

## **La *National Security Strategy* di Trump. Certificazione di una svolta radicale nella politica estera americana**

di Maurizio Melani

### **Il pregresso**

Se si esaminano le strategie di sicurezza delle Amministrazioni americane dall'inizio della guerra fredda all'avvento di Trump, emanate con cadenza quasi annuale, possiamo notare elementi di sostanziale continuità sia pure con gli adattamenti determinati dalle evoluzioni nelle vicende e negli equilibri internazionali, dai mutamenti nelle percezioni delle minacce e dalle personalità dei diversi Presidenti. Le prime, sotto Truman e Eisenhower, ispirate dal Long telegram di George Kennan, già Ambasciatore a Mosca e poi Direttore del policy planning al Dipartimento di Stato, erano basate sul contenimento dell'espansionismo sovietico. Non pretendevano di realizzare un "rolling back", e cioè un recupero di ciò che l'Unione Sovietica aveva acquisito in Europa con la seconda guerra mondiale, ma intendevano opporsi alle sue percepite mire espansioniste attraverso una credibile deterrenza assicurata da una superiorità militare o quanto meno da un equilibrio delle forze, dal contrasto in Europa e nel mondo dell'ideologia comunista e dei partiti che ne erano espressione, dall'alleanza politica e militare con i paesi democratici dell'Europa Occidentale dei quali veniva garantita la sicurezza con la NATO, sostenuto lo sviluppo economico e sociale e favorita allora l'integrazione. Non diverse erano quelle di Kennedy e Johnson che si trovarono tuttavia impelagati nella guerra del Vietnam che nella visione soprattutto di Johnson rientrava nella dottrina del contenimento, mentre Kennedy allargava il perimetro delle forze politiche che potevano contribuire alla stabilizzazione democratica in Europa e altrove. Al tempo stesso, trovando su questo un'intesa con l'URSS, avviarono una politica di controllo degli armamenti.

La politica di deterrenza, contenimento e distensione soprattutto nel campo del controllo degli armamenti veniva nella sostanza proseguita da Nixon e Kissinger con in più l'apertura alla Cina nel quadro di una diplomazia tripolare di bilanciamento nei confronti della Russia e di uscita dal Vietnam. Già allora si cominciò a chiedere un maggiore impegno agli europei nella difesa comune con armi convenzionali.

Con Carter fu data maggiore attenzione al Medio Oriente dopo gli shock petroliferi e la rivoluzione iraniana preceduta dall'impostazione di una sistemazione dell'area, scossa dalle guerre arabo-israeliane del 1967 e del 1973, basata sulla pace tra Israele ed Egitto. Nello stesso tempo l'URSS, che praticava consistenza pacifica in Europa e nei rapporti strategici bilaterali con gli Stati Uniti, espandeva con notevoli costi

che incideranno poi sulla sua tenuta presenze militari dirette o indirette in Africa, nel Medio Oriente, in Asia e in America Latina. In quest'ultimo continente la risposta fu anche il ricorso a colpi di stato militari, con tentazioni di settori degli apparati di sicurezza di seguire strade analoghe in Europa ed in particolare in Italia ove strutture deviate avallavano cruento azioni destabilizzanti in un clima di forti radicalizzazioni.

Reagan, nel primo mandato, contrasto' attivamente quella espansione sovietica con sostegni agli alleati locali dell'URSS in quelle aree, a volte in modo convergente a quanto faceva la Cina. E dopo aver risposto allo schieramento di missili di teatro in Europa da parte dell'URSS con un simmetrico schieramento su sollecitazione degli alleati europei, alzò il costo per l'avversario strategico con un sistema antimissilistico satellitare (Strategic Defense Initiative) che Mosca non era in grado di eguagliare. Nel secondo mandato la strategia fu complementata dal sostegno alle spinte alle riforme all'interno del blocco sovietico sulla base del terzo cesto dell'Atto finale di Helsinki in coordinamento con gli europei, e poi a quelle condotte da Gorbaciov con il quale trovò una sintonia sulla riduzione degli armamenti.

Dopo il collasso dell'Unione Sovietica determinata dalle difficoltà a gestire le riforme, dalle conseguenze dell'eccessiva espansione di presenze militari, dall'intrinseca debolezza del sistema, la strategia di sicurezza di Bush padre, mantenendo l'esigenza di una assoluta superiorità militare di fronte ad una Russia fortemente indebolita e ad una Cina che avviava la sua crescita, fu centrata sulla valorizzazione del multilateralismo quale persistente strumento dell'egemonia americana attraverso la promozione della democrazia e dell'economia di mercato, del primato del diritto internazionale e del mantenimento di equilibri a vantaggio di alleati soprattutto in aree di preminente interesse strategico come il Medio Oriente per le sue allora indispensabili risorse energetiche. In tale contesto, prima ancora della formalizzazione della strategia definita di *collective engagement*, ebbe luogo l'intervento per respingere l'aggressione irachena al Kuwait mobilitando gli alleati europei e arabi.

Clinton integrò la strategia con il concetto di *enlargement and engagement* per la promozione di commerci e integrazione economica con le economie emergenti, tra cui in particolare la Cina, quali veicoli per la promozione della democrazia e la sicurezza globale. Alla luce delle crisi in Africa, nei Balcani, nel Caucaso, in Medio Oriente e altrove, che dimostravano quanto fosse difficile governare un mondo nel quale riemergevano conflitti locali etnici e religiosi o per rivendicazioni rispetto agli assetti definiti dopo le due guerre mondiali sopiti o tenuti sotto controllo durante la guerra fredda, venivano considerate come nuove minacce la disgregazione di apparati statali in aree di crisi, l'emergere di radicalizzazioni di matrice religiosa, il terrorismo, la criminalità organizzata, cui venivano aggiunti i cambiamenti climatici e le loro conseguenze.

Dopo l'attacco di Al Qaeda a New York e a Washington la strategia di sicurezza dell'Amministrazione Bush jr. fu centrata, sotto l'egida della lotta al terrorismo, sul consolidamento del controllo del Medio Oriente attraverso la promozione della

democrazia anche con prolungati interventi militari (in Afghanistan e in Iraq, quest'ultimo osteggiato dalla Francia e dalla Germania allora membro non permanente del Consiglio di sicurezza). Con Mosca, che intanto con l'avvento di Putin si stava riprendendo dalla grave crisi durante l'era Eltsin, pur mantenendo la sua intrinseca debolezza, fu cercato un coinvolgimento mentre paesi come la Germania e l'Italia aumentavano le importazioni di gas dalla Russia.

L'insuccesso dell'intervento in Iraq rispetto agli obiettivi di controllo del Medio Oriente che l'Amministrazione Bush jr. perseguiva e una nuova assertività della Russia che non nascondeva la volontà di riprendere a sua volta il controllo di aree perse con il collasso dell'URSS indusse Obama a ciò che egli definì un *reassessment* ingaggiando gli attori nei due scacchieri fino all'accordo sul controllo del piano nucleare iraniano realizzato assieme agli europei, alla Russia e alla Cina. Cresceva intanto la potenza economica di quest'ultima che spingeva Obama ad annunciare il pivot to Asia da coordinare con gli alleati nella regione. In Europa il Presidente continuava a chiedere agli alleati un maggiore impegno nella loro difesa ma senza le diffidenze nei confronti di una difesa comune manifestata dalle precedenti Amministrazioni e veicolata nell'UE soprattutto dal Regno Unito. Veniva inoltre ripreso, accentuandolo, anche l'impegno per il contrasto ai cambiamenti climatici nella sua valenza per la sicurezza globale, quale nuovo fattore di sviluppo e come terreno di collaborazione con l'Unione Europea e con la Cina dopo i negazionismi delle Amministrazioni repubblicane.

Trovandosi di fronte all'aggressione russa all'Ucraina, Biden ha mantenuto la rotta del sostegno all'agredito assieme agli alleati europei, e nell'Indo-Pacifico quella del mantenimento dello status quo rispetto a Taiwan rafforzando in un'ottica di contenimento della Cina legami con gli alleati nella regione e cercando di promuovere, con esiti non univoci, quelli con l'India, muovendosi sul resto, tra i due mandati di Trump, in sostanziale continuità con Obama con l'aggiunta del contrasto ai cambiamenti climatici quello alle pandemie.

## **Il capovolgimento**

Tutti gli approcci che abbiamo descritto consideravano la sicurezza americana indivisibile da quella degli alleati in particolare europei, sia pure con alti e bassi nei rapporti commerciali e divergenze in particolare con Italia e Francia in alcuni momenti nel Mediterraneo e in Medio Oriente. E sostenevano il multilateralismo e le sue istituzioni a partite dalle Nazioni Unite.

Con Trump, già durante la prima campagna elettorale, durante il primo mandato e ora certificato dalla strategia di sicurezza nazionale, si è avuto un capovolgimento di quell'approccio su praticamente tutti i piani.

Innanzitutto va rilevato che si è in presenza nell'azione di Trump di un macroscopico conflitto senza precedenti per le sue dimensioni nella storia moderna dell'Occidente. Appare sempre più evidente che un motore fondamentale di tale azione sono gli

interessi personali di Trump, della sua famiglia e di un ristretto numero di sodali ai quali ha affidato la conduzione delle trattative con attori di varia natura in sostituzione di professionisti delle relazioni internazionali appartenessero essi alle strutture a ciò preposte o al mondo accademico e della ricerca come accadeva nelle precedenti amministrazioni sia pure con eccezioni in particolare durante l'Amministrazione di Bush jr. nella quale i conflitti di interesse non assumevano tuttavia le dimensioni di quelle attuali.

Affermando il principio dell'America first, che non era di per se necessariamente in contraddizione con quanto fatto dalle precedenti Amministrazioni, Trump lo sta applicando in modo totalmente diverso. Disprezza e cerca di disarticolare gli alleati, in particolare europei, che alla grandezza americana avevano dato, nell'interesse reciproco, un rilevante contributo. Si accorda con la Russia venendo meno al sostegno all'Ucraina. In questo ambito definisce con Putin un piano di mutilazioni del territorio ucraino che vanno oltre quanto acquisito dalla Russia sul terreno dopo oltre tre anni di guerra, con grandissimi sacrifici in uomini e risorse da entrambe le parti, rimasto sostanzialmente immutato grazie alla resistenza ucraina e al sostegno occidentale. Nel frattempo si astiene dal fornire adeguate garanzie di sicurezza al paese aggredito privato di una parte del proprio territorio. Garanzie che fa anche mancare agli alleati europei dopo quasi ottanta anni di affermata indivisibilità della sicurezza reciproca. Trump fa intendere che la sua intesa con la Russia è diretta a separarla dalla Cina mantenendo però anche una ambiguità nei rapporti con Pechino che preoccupa gli alleati asiatici. Considera la Cina un avversario dell'America negli aspetti economici, tecnologici e per gli sviluppi dell'intelligenza artificiale ma mentre in precedenti documenti veniva affermato che gli Stati Uniti ostacolano mutamenti dello status quo attorno a Taiwan ora viene detto che non li sostengono. L'acquisizione dei minerali strategici necessari agli sviluppi tecnologici perseguiti viene presentata come prioritaria e in questo ambito assume rilievo sia il dialogo con la Cina, con tutti i suoi alti e bassi, sia l'impegno nell'area dei Grandi laghi dell'Africa centrale ove una parte di tali minerali sono ugualmente concentrati, sia l'accordo spartitorio con la Russia su quei minerali presenti in Ucraina con lucrosi vantaggi anche personali, come nelle intese con i paesi del Golfo su cui pesa però la loro richiesta di costituzione dello Stato palestinese rigettata dal Governo israeliano. Il contrasto ai cambiamenti climatici viene considerato una assurdità e l'Europa viene invitata ad abbandonarlo.

Per i suoi obiettivi di disgregazione dell'Unione Europea e di impedimento di altre forme di aggregazione e di una soggettività anche politica oltre che economica in un mondo multipolare, registrando subito l'assenso esplicito della Russia, Trump sostiene dichiaratamente e senza alcuna ambiguità le forze sovraniste europee di estrema destra delle quali auspica la conquista del potere nei rispettivi paese. A questo scopo alimenta l'idea che l'Unione Europea sia una struttura oppressiva degli stati nazionali che li ha resi decadenti erodendone i valori morali della tradizione e incapaci di rispondere alle vere minacce alla sicurezza dell'Europa e dell'America costituite secondo lui dall'immigrazione, sia essa illegale o legale, veicolo di

terrorismo e di criminalità, con paragoni che l'affiancano al nazismo. Secondo poi Musk l'Unione Europea, che va quindi eliminata, costituisce una minaccia esistenziale per la sicurezza degli Stati Uniti in quanto si arroga il diritto di regolamentare in Europa le sue attività e multarle per violazioni delle sue leggi anti-trust. Alla volontà di disgregazione dell'Unione Europea, di emarginazione politica dell'Europa e di attenuazione delle garanzie di sicurezza agli alleati si accompagna quella dello smantellamento del sistema delle Nazioni Unite e più in generale delle organizzazioni multilaterali che costituivano uno dei cardini dell'assetto costruito dagli Stati Uniti con gli altri vincitori della seconda guerra mondiale, seppure modificato nei suoi assetti dall'irrompere dei nuovi membri usciti dal processo di decolonizzazione.

Mai dalla fine della seconda guerra mondiale l'Europa si è trovata in una situazione di pericolo e di smarrimento come quella attuale. Vi è una minaccia grave alla sua sicurezza proveniente dalla Russia, con la quale il suo maggiore alleato è colluso, che la resa dell'Ucraina alle condizioni che si vanno profilando accentuerebbe. Per rendersi autonoma, sviluppando e integrando la propria industria della difesa occorrerebbero anni e comunque resterebbe priva di una deterrenza nucleare credibile pur potendo disporre di una capacità dissuasiva convenzionale e ibrida confidando che la Russia non faccia ricorso all'arma atomica per i danni che tale effettivo uso porterebbe a se stessa. Si tratta però di un auspicio più che di una certezza. Vi è inoltre il fatto che nell'Unione Europea a 27, e ancor più con gli ulteriori allargamenti previsti, i suoi membri hanno percezioni diverse della minaccia. I suoi processi decisionali, con il voto all'unanimità su queste materie, non consentono una adeguata gestione di crisi gravi. E non tutti sono disponibili alle condivisioni di sovranità necessarie. Ne deriva che l'arduo compito di difendere l'Europa sarà prevedibilmente in capo a un numero ristretto di paesi: Francia, Germania, Spagna, Polonia ed altri minori che si potranno aggiungere con l'auspicio che vi sia anche l'Italia, in conformità al ruolo di primo piano che essa ha costantemente avuto nel processo di integrazione europea. Sempre che questi paesi, cosa tutt'altro che scontata, comprendano finalmente che soltanto con condivisioni di sovranità potranno continuare ad essere sovrani. Incombe comunque il pericolo che in Francia, in Germania e in Gran Bretagna prevalgano elettoralmente quei partiti di estrema destra che Trump afferma esplicitamente di voler favorire e che anche la Russia potrà agevolare con i suoi strumenti di guerra ibrida.

### **Quali prospettive per l'Europa?**

Al capovolgimento impresso da Trump ai rapporti transatlantici dovrebbe ora seguire una adeguata reazione dell'Europa, cosa tutt'altro che facile nella sua attuale

situazione di debolezza superabile soltanto da una aggregazione di forze e di propositi che è proprio quanto Stati Uniti e Russia intendono impedire.

Nell'incontro dell'8 dicembre a Londra tra Starmer, Merz, Macron e Zelenski è stata riaffermata la volontà dei tre maggiori paesi europei del gruppo dei volenterosi di continuare a sostenere l'Ucraina nella sua resistenza sul campo contro la Russia che cerca di avanzare nelle aree del Donbas fuori dal suo controllo e nelle trattative per giungere ad una pace giusta o quanto meno che sia la meno ingiusta possibile. Ma vi è la consapevolezza che senza fornitura di armi da acquistare in gran parte dagli Stati Uniti la situazione sul terreno diventerà sempre più difficile per Kiev. Il cedimento alle pretese della Russia avallate da Trump potrebbe indurre la Russia ad estenderle alla Moldavia e qualora venisse meno l'impegno americano ad onorare gli impegni previsti dall'articolo 5 del Trattato istitutivo della NATO ai paesi baltici. Sarebbero in grado gli europei di operare nel senso previsto dal trattato senza il concorso degli Stati Uniti che a conferma del crescente distacco dalla NATO prospettano che il comando di SHAPE sia affidato ad un europeo anziché ad un americano come è sempre stato? Secondo molti analisti militari si sa che i russi non facessero ricorso ad armi nucleari che, come già segnalato, per quanto tattiche e quindi con uso limitato al teatro di guerra, produrrebbero gravi danni alla stessa Russia.

Cosa dovrebbe quindi fare l'Europa? In primo luogo da parte di chi vuole e può accelerare l'integrazione e il potenziamento delle capacità industriali per la difesa che la sua potenza economica dovrebbe consentirle, con un concorso di fondi europei che dovrebbe essere maggiore di quelli finora previsti per la difesa comune. Questo richiederebbe una ferma volontà dei Governi coinvolti e delle istituzioni europee che dovrebbero dirigere il processo. E richiederebbe anche un bilancio comune più consistente di quello attuale dell'Unione Europea con strumenti fiscali a ciò dedicati e il ricorso ad un debito comune con la garanzia di quel bilancio, nonché sistemi di acquisizioni comuni.

Dovrebbe anche, subito, raccordarsi con gli alleati asiatici e mediorientali, ai quali la strategia di Trump non riserva peraltro la severità dedicata a quelli europei. Un dialogo sulla sicurezza è già stato avviato tra UE e Giappone a livello tecnico, ma dovrebbe essere rafforzato, portato a livello politico ed essere esteso ad altri *like minded* nella regione e altrove. Malgrado le diversità di trattamento nel linguaggio trumpiano anch'essi hanno ragioni per preoccuparsi da un comportamento che sconvolge gran parte degli assetti che sono stati per decenni alla base della nostra e della loro sicurezza. In Medio Oriente gli europei hanno la possibilità di influire sulle posizioni americane in quanto operano d'intesa con gli arabi del Golfo. Occorre trovare analoghe sponde a livello globale mantenendo anche un dialogo con India, Cina ed altri paesi emergenti. Percorsi difficili ma da perseguire.

Occorrerebbe poi un raccordo con l'opposizione che si sta sviluppando in America contro una politica che soprattutto per quanto riguarda il rapporto transatlantico sta sconvolgendo quanto è stato per decenni una componente cruciale della sua sicurezza.

Tutto questo è quanto dovrebbe essere, ma è tutt'altro che scontato che lo sarà.