsci sosteneva che l'egemonia prende forma da una combinazione tra coercizione e consenso. Sul piano materiale, la coercizione non deriva solo dal monopolio legittimo della coercizione fisica, ma anche dalla sottomissione dei membri di una società a obblighi e requisiti imposti dalle condizioni economiche che determinano la forma di accesso ai mezzi di produzione e di sussistenza controllati dagli attori dominanti. Sul piano ideologico, invece, il consenso è prodotto dall'identificazione degli attori con i valori e le proiezioni simboliche che modellano le forme di appartenenza a una determinata società (Gramsci 1997). L'immagine gramsciana è stata ampiamente utilizzata dapprima in Scienza politica e poi nella disciplina delle Relazioni internazionali. In questo secondo ambito l'assetto egemonico di un sistema internazionale è definito dalla presenza di un attore uscito vincitore da una guerra “maggiore”⁵ (Modelska, 1987), che eccelle in tutte le dimensioni del potere e il cui primato

5 Una guerra maggiore coinvolge tutti i poli del sistema internazionale, è “totale” e al suo termine l'ordine internazionale viene ridefinito.

sugli altri Stati può variare dalla leadership al dominio (Dunne e Schmidt, 2001, p. 5). L'egemone, inoltre, detiene un potere tale da non risultare sfidabile e fornisce "beni pubblici" (come la sicurezza e la tutela delle prerogative acquisite) in cambio di un diverso tipo di entrate (il rispetto per lo status quo). A livello internazionale, dunque, sono assenti sia uno Stato "pari" sia un gruppo di potenze in grado di formare una coalizione in grado di bilanciarne il peso (Brooks e Wohlforth, 2008). Joseph Nye, dal canto suo, ha posto l'accento sulla dimensione immateriale della condizione egemonica, definendo il *soft power* come un suo elemento cruciale. Invece di fare ricorso allo strumento militare o economico, infatti, una potenza egemone può conseguire i suoi obiettivi perché gli altri Stati

vogliono seguirla, perché ne ammirano i valori, ne emulano l'esempio e aspirano a conseguire i suoi livelli di prosperità e di apertura [...]. Oggi le fondamenta del potere si sono discostate dall'enfasi sulla forza militare e la conquista [...]. L'assenza di un'etica guerriera nelle democrazie moderne segnala che l'uso della forza richiede un'elaborata giustificazione morale per assicurare il sostegno popolare (Nye, 2003).

Il concetto di egemonia, quindi, può essere sintetizzato facendo riferimento a una configurazione di potere in cui uno Stato guida il sistema internazionale, ne definisce l'ordine politico ed economico e vi impone i propri valori (Gilpin, 1981; Kennedy, 1987; Ikenberry, 2001; Nye, 2003).

All'alba degli anni Novanta il sistema internazionale ha preso delle sembianze molto simili a quelle sinteticamente descritte in questa sede. L'ordine emerso dalle ceneri del bipolarismo era inequivocabilmente contraddistinto da una preponderanza schiacciante degli Stati Uniti su tutti gli altri attori in termini politici, militari, economici, tecnologici e ideologici (Wohlforth, 1999; Kennedy, 2002). Una condizione che – almeno in una prima fase – solitamente alimenta un circolo virtuoso, in quanto all'aumentare del potere di uno Stato, questo è incentivato a estendere la propria influenza politica sull'ambiente esterno, così come il suo ruolo nell'economia globale.

L'esperienza degli Stati Uniti interviene a confortare questa ipotesi. Se la loro spesa militare sul totale mondiale ammontava al 42% nel 1992 – quando ancora pesava l'eredità

della competizione con l'URSS – restava al 36% nel 1999 – nonostante i suoi principali avversari fossero medie potenze come la Serbia o l'Iraq. Anche a fine decennio, inoltre, il Paese si confermava saldamente al primo posto nel *ranking* della spesa militare globale (SIPRI 2017). Similmente tra il 1990 e il 1998 l'economia statunitense è cresciuta del 26%, mentre quella di altri Paesi sviluppati come quelli europei o il Giappone rispettivamente del 17% e del 7% (Ikenberry 2007). Il *gap*, tuttavia, non è rimasto circoscritto alla sfera dell'*hard power*, ma è divenuto inequivocabile anche in quella del *soft power*. Dopo la fine del confronto ideologico tra liberalismo e comunismo, infatti, la vita internazionale è stata segnata dall'assenza di modelli politico-economici universalmente alternativi a quello americano. Ne è derivata l'indisponibilità per i potenziali sfidanti degli Stati Uniti di controbilanciare il peso progressivamente crescente del liberalismo nel dibattito pubblico e di legittimare un'eventuale sfida alla loro egemonia attraverso una formula politica con un raggio d'azione globale. Lo spostamento di risorse verso gli Stati Uniti, quindi, ha ampliato quel divario che già nella fase precedente li separava dagli altri attori internazionali (Sandler & George 2016), eliminando la possibilità che il potere americano incontrasse una qualsiasi forma di bilanciamento (Mearsheimer 2001). Questa trasformazione era stata anticipata nell'incipit della *NSS-91*, dove si leggeva testualmente: «l'esistenza dell'America non è sottoposta a minacce nel breve termine» (G.H.W. Bush 1991).

Ben consapevoli del rapporto tra egemonia e consenso, i governi americani sono sempre stati attenti a evitare l'utilizzo dei concetti di "egemonia", "primato" e "unipolarismo" per scongiurare l'associazione tra il loro Paese e le grandi potenze del passato. Per allungare più possibile il momento unipolare, infatti, hanno scelto di rappresentare l'America come il leader del mondo "libero" (il cosiddetto egemone "benigno") piuttosto che come uno Stato dominante (Snidal, 1985; Ikenberry, 1998). La diffusione di questa immagine, infatti, è servita a legittimare Washington quale "guida" della comunità internazionale, a disincentivare le sfide contro i suoi interessi e, quindi, a consolidare lo status quo (Krauthammer, 2002). Ancor meglio di quanto aveva fatto la Gran Bretagna nel XIX secolo, gli Stati Uniti sono così riusciti a imporre il loro volere sugli altri Stati, trovandone numerosi

ben disposti nei confronti di un leader di cui ammiravano il modello e/o da cui potevano trarre vantaggi.

L'immagine del "momento" unipolare, tuttavia, faceva direttamente riferimento all'idea che le potenze egemoniche dopo una prima fase ascendente, suddivisibile in un momento di crescita e in uno di espansione, conoscono inevitabilmente una seconda fase discendente, all'interno della quale si può distinguere tra un momento di equilibrio e uno di declino. Quando l'egemone raggiunge i limiti della sua espansione, infatti, incappa in difficoltà sempre maggiori nella difesa dello status quo. La sua superiorità rispetto agli altri Stati si assottiglia, i costi legati alla sua condizione aumentano sempre più velocemente e, infine, tendono a scontrarsi con gli effetti di una crisi fiscale. Questa genera il fenomeno dell'*overstretching*, ossia un crescente divario tra gli impegni assunti e le risorse disponibili che prefigura il rischio dell'insolvenza (Lake, 2006). Le potenze in ascesa, dal canto loro, crescono sempre più velocemente, mentre i costi legati a una revisione dell'ordine via via decrescono. Si innesca così un processo di redistribuzione del potere che comporta uno squilibrio nel sistema, causato da un *gap* tra il potere degli Stati e la loro collocazione nella gerarchia del prestigio internazionale (Gilpin, 1981). Il sorgere ciclico di sfide all'ordine internazionale è stato spiegato con l'immagine del "fattore fenice". Secondo questa teoria gli effetti di una guerra "maggiore" si dissipano nel giro di 15-20 anni: gli sconfitti riacquistano forza, nuove potenze possono emergere e il potere tende a una redistribuzione che minaccia le posizioni conseguite dallo Stato uscito vincitore dalla guerra (Organski e Kugler, 1980).

Per invertire la rotta, la potenza egemone può scegliere tra la massimizzazione delle risorse esistenti, attraverso il rinnovamento delle istituzioni militari, economiche e politiche della società, e il ripristino dell'equilibrio tra costi e risorse. Questa seconda scelta, a sua volta, può seguire tre direttrici diverse: *a)* il ricorso preventivo alla forza per eliminare o indebolire la potenza emergente; *b)* un'espansione che faccia attestare la potenza dominante su posizioni meno costose da difendere; *c)* una riduzione degli impegni funzionale alla diminuzione delle spese. La limitazione dei costi, infine, può essere ottenuta attraverso tre metodi distinti: *a)* l'abbandono unilaterale di impegni militari, politici o economici; *b)* la

condivisione del fardello delle responsabilità con gli alleati; c) una politica di concessioni alla potenza in ascesa per soddisfarne le ambizioni. La scelta tra questa varietà di opzioni dipende anche da una variabile domestica legata alle preferenze dei cittadini della potenza leader: quanto a lungo possono essere sopportati i costi dell'egemonia? Si tratta di una domanda che innesca un dilemma retorico molto noto: meglio investire i soldi dei contribuenti in “burro” o in “cannoni” (Gilpin 1981)?

L'incertezza che ha caratterizzato il nuovo secolo sin dai suoi esordi, conforta l'ipotesi circa l'ingresso dell'egemonia americana nella sua seconda fase. Tra i principali indicatori della crescente instabilità dell'ordine liberale, iniziata simbolicamente con gli attacchi dell'11 settembre 2001, vanno ricordati la crisi delle forme di cooperazione istituzionalizzata (i cosiddetti “regimi internazionali”) che gli Stati Uniti hanno intessuto sin dal 1945 con la fondazione dell'ONU (Nye, 1017), il “ritorno” dell'autoritarismo su scala globale (Walker, 2015), la parziale redistribuzione del potere internazionale (soprattutto in favore del gruppo BRIC)⁶ e la conseguente proliferazione delle crisi relative alle gerarchie del potere a livello regionale (Colombo, 2014), come confermato dalle dinamiche di quadranti “caldi” come il Medio Oriente, lo Spazio post-sovietico e l'Indo-Pacifico.

3. Gestire il momento unipolare (1993-2017)

Tenendo conto della parabola egemonica qui brevemente descritta, è possibile delineare i lineamenti strategici essenziali delle Amministrazioni Clinton, Bush e Obama. Preliminarmente è importante ricordare che a differenza dei suoi predecessori, Obama – così come poi Trump – si è dovuto confrontare con gli effetti della crisi economica del 2007-2009, seconda solo alla Grande depressione per l'impatto prodotto a livello globale, che ha imposto in cima alla sua agenda politica il problema dell'*imperial overstretch* e il rischio dell'insolvenza ad esso connesso (Kennedy, 1987; Stefanachi, 2017).

6 Brasile, Russia, India e Cina.

3.1 L'Amministrazione Clinton (1993-2001)

Negli anni Novanta gli Stati Uniti hanno coltivato l'ambizione di dare una forma compiutamente "gerarchica" e "ordinata" al sistema internazionale (Colombo 2014), cercando di cogliere quell'opportunità già rilevata da G.H.W. Bush nel 1991. In virtù delle enormi risorse a disposizione in questa fase e nonostante molti americani covassero l'aspettativa di un ritorno al primato degli affari domestici su quelli esteri dopo la sconfitta dell'URSS, la principale risposta dell'Amministrazione Clinton al problema della preservazione del momento unipolare è stata quella di un *deep engagement* in ogni quadrante del globo. Questa postura serviva a assicurare gli alleati e contrastare le principali minacce contro gli interessi nazionali americani: gli Stati "canaglia"⁷, gli Stati falliti, i gruppi radicali affiliati al network di Osama bin Laden e i narcotrafficienti colombiani (Clinton, 1994, p. 9; Id. 1999, p. 2).

La scelta del mantenimento di un impegno globale è stata accelerata dai fallimenti dell'ONU in Ruanda (1994) e Bosnia-Erzegovina (1995), che hanno incentivato gli Stati Uniti a farsi carico del ruolo di prestatore d'ordine in ultima istanza laddove fosse scoppiata una crisi. Sebbene la battaglia di Mogadiscio (1993) avesse rinfocolato il dibattito sull'esposizione internazionale americana, gli Stati Uniti hanno optato per il ruolo di "nazione necessaria" secondo la definizione dell'ex segretario di Stato Madeleine Albright (Restad, 2015). Se durante questa fase la gestione della complessa eredità della Guerra fredda ha finito per impegnare prioritariamente gli Stati Uniti in Europa, la dottrina Clinton ricordava

È semplice [...] dire che a noi non interessa chi vive in questa o quella valle della Bosnia, o a chi appartiene un pezzo di boscaglia nel Corno d'Africa, o un pezzo di terra arida nei pressi del fiume Giordano. La vera misura dei nostri interessi non va ricercata in quanto tali luoghi siano piccoli o distanti, o nella difficoltà che abbiamo nel pronunciare i loro nomi. La domanda che ci dobbiamo porre è: quali sarebbero le conseguenze per la nostra sicurezza se lasciassimo che questi conflitti si moltiplicassero e si diffondessero? Non possiamo

⁷ Afghanistan, Corea del Nord, Cuba, Iran, Iraq, Libia, Repubblica Federale di Jugoslavia, Siria, Sudan, Venezuela.

e non dobbiamo fare tutto ed essere ovunque. Ma dobbiamo essere pronti a farlo laddove sono in gioco i nostri valori e i nostri interessi, così come dove possiamo fare la differenza (Klare 1999).

Come in molti suggerivano, per evitare il sorgere di forze contro-bilancianti gli Stati Uniti non avrebbero dovuto trasformare il loro potere in dominio, così come la loro politica estera avrebbe dovuto evitare di diventare “capricciosa” (Waltz, 2000). Per tale ragione uno dei due pilastri su cui l'Amministrazione Clinton ha fondato l'ordine liberale sono state le organizzazioni internazionali. Il multilateralismo istituzionalizzato, implicando la preferenza americana per i dividendi istituzionali anziché per quelli del potere (Ikenberry 2001), era considerata funzionale a rafforzare la lealtà degli alleati tradizionali, a cooptarne di nuovi tra gli ex nemici e a disincentivare l'emergere di nuovi sfidanti (Colombo 2014). Washington ha così lavorato al rilancio delle principali organizzazioni internazionali sorte durante la Guerra fredda come l'ONU e la NATO (Clinton, 1995, p. 25), alla fondazione di nuove organizzazioni come il NAFTA e alla trasformazione di conferenze e accordi internazionali preesistenti in strutture permanenti come la CSCE/OSCE e il GATT/WTO (Clinton, 1996, p. 28).

Il secondo pilastro della strategia clintoniana era costituito dal progetto del *democratic enlargement* (Clinton, 1994, pp. 18-20; Id., 1995, pp. 22-24). Questo era ispirato dalla teoria della pace democratica (Doyle 1983; Russett 1993; Owen 1994), secondo la quale le democrazie tendono ad assumere atteggiamenti cooperativi tra loro e ad allinearsi con lo Stato-leader del mondo “libero”. Al contrario, gli Stati autoritari agiscono come vettori di disordine nella dimensione esterna, poiché più propensi al ricorso alla violenza, e sono destinati a scontrarsi con gli Stati Uniti e i loro alleati. Allo stesso tempo l'approccio clintoniano era influenzato anche dalle teorie “transitologiche” (O'Donnell & Schmitter 1986; Fukuyama 1992; Higley & Gunther 1992), secondo cui la democrazia è un regime che può attecchire universalmente e in assenza di particolari precondizioni. Alla possibilità di allargare le aree “democratizzate” Washington faceva corrispondere anche quello di espandere i territori “pacificati” e, quindi, di contribuire al consolidamento dell'ordine internazionale. L'impegno americano in questa direzione si è concretizzato sia sotto la

forma dei fondi stanziati per la democratizzazione, in particolare dei territori post-comunisti (SEED Act, FREEDOM Support Act), che sotto quella del ricorso alla forza (Bosnia Erzegovina, Serbia).

Gli Stati Uniti facevano così dipendere la stabilità del nuovo sistema non da un atteggiamento “conservatore” nei confronti dello status quo come era avvenuto durante la Guerra fredda e ancora durante l'Amministrazione G.H.W. Bush⁸, ma da una volontà “rivoluzionaria”. Il nuovo approccio strategico della Casa Bianca, dunque, appariva ispirarsi chiaramente alla tradizione wilsoniana della politica estera (Mead, 2004). A tale scelta risultava intimamente collegata la contestazione del principio della sovranità, a cui l'Amministrazione Clinton ha contrapposto il primato dell'ingerenza umanitaria. Secondo le parole del presidente «se qualcuno prova a uccidere in massa civili innocenti a causa della loro razza, della loro provenienza etnica o della loro religione ed è nei nostri poteri fermarlo, noi lo fermeremo» (Frye, 2000). L'ingerenza umanitaria trovava il suo contraltare nell'idea di guerra preventiva, che secondo il governo americano poteva essere sferrata contro quegli Stati che rappresentavano un pericolo imminente per la stabilità politica della loro area di appartenenza (Hurd, 2007).

3.2 L'Amministrazione Bush (2001-2009)

Gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno avuto un impatto cruciale sulla postura strategica dell'Amministrazione Bush, aprendo lo spazio per l'affermazione di quel “wilsonismo con i denti” teorizzato dai neo-conservatori. L'11/09, anzitutto, ha trasformato l'approccio degli Stati Uniti verso gli affari internazionali da quello di un Paese immerso in una condizione di sostanziale pace e stabilità a quello di un Paese ufficialmente in guerra.

La nuova Amministrazione ha confermato la scelta del *deep engagement*, ancor più giustificata dalla necessità di combattere una *global war on terror* le cui coordinate erano

8 Come nel caso della in Iraq del 1991, conclusasi con il ripristino della sovranità del Kuwait e senza ingerenze nella sfera politica interna dell'Iraq di Saddam Hussein.

l'incertezza della durata, del raggio d'azione e della natura dei nemici. In altre parole si trattava di «una guerra completamente differente da qualsiasi altra guerra nella storia» (Bush, 2002, p. 5). Come ricordato dal presidente all'indomani degli attacchi

l'11 settembre i nemici della libertà hanno realizzato un atto di guerra contro il nostro Paese. Gli americani conoscono le guerre, ma negli ultimi 136 anni sono state guerre in territorio straniero, eccetto per una domenica nel 1941. Gli americani conoscono anche le morti in guerra, ma non al centro di una grande città durante una mattinata tranquilla (Bush, 2001).

Dalla prospettiva dell'Amministrazione Bush, oltre alla galassia del terrorismo, le altre principali minacce al potere e agli interessi americani erano i regimi autoritari inseriti nell'*axis of evil*⁹. Questi erano alternativamente accusati di fiancheggiare al Qaeda, di favorire la proliferazione delle armi di distruzione di massa e, attraverso la sistematica violazione dei diritti umani, di costituire una fonte di instabilità per le aree geopolitiche di appartenenza (Bush, 2006, pp. 3-4). Allo stesso tempo, il contemporaneo impegno sui due teatri di guerra in Afghanistan e Iraq imponeva il “Grande Medio Oriente” quale quadrante diplomatico-strategico prioritario per la sicurezza nazionale americana. Al suo interno, oltre al Medio Oriente, l'Amministrazione Bush ricomprendeva il Nord Africa, la Turchia, il Caucaso meridionale, l'Iran, il Pakistan, il Corno d'Africa e, talvolta, anche l'Asia centrale. Il minimo comun denominatore di questi territori era l'incombere su di loro della minaccia del radicalismo islamico (Colombo 2002).

A seguito dell'opposizione di Russia, Cina, Francia e Germania alla missione in Iraq, in questa fase la Casa Bianca si è dimostrata insofferente a quelli che l'ex segretario alla Difesa Donald Rumsfeld ha definito i “lacci e laccioli” del diritto internazionale. Per superare le “patologie” di un'organizzazione multilaterale troppo ampia come l'ONU, l'Amministrazione Bush da un lato ha attribuito nuova importanza alla NATO, di cui ha sostenuto l'allargamento della *membership* (2004, 2009) e del raggio di azione (missione *out of area* in Afghanistan). Dall'altro, in virtù dell'eccezionalità della condizione degli

9 Corea del Nord, Cuba, Iran, Iraq, Siria, a cui potevano essere associati – secondo la definizione dell'ex segretario di Stato Condoleezza Rice – gli “avamposti della tirannia” ovvero Bielorussia, Birmania e Zimbabwe.

Stati Uniti e delle minacce da fronteggiare, ha optato per la politica dell'unilateralismo, divenuta nota con il rigetto di numerosi accordi internazionali¹⁰ e l'invasione dell'Iraq senza l'ombrello delle Nazioni Unite (Schmidt e Williams 2008). A differenza di quanto avvenuto in passato, infatti, Washington si è sentita meno legata a impegni fissi e ha rilanciato più volte l'idea delle *coalition of the willing*, per cui «non sarebbe stata più la coalizione a determinare la missione, ma la missione a determinare la coalizione» (Greenstein, 2003).

Un ulteriore elemento di continuità tra le prime due presidenze del post-Guerra fredda va ricercato nella comune convinzione sull'influenza esercitata dalla politica domestica sulle scelte internazionali degli Stati e sull'impossibilità di mantenere separate le due sfere. Di conseguenza anche Bush ha attribuito alla democrazia il ruolo di pilastro dell'ordine liberale. All'espansione della libertà le sue NSS legavano la possibilità di nuove forme di cooperazione con la Cina e, soprattutto, con la Russia. In assenza di progressi in tal senso e dell'emergere di motivi di scontro sempre più evidenti, invece, i rapporti con queste due grandi potenze si sono via via deteriorati. Il sostegno ai processi di democratizzazione, comunque, ha avuto un respiro globale. A tal fine l'Amministrazione Bush è ricorsa sia a strumenti diplomatici (sostegno alle “rivoluzioni colorate”)¹¹, che economici (razionalizzazione dei fondi di USAID e fondazione della *Millennium Challenge Corporation*) e militari (guerre in Afghanistan e Iraq) (Natalizia 2018). Uno degli elementi centrali della “dottrina Bush”, d'altronde, era la disponibilità a “esportare” la democrazia, soprattutto nei confronti di Stati che si macchiavano di palesi violazioni dei diritti umani. Questo concetto era stato teorizzato per la prima volta nel *Freedom Agenda Speech*

Il progresso della libertà rappresenta un potente *trend*. Tuttavia, sappiamo anche che la libertà, se non è difesa, può essere persa. Il successo della libertà non è determinato da qualche dialettica della storia. Per definizione, il successo della libertà si basa sulle scelte e sul coraggio dei popoli liberi, così come sulla loro disponibilità al sacrificio. [...] E ora dobbiamo applicare questa lezione nel nostro tempo. Abbiamo raggiunto un altro grande momento di svolta e la determinazione che mostreremo darà forma alla prossima fase del processo di democratizzazione mondiale (Bush, 2003).

10 Corte Criminale Internazionale, il protocollo di Kyoto e il Trattato anti-missili balistici del 1972.

11 Con questa immagine si fa solitamente riferimento alla Rivoluzione delle rose in Georgia (2003), alla Rivoluzione arancione in Ucraina (2004) e alla Rivoluzione dei tulipani in Kirghizistan (2005).

Infine, Bush ha sviluppato il concetto di *preventive strike* coniato dal suo predecessore, trasformandolo in quello di *pre-emptive strike*. A questa sottile differenza semantica era associata una conseguenza sostanziale. Se il primo implicava la necessità di colpire la “minaccia” prima che questa fosse in grado di produrre i suoi effetti, come nel caso della Serbia nel 1999, il secondo suggeriva di colpire la minaccia prima ancora che essa si fosse formata, come avvenuto nel caso dell’Iraq nel 2003 (Kagan 2003). La *NSS-06*, d’altronde, riportava testualmente che

il primo dovere del governo degli Stati Uniti rimane quello che è sempre stato: proteggere il popolo americano e gli interessi americani. Questo principio americano è duraturo e obbliga il governo ad anticipare e contrastare le minacce, utilizzando tutti gli strumenti del potere nazionale prima che le minacce possano arrecare gravi danni. Più grande è la minaccia, maggiore è il rischio dell’inattività e più necessario agire in anticipo per difenderci, anche se permane l’incertezza riguardo al tempo e al luogo dell’attacco del nemico (Bush, 2006, p. 18).

3.3 L’Amministrazione Obama (2009-2017)

Durante la sua prima campagna presidenziale Obama ha promesso «un ritorno alla tradizionale politica realista bipartisan di George Bush padre, di JFK e, in qualche modo, di Ronald Reagan» (Keating 2011). La sua visione del mondo è stata influenzata, infatti, dal pensiero di Reinhold Niebuhr, secondo cui «una nazione con un grado smisurato di potere politico è doppiamente tentata di superare i limiti delle possibilità storiche» (Dionne, 2009). Tuttavia per Obama l’ordine internazionale liberale grazie alla sua resilienza poteva sopravvivere se avesse evitato di sopravvalutare – accelerandoli – i rischi strategici globali e se non avesse ceduto a una politica fondata più sulla «paura che sulla speranza»: le nuove sfide del XXI secolo, infatti, richiedevano «pazienza e perseveranza strategica» (Obama, 2015). La nuova Amministrazione, quindi, si è ispirata sia alla tradizione hamiltoniana che a quella jeffersoniana per la sua politica estera (Cladi & Locatelli, 2016).

Il cambio di prospettiva sulle relazioni internazionali (Goldberg, 2016) ha costituito la cornice teorica dei due imperativi della nuova Amministrazione: segnare una forte discontinuità con le politiche di Bush – ritenute l'origine della sovraesposizione militare, diplomatica, economica e ideologica americana – ed evitare il fenomeno dell'*overstretching*. È possibile ricorrere a tale duplice lente per interpretare le scelte centrali della strategia obamiana. Tra queste, la prima è stata la precedenza accordata alla dimensione politica domestica, presente sin dalla *NSS-10* dove si leggeva

La nostra strategia è orientata a rigenerare la leadership americana in modo tale che possa effettivamente promuovere l'interesse nazionale nel XXI secolo. Lo faremo basandoci sulle fonti domestiche della nostra forza, mentre diamo forma a un ordine internazionale adatto alle sfide del nostro tempo. [...] L'impegno per rinnovare la nostra economia, che costituisce l'origine del potere americano, è al centro dei nostri sforzi (Obama, 2010, p. 2)

Sebbene sia Clinton che Bush erano arrivati alla Casa Bianca con una promessa simile, Obama era ancor più deciso a dargli seguito a causa dei vincoli posti dalla crisi del 2007-2009. Questi dettavano l'adozione di una «prospettiva di lungo termine», necessaria per affrontare le trasformazioni storiche in atto con una «postura strategica globale sostenibile». Tuttavia, non solo questioni economiche, ma anche ragioni di natura più propriamente politica suggerivano l'adozione della nuova linea. L'Amministrazione Obama la considerava funzionale al tentativo di lasciarsi alle spalle la percezione di un'America onnipotente e arrogante che, negli anni di Bush, aveva finito per delegittimare il Paese, decostruire la sua immagine di egemone benigno e diffondere risentimento nei suoi confronti. A tal fine sono stati realizzati sia il ritiro delle truppe americane dall'Iraq nel 2011, che l'alleggerimento dell'impegno in Afghanistan, e il ricorso alla forza è stato preso in considerazione solo come opzione ultima. In altre parole secondo l'Amministrazione Obama per preservare la posizione degli Stati Uniti occorreva, anzitutto, evitare di “sperperarne” la potenza.

La seconda scelta è stata la riduzione degli impegni (*retrenchment*) e il mantenimento solo di quelli ritenuti vitali per la sicurezza americana (*selective engagement*). In questa

prospettiva il quadrante a cui veniva attribuita priorità strategica era l'Asia-Pacifico, nei confronti del quale la Casa Bianca ha attuato una politica di ribilanciamento (Obama, 2016, p. 1), più nota come *pivot to Asia* secondo la definizione dell'ex segretario di Stato Hillary Clinton (Webster, 2016). Gli Stati Uniti, infatti, non solo consideravano questo quadrante come il più dinamico sulla scena globale in termini economici, militari e politici, ma si sono cominciati ad auto-rappresentare principalmente come una potenza del Pacifico (Obama, 2016, p. 24).

Queste due scelte erano intimamente legate a una terza, relativa ai rapporti con alleati e rivali e ispirata dalla convinzione per cui

è sempre più difficile forgiare veri partenariati e solide alleanze che agire da soli, è più difficile abbattere i muri della divisione che permettere semplicemente alle nostre differenze di ampliarsi e ai nostri risentimenti di insidiarci (Obama, 2009a).

La diminuzione dell'impegno americano nelle aree non ritenute vitali doveva passare, anzitutto, per il sostegno agli Stati i cui interessi si sovrapponevano con quelli Washington, a cui veniva richiesta però un'assunzione di responsabilità molto maggiore che in passato. Quello che i critici dell'Amministrazione Obama hanno definito lo stile del *leading from behind* (Krauthammer, 2011) si è tradotto nella libertà di azione lasciata a Francia e Gran Bretagna in Libia, nella richiesta più volte ribadita ai partner NATO del *burden sharing* e nell'utilizzo dell'Ucraina quale argine nei confronti della Russia. L'altra faccia della medaglia di tale scelta è stata la postura nei confronti di potenze rivali, ma mai esplicitamente definite tali. Washington, infatti, ha cercato di trasformare i suoi avversari regionali – Mosca, Pechino, Teheran e anche L'Avana – in partner strategici. Se l'Amministrazione Obama ha considerato l'incremento dell'interdipendenza economica mondiale come uno strumento universale per garantire la sicurezza americana e disincentivare le sfide all'ordine liberale, nei confronti dei singoli sfidanti il nuovo *constructive engagement* è stato implementato attraverso il *Russian reset*, la proposta del G-2 alla Cina, l'accordo sul nucleare iraniano e la ripresa delle relazioni diplomatiche con

Cuba. Pertanto anche nelle NSS di Obama gli unici soggetti che sono stati rappresentati come delle minacce irrimediabili per gli Stati Uniti erano attori non statuali come al Qaeda e l'ISIS.

Per quanto riguarda la democrazia, infine, con Obama è avvenuto un cambio di passo conforme al nuovo approccio realista assunto dal 2009. Dopo aver suscitato molto clamore per non aver mai citato questo concetto nel suo discorso di insediamento (Obama 2009b), il tema della promozione democratica, insieme a quello dei diritti umani, è stato definito nelle NSS di Obama come parte integrante dell'interesse nazionale (Obama, 2010; 2015). Tuttavia, sia a causa dei costi economici che di immagine ingenerati dalle politiche dell'*exporting democracy*, il 44° presidente degli Stati Uniti ha ripensato la democrazia come un regime conseguibile effettivamente solo attraverso processi *bottom-up*. Laddove i movimenti antagonisti dei regimi autoritari – anche quelli le cui patenti di democraticità apparivano controverse – sono sembrati in grado di prendere il potere, la Casa Bianca li ha legittimati e sostenuti, come avvenuto con le “primavere arabe” in Tunisia, Egitto e Siria, anche a costo di scaricare alleati affidabili come l'egiziano Hosni Mubarak. Al contrario, in presenza di regimi autoritari “solidi” e con cui erano in atto altre partite strategiche, come l'Iran durante la trattativa sul nucleare, l'Amministrazione Obama ha preferito mantenere una posizione passiva, scegliendo il silenzio anche al cospetto delle imponenti proteste dell'Onda verde (2009-2010).

4. L'approccio strategico della NSS-17

Sin dagli esordi nelle primarie del Partito Repubblicano, Trump ha cercato nella discontinuità con il passato la sua cifra distintiva. Come Obama, tuttavia, si deve confrontare con il duplice problema dell'iperestensione e dell'aumento delle minacce provenienti dall'ambiente internazionale. Sulla cornice teorica della *National Security Strategy 2017* il governo in carica fugge ogni dubbio già nella sua introduzione: la strategica americana sarà ispirata al *principled realism* e non a costrutti ideologici (Trump, 2017, p. 1). Si tratta di una chiave di lettura che emerge in tutto il documento, a partire dalla

rappresentazione degli Stati Uniti come “superpotenza solitaria” (Trump, 2017, p. 2). Per mantenere la sua posizione internazionale, Washington deve dare priorità agli interessi dei cittadini americani e proteggere la sovranità nazionale secondo la formula dell’*America First* ma, allo stesso tempo, non può permettersi di lasciare ulteriori spazi agli sfidanti dell’unipolarismo. La tradizione politica a cui attinge questo nuovo approccio, dunque, appare inequivocabilmente di marca jacksoniana (Mead, 2000).

Il documento infrange poi un vero e proprio tabù politico, affermando la rinuncia alla realizzazione del progetto wilsoniano di trasformare il mondo a immagine e somiglianza degli Stati Uniti. A più riprese, infatti, la *NSS-17* ribadisce come non sia possibile imporre la *way of life* americana agli altri Stati e che la sua rappresentazione come momento culminante e inevitabile del progresso umano sia fallace. Al contrario, gli Stati Uniti devono guidare il mondo ponendosi come esempio per gli altri mettendo da parte ogni tentazione “rivoluzionaria” (Trump, 2017, p. 4).

Il *principled realism* dell’Amministrazione Trump si fonda su tre convinzioni. La prima – legata al sostantivo realismo – è lo Stato-centrismo: secondo la *NSS-17* la pace e la sicurezza sono fondate sull’esistenza di Stati forti e sovrani, che rispettano i diritti dei loro cittadini nella sfera domestica e sono disponibili alla cooperazione in quella internazionale (Trump, 2017, p. 7). La seconda convinzione – sempre legata al realismo – è l’interpretazione ciclica della storia, che si oppone a quella teoria della pace democratica che aveva influenzato le presidenze Clinton e Bush (Trump, 2017, p. 27): nessuna epoca è eccezionale rispetto alle altre e l’idea di evoluzione risulta chimerica, in quanto la lotta per il potere è una caratteristica ineliminabile dell’ambiente internazionale e grava costantemente sui rapporti tra gli Stati (Trump, 2017, p. 25). L’unico elemento di novità del tempo presente va ricercato nel fatto che le sfide non avvengono più prevalentemente nella dimensione militare, ma si realizzano in una molteplicità di arene le cui dinamiche sono accelerate dal progresso tecnologico (Trump, 2017, p. 26). La terza convinzione, invece, interviene a declinare l’aggettivo “di sani principi”: l’azione del governo americano è fondata sulla certezza che l’avanzamento dei principi etici e politici degli Stati Uniti sia funzionale alla diffusione della pace e del benessere nel mondo (Trump, 2017, p. 55).

La *NSS-17* comunque lascia spazio anche a qualche evasione dal rigido steccato del realismo. Da un lato fa una concessione alla scuola liberale sostenendo che la sfida attuale prende forma tra i sostenitori dei sistemi politici repressivi e quelli delle società libere, sebbene entri in contraddizione con il riavvicinamento dell'Amministrazione Trump a Stati come l'Arabia Saudita (Doyle, 1983). Dall'altro ammicca all'approccio regionalista, parlando di *long term challenges* che attraversano le dimensioni politica, militare ed economica ma che restano circoscritte su scala regionale (Buzan & Wæver 2003). Nell'ambito di un sistema unipolare "regionalizzato" l'Indo-Pacifico, il Medio Oriente e l'Europa costituiscono le aree più instabili del sistema internazionale. Tuttavia anche la nuova Amministrazione sembra considerare l'area dell'Indo-Pacifico (chiamata Asia-Pacifico negli anni di Obama) come quella più rilevante sotto il profilo strategico. Alcune mosse compiute nell'ultimo anno confortano questa ipotesi: la telefonata alla presidente di Taiwan Tsai Ing-wen (il primo contatto ufficiale tra i due capi di Stato dal 1979), il primo incontro internazionale dopo l'elezione organizzato con il primo ministro giapponese Shinzo Abe, le continue scintille con il dittatore nord-coreano Kim Jong-un e, infine, il bombardamento aereo americano in Siria mentre Trump era a cena nella sua residenza di Mar-a-Lago con il presidente cinese Xi Jinping.

Proprio rispetto alle minacce all'ordine unipolare l'immagine realista delle dinamiche internazionali viene riaffermata. Nel documento, infatti, si nota rispetto al passato un'inversione della scala delle priorità. La *NSS-17* non esita ad ammettere che gli sfidanti degli Stati Uniti non sono solo attori medi e piccoli o soggetti non statuali, ma anche alcune grandi potenze. Distingue, infatti, tra tre tipi di avversari: 1) la Russia e la Cina, che hanno assunto una postura revisionista nei confronti dell'ordine internazionale e si trovano in conflitto con il potere, l'influenza e gli interessi americani; 2) l'Iran e la Corea del Nord, definiti come in passato "Stati canaglia", che agiscono quali fattori di destabilizzazione per il Medio Oriente e l'area dell'Indo-Pacifico; 3) le reti jihadiste (ISIS e al Qaeda) e le organizzazioni transnazionali criminali, che danneggiano attivamente gli Stati Uniti (Trump, 2017, p. 45).

Dall'ordine di presentazione degli sfidanti seguito nel documento, si intuisce immediatamente la gerarchia delle minacce percepite dall'America di Trump. E lo spazio successivamente dedicato a Russia e Cina interviene a scansare ogni possibile fraintendimento. Forse anche come conseguenza del *Russiagate* i toni su Mosca sembrano sin troppo enfatici. La *NSS-17*, infatti, attribuisce a Mosca il ruolo di principale minaccia militare alla sicurezza di Washington nel breve termine. L'ex nemico della Guerra fredda è presentato come un attore spasmodicamente alla ricerca del ripristino del suo status di grande potenza, da cui derivano tre politiche principali: 1) la definizione di una sfera d'influenza invalicabile nello Spazio post-sovietico, come dimostrato dal mancato riconoscimento di fatto della sovranità di Ucraina e Georgia; 2) il ricorso a pratiche sovversive per indebolire la credibilità dell'impegno americano nel mondo, minare l'unità euro-atlantica e indebolire i governi e le istituzioni del continente europeo; 3) la proiezione d'influenza in Europa e in Asia centrale attraverso la leva dell'energia e del controllo delle infrastrutture strategiche (Trump, 2017, p. 47).

Pechino, dal canto suo, è considerata attualmente la maggiore antagonista degli Stati Uniti nella dimensione economica ed è rappresentata come la più importante minaccia militare nel medio-lungo termine. Il suo obiettivo attuale, tuttavia, resta quello di ottenere un riordino nella gerarchia del potere e del prestigio nell'area dell'Indo-Pacifico, per rimpiazzare Washington nel ruolo di sua potenza guida. Tre politiche sono particolarmente funzionali al conseguimento di questo suo scopo: 1) l'espansione del raggio d'azione del modello economico cinese *state-driven*; 2) la modernizzazione ottenuta grazie all'accesso alle innovazioni apportate dagli Stati Uniti; 3) lo sviluppo di quello che diventerà l'esercito più potente e meglio finanziato al mondo dopo quello americano, integrato da un arsenale nucleare sempre più ampio e diversificato (Trump, 2017, p. 46).

Secondo la *NSS-17*, inoltre, Russia e Cina sono accomunate da alcuni elementi. In primis l'incremento delle loro capacità militari è finalizzato a impedire l'accesso degli Stati Uniti in tempo di crisi alle aree cruciali per i loro interessi strategici (Trump, 2017, p. 27). In secondo luogo, le due potenze cercano di sfruttare la visione binaria dei rapporti internazionali degli Stati Uniti – che si sentono alternativamente “in pace” o “in guerra” con

gli altri Paesi – realizzando una competizione su vasta scala attraverso metodi innovativi che non implicano direttamente il ricorso alla violenza (Trump, 2017, p. 28). Infine, entrambe indirizzano i loro investimenti per ottenere vantaggi competitivi sull'America e la cercano di indebolire sfruttando la posizione ottenuta all'interno di quegli stessi mercati globalizzati e istituzioni internazionali che si sono sviluppati solo grazie all'impegno politico ed economico di Washington (Trump, 2017, pp. 17 e 40).

L'Amministrazione Trump, inoltre, esprime la necessità di riaffermare il *gap* in termini di potere che divide la superpotenza dal resto del mondo, ricorrendo anche agli strumenti militari se necessario. La sua disponibilità a riaffermare il potere americano facendo ricorso alla potenza disponibile è stata dimostrata dall'utilizzo della bomba MOAB contro frange dello Stato Islamico in Afghanistan, così come dall'invio della portaerei Carl Vinson in direzione della penisola coreana in corrispondenza dei momenti di crisi più acuta con la Corea del Nord. Dalla percezione di una maggiore forza degli Stati Uniti, infatti, la Casa Bianca fa dipendere la vitalità delle sue alleanze e la rinuncia dei Paesi revisionisti a ingaggiare la sfida. La concretezza di uno scenario di guerra definito da un rapporto di forze impari, secondo Washington, distoglierebbe questi ultimi dai loro intenti. Questa postura però non è compatibile con un "ingaggio selettivo", ma – sebbene non sia mai affermato esplicitamente – implica il rilancio di un impegno diretto degli Stati Uniti sulla scena globale.

Secondo il documento, tuttavia, l'America non può agire senza il sostegno dei suoi alleati del "mondo libero" e, quindi, richiede loro l'assunzione di maggiori responsabilità, attraverso l'acquisizione di capacità operative e l'ampliamento delle forze armate (Trump, 2017, p. 28). Nei confronti degli altri Stati, invece, Washington si dichiara disponibile a fornire collaborazione e sostegno economico solo agli aspiranti partner che dimostreranno un reale allineamento internazionale con i suoi interessi (Trump, 2017, pp. 38-39). Infine, la *NSS-17* promette di dare priorità – in termini di impegno diplomatico ed economico – solo a quelle organizzazioni internazionali che agiscono in maniera compatibile con gli interessi degli Stati Uniti. L'Amministrazione Trump sta già mettendo in atto questa politica nei confronti delle Nazioni Unite, con l'approvazione di un taglio di 285 milioni di dollari sul

bilancio 2017-2018 in risposta alla bocciatura dell'Assemblea generale del riconoscimento di Gerusalemme quale capitale di Israele. Il documento, d'altronde, riporta esplicitamente che l'impegno sproporzionato richiesto dal Palazzo di Vetro a Washington in futuro dovrà trovare un corrispettivo nel grado di influenza che gli Stati Uniti possono esercitare al suo interno (Trump, 2017, p. 40).

5. Conclusioni

Le divergenze e le similitudini tra gli approcci strategici delle Presidenze che si sono susseguite alla guida degli Stati Uniti dopo la fine della Guerra fredda – qui sinteticamente riportate – possono essere meglio comprese solo se si tiene presente che le *National Security Strategy* non scaturiscono dalle aspirazioni o dalle convinzioni personali degli inquilini della Casa Bianca. Al contrario, sono fortemente influenzate dal contesto diplomatico-strategico che le Amministrazioni si trovano ad affrontare. A dispetto delle differenze anche profonde in termini di temperamento, *background* culturale, esperienze di vita e idee politiche dei singoli presidenti, questi possono – non così inaspettatamente – giungere a definire linee strategiche contraddistinte dalla condivisione di alcune scelte cruciali per l'interesse nazionale.

Non è ancora possibile prevedere la misura in cui il dettato della *National Security Strategy 2017* sarà vincolante per la politica estera dell'Amministrazione Trump. Quanto visto sinora, con l'eccezione del controverso rapporto con la Russia, non sembra comunque contraddire le linee-guida stabilite nel documento.

Come visto la *NSS-17*, a differenza di quelle firmate dalle precedenti Amministrazioni, lascia volutamente contorni indefiniti sull'intensità dell'impegno di Washington con il resto del mondo. Oscilla, infatti, tra la promessa di un'America presente e disponibile a utilizzare il proprio potere, alla volontà di occuparsi prima dei *taxpayer* statunitensi in conformità a quel primato della politica interna su quella estera più volte ribadito in campagna elettorale. Un'ulteriore differenza, inoltre, può essere riscontrata nella chiara definizione della Cina e

della Russia, oltre che dell'Iran, quali potenze revisioniste e rivali strategici degli interessi americani. Similmente all'Amministrazione Obama, invece, la *NSS-17* accorda priorità strategica al quadrante Indo-Pacifico, ma sostiene tale scelta non esitando a descrivere la Repubblica Popolare Cinese come maggiore antagonista economico dell'America e principale minaccia militare nel medio e lungo termine. Nel testo emerge anche un'altra convinzione non lontana dalla visione di Obama: il momento unipolare potrà durare ancora a lungo solo se anche gli alleati cominceranno ad assumersi maggiori responsabilità, soprattutto in campo militare. A differenza di Clinton e similmente a Bush, invece, Trump non esita a considerare le organizzazioni internazionali come un vincolo, piuttosto che un'opportunità, per gli Stati Uniti. Il principale elemento in comune che la *NSS-17* ha con i documenti strategici di queste due Amministrazioni, sebbene resti ancora largamente da verificare, è l'idea che gli Stati Uniti per affermare il potere vi debbano di tanto in tanto far ricorso. Infine, pur attribuendo un'importanza decisiva alla democrazia per la diffusione della pace e del benessere nel mondo, l'Amministrazione Trump sceglie di rinunciare all'opzione della sua importazione dall'esterno. Oltre la retorica, l'idea che gli Stati Uniti si debbano proporre come un modello virtuoso da imitare è agli antipodi dal *mindset* clintoniano e bushiano, mentre si avvicina all'immagine obamiana della democrazia come risultato esclusivo di processi *bottom-up*.

L'immagine dell'America e del mondo che esprime la *NSS-17*, quindi, sembra affermare una maggiore discontinuità con quella delle Amministrazioni Clinton e Bush, mentre mantiene alcuni importanti punti di contatto con quella di Obama (vedi tab. 1). Le principali divergenze con quest'ultima sono legate ad alcune questioni che, per ragioni di spazio, sono rimaste ai margini del presente articolo. Anzitutto il surriscaldamento globale e il *climate change*, che Obama elevava a minaccia per la sicurezza nazionale mentre Trump derubrica a temi di importanza relativa. La preoccupazione espressa nel nuovo presidente, infatti, è quella di assicurare agli Stati Uniti una posizione dominante nel mercato energetico ed evitare che un'agenda energetica-ambientale risulti svantaggiosa per gli interessi americani nel mondo. Altro elemento di disaccordo è il commercio internazionale. L'Amministrazione Obama lo considerava un vettore per la prosperità americana e, quindi, per la sicurezza

nazionale. La *NSS-17*, invece, pone l'enfasi sulla necessità di ristabilire reciprocità ed equità all'interno degli accordi commerciali siglati in passato e correggere gli squilibri commerciali sofferti dagli USA.

La *NSS-17*, in conclusione, sembra avanzare una nuova *grand strategy*, per cui il riconsolidamento dell'unipolarismo non potrà essere più fondato su alcuni dei pilastri dell'ormai "superato" – secondo l'Amministrazione in carica – ordine liberale. La promozione attiva della democrazia, le istituzioni multilaterali, l'interdipendenza economica e il tentativo di stabilire partnership strategiche con i potenziali rivali degli Stati Uniti avranno un ruolo più marginale, mentre acquisteranno un peso sempre maggiore la superiorità militare ed economica degli Stati Uniti e il loro ruolo di arbitro nella dimensione della sicurezza in ogni regione del mondo.

Stato	Tradizione in politica estera	Intensità dell'impegno	Quadrante strategico prioritario	Promozione della democrazia	Rivalità strategiche	Rapporto con gli alleati	Ricorso alla forza
Amministrazione Clinton (1993-2001)	Wilsoniana	Deep Engagement	Europa	Democratic Enlargement	Stati canaglia	Multilateralismo istituzionalizzato	Preventive strike
Amministrazione Bush (2001-2009)	Wilsoniana	Deep engagement	Grande Medio Oriente	Esportazione della democrazia	Asse del male	Unilateralismo	Pre-emptive strike
Amministrazione Obama (2009-2017)	Hamiltoniana/ Jeffersoniana	Retrenchment	Asia-Pacifico	Sostegno ai processi democratici bottom-up	Al Qaeda, ISIS	Leading from behind, burden sharing	Opzione ultima
Amministrazione Trump (2017-in corso)	Jacksoniana	Oscillante	Indo-Pacifico	Democrazia americana come modello	Cina, Russia	Burden sharing	Riaffermazione del primato militare americano

Tab. 1. – Gli approcci strategici delle Amministrazioni degli Stati Uniti nel post-Guerra fredda. Elaborata dall'autore

Bibliografia

- Brooks S., Wohlforth W. (2008). *World out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*. Princeton: Princeton University Press.
- Bush G.H.W. (1991). *The National Security Strategy of United States of America*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1991/> (10/11/2017).
- Bush G.W. (2001). *Bush's Address to a Joint Session of Congress on Thursday night, September 20*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf (15/11/2017).
- Bush G.W. (2002). *The National Security Strategy of United States of America*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf> (15/11/2017).
- Bush G.W. (2003). *Remarks on the Freedom Agenda*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf> (15/11/2017).
- Bush G.W. (2006). *The National Security Strategy of United States of America*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf> (15/11/2017).
- Buzan B., Wæver O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cladi L., Locatelli A., a cura di, (2016). *International Relations Theory and European Security. We Thought We Knew*. New York: Routledge.
- Clinton B. (1994). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/NSSR/1994.pdf> (12/11/2017).
- Clinton B. (1995). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/NSSR/1995.pdf> (12/11/2017).
- Clinton B. (1996). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/NSSR/1996.pdf> (13/11/2017).

- Clinton B. (1999). *A National Security Strategy for a New Century*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/NSSR/2000.pdf> (13/11/2017).
- Colombo A. (2002). Un grande Medio Oriente. Il Mediterraneo orientale tra bacino mediterraneo, Mar Nero e Golfo Persico. In AA.VV., *Il Grande medio oriente. Il nuovo arco dell'instabilità*. Milano: ISPI-Egea.
- Colombo A. (2014). *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*. Milano: Feltrinelli.
- Dionne E. (2009). *The Obama Doctrine in Action*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/15/AR2009041502902.html> (17/11/2017).
- Doyle M. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy & Public Affairs*, 12, 3: 205.
- Frye A. (2000). *Humanitarian Intervention. Crafting a Workable Doctrine*. New York: Council on Foreign Relations.
- Fukuyama F. (1992). *The End of the History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Gilpin R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldberg J. (2016). *The Obama Doctrine. The U.S. president talks through his hardest decisions about America's role in the world*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/> (17/11/2017).
- Gramsci A. (1997). *Pensare la democrazia. Antologia dai Quaderni del carcere*. Torino: Einaudi.
- Greenstein F., a cura di, (2003). *The George W. Bush Presidency. An Early Assessment*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Higley J., Gunther R., a cura di, (1992). *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hurd I. (2007). Breaking and Making Norms. American Revisionism and Crises of Legitimacy. *International Politics*, 44, 2-3: 194. DOI: 10.1057/palgrave.ip.8800184.
- Ikenberry G.J. (1998). Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order. *International Security*, 23, 3: 62. DOI: 10.1162/isec.23.3.43.
- Ikenberry G.J. (2001). *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry G.J. (2007). *Il dilemma dell'egemone. Gli Stati Uniti tra ordine liberale e tentazione imperiale*. Milano: Vita & Pensiero.
- Kagan R. (2003). *Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. London: Atlantic Books.
- Keating J. (2011). *The Audacity of What?* Testo disponibile all'indirizzo web: <http://foreignpolicy.com/2011/01/24/the-audacity-of-what/> (12/12/2017).
- Kennedy P. (1987). *The Rise and Fall of Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House.
- Kennedy P. (2002). The Eagle has Landed. *Financial Times*, February 2, 2002.
- Keohane R. (1989). *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press.
- Klare M. (1999). The Clinton Doctrine. *The Nation*, April 2.
- Krasner S.D. (1976). State Power and the Structure of International Trade. *World Politics*, 28, 3: 317. DOI: 10.2307/2009974.
- Krauthammer C. (1991). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, 70, 1: 23. DOI: 10.2307/20044692.
- Krauthammer C. (2002). The Unipolar Moment Revised. *The National Interest*, 70: 5.
- Krauthammer C. (2011). *The Obama Doctrine: Leading from Behind*. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.washingtonpost.com/opinions/the-obama-doctrine-leading-from-behind/2011/04/28/AFBCy18E_story.html?utm_term=.6adbf6b95f1a (16/11/2017).
- Lake D. (2006). American Hegemony and the Future of East-West Relations. *International Studies Perspectives*, 7, 1: 23.

- Layne C. (1993). The Unipolar Illusion. Why New Great Powers Will Rise. *International Security*, 17, 4: 5. DOI: 10.2307/2539020.
- Mastanduno M. (1997). Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War. *International Security*, 21, 4: 49. DOI: 10.2307/2539283.
- Mead W.R. (2000). The Jacksonian Tradition. And American Foreign Policy. *The National Interest*, 58: 5-29.
- Mead W.R. (2004). *Power, Terror, Peace, and War. America's Grand Strategy in a World at Risk*. New York: A.A. Knopf.
- Modelski G. (1987). *Long Cycles in World Politics*. Seattle: University of Washington Press.
- Natalizia G. (2018). Promuovere la democrazia. La competizione tra Stati Uniti e Russia nel Caucaso meridionale. In Valigi M., Natalizia G., Frappi C., *Il ritorno della geopolitica. Regioni e instabilità dal Mar Nero al Mar Caspio*. Epoké: Novi Ligure.
- Nye J. (2003). *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford-New York: Oxford University Press.
- O'Donnell G., Schmitter P. (1986). Transitions from Authoritarian. Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. In O'Donnell G., Schmitter P., Whitehead L., a cura di, *Transitions from Authoritarian. Prospects for Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Obama B. (2009a). *Remarks by President Obama at Strasbourg Town Hall*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-obama-strasbourg-town-hall> (16/11/2017).
- Obama B. (2009b). *President Barack Obama's Inaugural Address*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/01/21/president-barack-obamasinaugural-address> (17/11/2017).
- Obama B. (2010). *National Security Strategy*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2010/> (16/11/2017).

- Obama B. (2015). *National Security Strategy*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf> (16/11/2017).
- Owen J. (1994). How Liberalism Produces Democratic Peace. *International Security*, 19, 2: 87.
- Restad H.E. (2015). *American Exceptionalism. An Idea that Made a Nation and Remade the World*. London-New York: Routledge.
- Russett B. (1993). *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*. Princeton: Princeton University Press.
- Sandler T., George J. (2016). Military Expenditure Trends for 1960-2014 and What They Reveal. *Global Policy*, 7, 2: 174. DOI: 10.1111/1758-5899.12328.
- Schmidt C., Williams M. (2008). The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realists. *Security Studies*, 17, 2: 191. DOI: 10.1080/09636410802098990.
- SIPRI (2017). *SIPRI Military Expenditure Database*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.sipri.org/databases/milex> (30/11/2017).
- Snidal D. (1985). The Limits of Hegemonic Stability Theory. *International Organization*, 39, 4: 579. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Snidal%201985.pdf> (30/11/2017).
- Snider D. (1995). *The National Security Strategy. Documenting a Strategic Vision*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2012/05/Snider.pdf> (28/11/2017).
- Stefanachi C. (2017). *America invulnerabile e insicura. La politica estera degli Stati Uniti nella stagione dell'impegno globale: una lettura geopolitica*. Milano: Vita & Pensiero.
- 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> (20/12/2017).
- Walker C. (2015). The Authoritarian Resurgence. *Journal of Democracy*, 26, 2: 21. DOI: 10.1353/jod.2015.0025.
- Waltz K.N. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, 18, 2: 44.

- Webster G. (2016). *Making Good on the Rebalance to Asia. How to Move Beyond the Status Quo with China*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-03-03/making-good-rebalance-asia> (17/11/2017).
- Wohlforth W. (1999). The Stability of a Unipolar World. *International Security*, 24, 1: 5.