

# Introduzione

Mostrando un'insolita convergenza di vedute accademiche, quantomeno per le abitudini della disciplina, molti studiosi di Relazioni internazionali hanno accolto l'elezione di Donald J. Trump a quarantacinquesimo presidente degli Stati Uniti d'America con molte perplessità, e qualche forte preoccupazione. Con alcune parziali seppur notabili eccezioni, come John Mearsheimer<sup>1</sup>, studiosi liberali, neo-conservatori, costruttivisti, e realisti (così come critici, post-moderni, femministi) hanno sottolineato come le posizioni emerse in campagna elettorale (analogamente a quelle già espresse pubblicamente dal cittadino Trump sin dagli anni Ottanta)<sup>2</sup> sembrano indicare l'esistenza di un insieme di "convinzioni profonde" (*core beliefs*) del neo-presidente incompatibili con il consenso che ha contraddistinto la leadership americana dalla fine della Seconda guerra mondiale sugli obiettivi fondamentali della politica estera e sul ruolo degli Stati Uniti nel mondo. Più precisamente, quelle "convinzioni profonde" sembrerebbero in aperta contraddizione con alcuni elementi costitutivi dell'ordine internazionale contemporaneo. Secondo Thomas Wright, in particolare, il neo-presidente sarebbe "ideologicamente isolazionista", nel senso che seguirebbe un'ideologia personale caratterizzata da tre elementi: (a) opposizione al libero commercio; (b) opposizione alle alleanze degli Stati Uniti; (c) sostegno all'autoritarismo (Friedman 2016). I tre elementi, anche se declinati in modo meno perentorio, mettono effettivamente in discussione tre cardini sia dell'ordine internazionale post-Seconda guerra mondiale sia della politica d'ordine statunitense.

Comunque lo si definisca – liberale, costituzionale debole, egemonico benevolente o imperiale (in senso post-moderno) – l'ordine che ha caratterizzato il

---

<sup>1</sup> Nelle posizioni del candidato repubblicano, Mearsheimer intravedeva posizioni suscettibili di evolversi in politiche in grado di assecondare l'interesse nazionale americano (Mearsheimer 2016).

<sup>2</sup> Una celebre intervista rilasciata a *Playboy* nel 1990, per esempio, mostra una continuità di posizioni politiche e più in generale di convinzioni davvero notevole (Plaskin 1990).

sistema internazionale dalla fine della guerra fredda, nelle sue diverse trasformazioni, innesta sul principio vestfaliano di sovranità, pur mantenendone il ruolo originario e legittimante, un principio istituzionale garantito dalla superiorità di potenza statunitense e dall'accettazione del ruolo statunitense dalla maggior parte degli altri attori. In altre parole, pur rimanendo centrato sullo stato e le sue prerogative come organizzazione politica, suggerisce un insieme di valori proposti come universali (fra cui la statualità stessa), un insieme di norme che accettano ma trasformano il contenuto delle prerogative della sovranità degli stati come attori di politica estera, e un insieme di istituzioni/organizzazioni internazionali tramite cui si esercita primariamente la sovranità individuale. Il sistema degli stati si trova così inglobato in un sistema incrementalmente “vischioso” (Ikenberry 2001, pp. 76-77) di istituzioni e organizzazioni internazionali che permettono l'esercizio mediato della potenza, e particolarmente di quella delle grandi potenze fra cui, in posizione prominente, figura quella statunitense. In questo modo, si produce la difesa e l'espansione di valori e norme potenzialmente universali ma certamente emersi ed evolutisi nella modernità occidentale: in particolare, proprietà e libero commercio (capitalismo), diritti umani e istituzioni liberali (liberalismo).

Tutto questo complesso sistema di regole, istituzioni e prassi – il cui sviluppo ha avuto origine nel corso dei quarant'anni di guerra fredda, e ha trovato un'ulteriore articolazione nel periodo post-bipolare – sembra essere poco gradito dal presidente Trump. Nonostante sia stata l'America stessa a investire in questo tipo di ordine, e nonostante i vantaggi che Washington ha saputo trarre da tale architettura istituzionale, l'agenda politica dell'attuale amministrazione sembra orientata a smantellarla, forse non prestando la dovuta attenzione a quale alternativa si possa proporre in sostituzione (analogamente, si potrebbe commentare, a quanto è avvenuto nel 2017 con il *repeal and replace* di Obamacare). L'avversione di Trump per l'ordine liberale, per inciso, non sembra riflettersi altrettanto intensamente nei suoi più stretti collaboratori: il segretario di Stato Rex Tillerson, quello alla Difesa James Mattis, così come il National security advisor H.R. McMaster hanno in diverse occasioni rassicurato alleati ed attuali o potenziali rivali della rilevanza che le istituzioni e gli accordi internazionali ancora rivestono per Washington.

### **Domande fondamentali del volume**

Questa ambiguità nell'ambizione revisionista dell'ordine internazionale solleva diversi interrogativi. La ricerca collettiva proposta in questo volume si limita ad esplorare la novità, il grado di rottura che l'amministrazione di Donald J. Trump è in grado di esercitare nei confronti sia della tradizione di politica estera americana post-guerra fredda, per come è stata declinata in questo

inizio di XXI secolo, sia della struttura dell'ordine internazionale contemporaneo; non tanto, quindi, la rottura rappresentata dalla natura dell'amministrazione in sé, quanto la sua espressione in termini di politiche effettivamente adottate. Le domande fondamentali a cui il lavoro complessivamente cerca di dare risposta sono infatti tre.

La prima vuole individuare quali siano le questioni essenziali d'ordine internazionale che l'amministrazione Trump dovrà affrontare. Le discrasie dell'ordine, ovvero la crescente distanza fra istituzioni d'ordine e *governance* internazionale non sono affatto una novità. Che la struttura dell'ordine internazionale fosse in sofferenza quantomeno dalla fine della guerra fredda è questione ben discussa (Colombo 2014). In effetti, alcune delle questioni che oggi sembrano presentarsi in modo particolarmente urgente risalgono a processi che appaiono con chiarezza dopo la conclusione della guerra fredda con forza incrementale, ma sono di origine persino più antica. A prescindere dalla personalità e dagli indirizzi delle amministrazioni che si sono succedute nel corso degli anni, in altre parole, il sistema internazionale contemporaneo presenta all'attenzione del nuovo inquilino della Casa Bianca alcune questioni non evitabili: tra le più stringenti, il processo di transizione di potenza, che potrebbe risultare in una ritrovata multipolarità e/o in una competizione egemonica; la crescente opposizione a regimi multilaterali di apertura commerciale; il ritorno del nazionalismo contro le organizzazioni internazionali; le difficoltà del processo di post-decolonizzazione dopo la fine della guerra fredda; l'aumento dell'assertività di attori dal rapporto ambiguo o conflittuale con i valori fondativi dell'ordine internazionale; la persistenza del rifiuto dell'Occidente che si esprime, parzialmente, nelle forme di violenza politica asimmetriche.

La seconda questione che guida questo lavoro indaga quali siano, in base alle decisioni politiche adottate in questi primi mesi, i tratti di continuità e discontinuità delle strategie dell'amministrazione Trump rispetto a quelle delle amministrazioni immediatamente precedenti. Spesso è stato notato come l'ufficio presidenziale produca una normalizzazione delle politiche presidenziali rispetto a quelle presentate durante la campagna elettorale: le responsabilità e la struttura istituzionale condivisa del processo decisionale americano, anche di politica estera, generalmente sembrano imporsi, pur se con diversità di grado, sugli elementi irrituali invece enfatizzati dalle necessità polemiche e polarizzanti del processo elettorale. Donald Trump rappresenta, da questo punto di vista, un caso particolarmente interessante: non solo perché si è presentato in opposizione con alcuni tratti della tradizione politica americana (almeno di quella recente), ma anche perché non gode del sostegno di buona parte del proprio partito di appartenenza, inclusa e soprattutto la sua élite. Egli sembra quindi essere potenzialmente carente di quelle risorse governative che potrebbero permettergli di esercitare un'azione politica costante e coerente, costringendolo quindi ad

aprirsi all'influenza di centri decisionali caratterizzati da posizioni di politica estera più tradizionali.

Infine, la terza e ultima domanda a cui il lavoro tenta di rispondere è in quale modo e in che misura le scelte strategiche di questa amministrazione, sempre in base alle indicazioni dei primi mesi, siano in grado di influenzare l'ordine internazionale nella sua interezza e nella sua articolazione regionale nell'immediato e medio termine. Se è infatti vero che l'attuale ordine è il risultato di un particolare approccio alla politica internazionale abbracciato dall'America dopo la Seconda guerra mondiale, è altrettanto verosimile che i responsabili, nel caso questo fallisca e collassi, siano proprio gli Stati Uniti. Coerentemente con la visione realista *à la* Gilpin (1981), il pilastro su cui si regge l'ordine liberale contemporaneo era e rimane l'impegno economico e militare di Washington: se, come annunciato in più occasioni, Donald Trump manterrà le sue promesse di riduzione del ruolo statunitense, l'impatto che l'attuale amministrazione potrebbe avere sui meccanismi oltre che sulla morfologia dell'ordine internazionale potrebbe essere dirompente. All'opposto, seguendo l'interpretazione "neo-liberale" (Ikenberry 2001), che individua nelle istituzioni internazionali il tratto caratterizzante dell'ordine contemporaneo scorgendo una, seppur discontinua, capacità delle stesse di imporsi sugli stati più potenti contro la loro volontà, un disimpegno statunitense potrebbe influenzare l'ordine in modo meno rilevante di quanto proposto dall'interpretazione realista, fino a prefigurare l'emersione di un ordine pienamente costituzionale.

È opportuno specificare che il volume non tratta, quantomeno direttamente, due questioni essenziali nella comprensione della politica estera americana contemporanea: la prima è relativa all'ordine internazionale, la seconda al processo decisionale che caratterizza l'amministrazione di Donald Trump. Nel primo caso, il volume non affronta, lasciandola irrisolta, la questione relativa alla transizione di potenza egemonica; ovvero, se effettivamente la potenza americana sia in declino in termini assoluti o relativi e, non meno importante, se a questo declino corrisponda l'ascesa di più attori o uno solo (ovviamente la Cina). Ci sono pochi dubbi che alcune grandi potenze adottino oggi politiche più assertive rispetto a quelle che le contraddistinguevano nell'ultimo decennio del secolo scorso. Allo stesso modo, ci sono poche discussioni sul fatto che alcuni indicatori economici (come la percentuale di PIL mondiale per singolo stato, o i tassi di crescita) confermino la dispersione di potenza (economica). Che questo si traduca però in dispersione di potenza anche militare e intellettuale è tutt'altro che assodato, così come che il processo attuale sia davvero irreversibile; infine, è possibile dubitare che questa dispersione produrrà necessariamente transizione egemonica.

La seconda questione non trattata direttamente, seppur appaia incidentalmente, concerne il processo decisionale dell'amministrazione americana, nel

suo interno e nel più ampio complesso dei centri decisionali di politica estera. In altre parole, se esista una coerente “agenda” presidenziale di politica estera, quale sia il grado di consenso da questa goduto all’interno dell’amministrazione, e quanto ampio sia lo “spazio politico” a disposizione del nuovo esecutivo americano. La questione è relativa in primo luogo alla pluralità di orientamenti ideologici presenti nell’amministrazione; secondariamente, dipende dalla natura, pervasività e cogenza dei vincoli e degli incentivi esercitati sulle scelte politiche dell’amministrazione dalla politica interna americana (intesa sia come architettura istituzionale, sia come orientamenti dell’elettorato). Una trattazione di questa questione, nelle sue complesse articolazioni, richiede un lavoro dedicato, proponendosi come indicazione di ricerca futura.

### **Concetti fondamentali e prospettiva del volume**

L’accezione di ordine internazionale accolta in questo volume segue quella proposta da H. Bull, come “un modello di attività che sostiene gli scopi elementari o primari della società degli stati” (Bull 1977, pp. 18-19). L’ordine internazionale si produce attraverso relazioni di relativa congruità fra scopi e valori, norme, e istituzioni. Senza voler utilizzare rigidamente questa definizione, essa pone all’attenzione dell’analisi gli scopi e i valori condivisi dagli attori del sistema internazionale e dei singoli sistemi regionali, le norme che essi accettano nelle loro relazioni, e il ruolo delle istituzioni presenti all’interno del sistema di assicurare il rispetto delle norme, ovvero la loro capacità di imporsi sulla volontà degli stati, inclusi i più potenti. Nel tentativo di rispondere alle domande che guidano l’analisi, appare quindi necessario valutare il grado di influenza che gli Stati Uniti sono in grado di esercitare in questo momento storico a livello valoriale, normativo, e istituzionale, e al contrario il grado di influenza che il sistema internazionale è in grado di esercitare sugli Stati Uniti.

Come accennato, l’ordine internazionale contemporaneo è stato definito in modi molto diversi. Il volume accetta la definizione di John Ikenberry come un “ordine internazionale aperto e poggiante sulle regole”, “incardinato e difeso da istituzioni come le Nazioni Unite e da norme come il multilateralismo” (Ikenberry 2011)<sup>3</sup>. In relazione alla definizione di Bull, esso indicherebbe un ordine internazionale che, innestandosi sull’ordine vestfaliano centrato sugli stati e sul principio di sovranità, lo modificherebbe poggiando su: a livello di scopi e valori, una tendenziale preferenza per i valori democratici e liberali (inclusi quelli capitalisti), da cui scaturiscono norme che si affiancano a quelle derivanti dal

---

<sup>3</sup> Traduzione dell’autore (nell’edizione originale: “open and rule-based international order”, “enshrined in institutions such as the United Nations and norms such as multilateralism”).

principio di sovranità modificandole, depotenziandole o indirizzandone l'applicazione (il multilateralismo come modalità principale di risoluzione delle controversie, il divieto delle guerre di conquista, la legittimità dell'interventismo umanitario, il rifiuto della guerra preventiva, l'apertura commerciale, il principio *Responsability to Protect* ecc.) mentre, a livello istituzionale, esprimendo una preferenza per stati caratterizzati da sistemi politici democratici e la creazione di istituzioni e organizzazioni internazionali a cui viene assegnato un ruolo primario nella gestione dell'ordine.

Una seconda definizione dell'ordine contemporaneo è quella di egemonia (benevolente) statunitense. Questa definizione sottolinea come l'ordine liberale effettivamente poggi sulla superiore potenza (egemonica) statunitense e sulla volontà degli Stati Uniti, insieme ad alcuni importanti alleati, di crearlo e mantenerlo a causa di motivazioni etiche (per esempio, ridurre il rischio di guerra) ed egoistiche di lungo periodo. Parallelamente, illustra come l'ordine liberale fondato sulla disparità di potenza richieda un certo grado di autorità statunitense, ovvero l'accettazione del ruolo egemonico statunitense da parte di una cospicua percentuale degli altri attori.

Seguendo questa prospettiva, quindi, l'analisi del volume si concentra sulle politiche statunitensi intraprese in questo secolo nei confronti dell'ordine internazionale liberale (in termini di scopi e valori, norme, e istituzioni) e sui loro risultati fino all'elezione del presidente Trump, così da contestualizzare le politiche da questo decise nei primi mesi del suo mandato ed evidenziarne i tratti di continuità-discontinuità rispetto alle amministrazioni precedenti.

## **Organizzazione e sviluppo del volume**

Il volume è organizzato in due parti. La prima delinea il ruolo e le politiche degli Stati Uniti nei confronti dell'ordine internazionale in questo primo scorcio di secolo. Il primo capitolo, di Andrea Carati, introduce al volume concentrandosi sulle questioni d'ordine internazionale emerse dalla fine della guerra fredda e con particolare evidenza dall'11 settembre 2001, ripercorrendo le difficoltà statunitensi nel "gestire" l'ordine in questa fase, per poi offrire un'interpretazione della visione strategica dell'amministrazione Trump.

I tre successivi contributi sono organizzati tematicamente, tracciando le strategie americane in base a una suddivisione non rigida ma relativamente condivisa in letteratura, particolarmente di stampo realista, fra le fonti o campi della potenza. Andrea Locatelli si sofferma sulla potenza militare, ovvero sulla politica di difesa e di sicurezza americana, attraversata da un processo di cambiamento radicale teso a garantire sicurezza di fronte all'emersione di nuove minacce. Nello specifico, il capitolo nota la difficoltà statunitense di trasformare

la superiorità militare in sicurezza: un dato quasi paradossale, in virtù del quale l'America è arrivata a non avere rivali diretti in grado di contrastarla militarmente, e risultare al tempo stesso impreparata di fronte alle sfide dell'attuale contesto della sicurezza. Arlo Poletti discute le indicazioni di politica economica dell'amministrazione americana nella loro capacità di influenzare l'ordine economico internazionale contemporaneo. L'analisi si concentra con particolare attenzione sull'intenzione dell'amministrazione di privilegiare accordi bilaterali rispetto a quelli regionali e multilaterali, illustrando i vincoli che l'amministrazione deve affrontare e i possibili, e forse paradossali, effetti che questa strategia potrebbe produrre sull'ordine economico liberale. Enrico Fassi si concentra sull'ultima fonte della potenza: lo status internazionale (o prestigio di uno stato, o autorità, o potenza ideale, o *soft power*) nel suo rapporto da un lato con l'elemento multilaterale dell'ordine liberale e dall'altro con le politiche che meglio esprimono la promozione dei "valori" americani: promozione della democrazia e commercio aperto. L'analisi proposta inquadra questi due elementi come essenziali nella costruzione dell'ordine liberale statunitense, e ne segue la centralità nelle politiche statunitensi concentrandosi sulle ultime due presidenze; in questo modo, emergono certo alcune discontinuità ma si evidenziano le continuità fra l'attuale amministrazione repubblicana e quella democratica precedente.

La seconda parte del volume analizza l'ordine internazionale nella sua articolazione regionale. L'emersione di sistemi regionali, caratterizzati da specificità, è un tratto del sistema internazionale notato con una certa regolarità (su tutti, si veda Buzan e Waever 2004). In effetti, le modalità di funzionamento dell'ordine internazionale, nella loro applicazione regionale, sono caratterizzate da ampia eterogeneità. A regioni caratterizzate da anarchia matura, o definibili come comunità (di sicurezza), si affiancano ordini di equilibrio di potenza e ordini premoderni. In aggiunta, in alcune di queste regioni sono localizzate potenze con aspirazioni forse globali ma che, certamente, tendono a limitare la capacità dell'egemone di aumentare o mantenere influenza in quella che essi considerano la propria sfera (regionale) d'influenza. I capitoli di questa seconda parte discutono le evoluzioni delle politiche statunitensi di questo secolo all'interno delle singole regioni, in particolare concentrandosi su come esse siano state in grado di influenzare il singolo ordine regionale, per contestualizzare le politiche dell'amministrazione.

Mireno Berrettini delinea la "questione nordcoreana" all'interno dello spostamento americano verso il Pacifico, nel quadro delle strategie statunitensi di inclusione e controllo dell'ascesa cinese, illustrando come quella regione sia parte di una riformulazione delle modalità di esercizio dell'egemonia statunitense. Serena Giusti, Carolina De Stefano e Moreno Stambazzi discutono la partecipazione condizionata e discontinua della Russia all'ordine internazionale, in

epoca post-sovietica. A questo fine, tracciano l'origine e i contorni della concettualizzazione russa in merito dell'ordine internazionale e ne illustrano l'impatto sulla politica estera del Cremlino sia a livello internazionale sia regionale. Antonio Zotti si concentra sul rapporto fra Stati Uniti e Unione Europea e, più in generale, con le potenze del vecchio continente, inserendo le posizioni politiche espresse dall'amministrazione di Donald Trump nel quadro delle dinamiche europee e transatlantiche. Il punto centrale dell'analisi è relativo alla resilienza dei valori e delle norme che creano la comunità di sicurezza transatlantica; non meno importante, il capitolo si interroga se l'ascesa di Trump in America e di partiti politici "populisti" in Europa non rappresentino un unico fenomeno transatlantico, che potrebbe trasformare la *governance* di questa comunità. In relazione alla regione mediorientale, Valeria Giannotta e Alessandro Quarenghi individuano nelle politiche americane immediatamente successive agli attentati dell'11 settembre, di maggiore o minore natura revisionista, un fattore causale dell'indebolimento dei meccanismi dell'ordine regionale, notando come, alla luce dei primi passi compiuti nell'area, l'amministrazione attuale sembri tuttora intenzionata a intervenire nella regione. Aldo Pigoli ripercorre la perdita di rilevanza, da una prospettiva statunitense, del sotto-sistema africano, inquadrando la continuità delle politiche dell'amministrazione attuale con quelle delle precedenti: anche nella nuova amministrazione, il continente africano sembra apparire residuale. Tiziana Bertaccini sottolinea la complessità dei rapporti fra "le regioni latinoamericane" e gli Stati Uniti nell'ultimo quarto di secolo, tra tentativi di proposte anti-egemoniche e riallineamento. Da questo punto di vista, la complessità e la contraddittorietà sembrano due elementi che rendono non ancora definita la visione strategica dell'amministrazione attuale verso l'America latina.

## Bibliografia

- Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York, Palgrave (ed.it. *La società anarchica. L'ordine nella politica mondiale*, Milano, Vita & Pensiero, 2005).
- Buzan, Barry e Weaver, Ole (2003), *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Colombo, Alessandro (2014), *Tempi decisivi: natura e retorica delle crisi internazionali*, Milano, Feltrinelli.
- Friedman, Uri (2016), «How Donald Trump Could Change the World», *The Atlantic*, 7 November. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/11/trump-election-foreign-policy/505934/>

- Gilpin, Robert (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press (ed.it. *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Bologna, il Mulino, 1989).
- Ikenberry, John G. (2001), *After Victory. Institutions, Strategic restraint and the rebuilding of order after major wars*, Princeton, Princeton University Press (trad.it. *Dopo la vittoria. Istituzioni, strategie della moderazione e ricostruzione dell'ordine internazionale dopo le grandi guerre*, Milano, Vita & Pensiero, 2003).
- Ikenberry, John G (2011) «The Future of the Liberal World Order. Internationalism After America», *Foreign Affairs*, May/June. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-05-01/future-liberal-world-order>
- Kundnani, Hans (2017), «What is the Liberal International Order?», *Policy Brief of The German Marshall Fund of the US*, 03 May. <https://www.gmfus.org/publications/what-liberal-international-order>
- Mearsheimer, John J (2016), «Donald Trump Should Embrace a Realist Foreign Policy. But can he take on the infamous Washington “Blob”?», *The National Interest*, 27 November. <https://nationalinterest.org/feature/donald-trump-should-embrace-realist-foreign-policy-18502>
- Plaskin, Glenn (1990), «Playboy Interview: Donald Trump», *Playboy magazine*, March. <https://www.playboy.com/articles/playboy-interview-donald-trump-1990>