

Traduzione automatica, originale quì sotto

[link.foreignaffairs.com](http://link.foreignaffairs.com)

6 aprile 2021

## **Le relazioni USA-Russia possono solo peggiorare di James Goldgeier**

*è Robert Bosch Senior Visiting Fellow presso la Brookings Institution e Professore di Relazioni Internazionali presso l'American University.*



È difficile immaginare che le relazioni USA-Russia potrebbero peggiorare molto, ma purtroppo è improbabile che migliorino presto. Negli ultimi due decenni, il presidente russo Vladimir Putin ha definito gli interessi del suo paese in modi incompatibili con gli interessi degli Stati Uniti e dei suoi alleati europei. Questi ultimi ritengono che la democrazia, lo stato di diritto e la fornitura di sicurezza ai paesi dell'Europa orientale rafforzino la stabilità; Putin, nel frattempo, considera la diffusione della democrazia una minaccia per il suo regime e ritiene che avere vicini vulnerabili rafforzi la sicurezza russa.

Qualsiasi miglioramento continuo delle relazioni tra gli Stati Uniti e la Russia al di là del progresso sul controllo degli armamenti (come la recente estensione del nuovo trattato START) richiederebbe una delle due concessioni: o gli Stati Uniti ripongono il loro sostegno fondamentale per la democrazia e riconoscono formalmente un russo -la sfera di influenza privilegiata nell'ex Unione Sovietica o il presidente russo decide che i suoi interessi non sono minacciati da una maggiore democrazia nella regione o dall'aver vicini completamente sovrani. Nessuno dei due è probabile che si concretizzi nel prossimo futuro. L'elezione del presidente degli Stati Uniti Joe Biden, che ha fatto del sostegno alla democrazia in patria e all'estero al centro della sua presidenza, segnala che gli Stati Uniti non cesseranno di difendere i valori democratici tradizionali in Europa almeno per i prossimi quattro anni. Nel frattempo, finché Putin rimarrà al potere, la politica di

Mosca continuerà ad essere segnata dalla paura della democrazia e della piena sovranità dei vicini della Russia.

## **LA CALMA PRIMA DELLA TEMPESTA**

I responsabili delle decisioni statunitensi si sono avvicinati al mondo del dopo guerra fredda con una chiara lezione dall'esperienza americana nel ventesimo secolo. Come molti altri, hanno tracciato un collegamento tra il disimpegno degli Stati Uniti dall'Europa dopo la prima guerra mondiale e l'inizio della seconda guerra mondiale solo due decenni dopo. Hanno anche visto la decisione degli Stati Uniti di rimanere in Europa di fronte alla potenziale aggressione sovietica dopo la fine della seconda guerra mondiale come aver salvato l'Europa occidentale da un destino comunista. Per i funzionari statunitensi, quindi, il continuo dominio americano sulla sicurezza europea attraverso la NATO era necessario per mantenere la pace nei tempi incerti successivi alla Guerra Fredda. Lo scoppio della guerra in Jugoslavia ha esacerbato quelle paure, alimentando la narrativa che senza gli Stati Uniti il nazionalismo aspettava di essere scatenato e il conflitto poteva scoppiare ovunque nella regione.

Ma gli Stati Uniti hanno anche cercato di assicurare prima i sovietici e poi i russi che l'Occidente non avrebbe approfittato della fine del dominio di Mosca sull'Europa orientale per minare la sicurezza dell'ex superpotenza. Quando il presidente degli Stati Uniti Bill Clinton informò il presidente russo Boris Eltsin nel settembre 1994 dei piani per andare avanti con l'allargamento della NATO, disse: "Non voglio che tu creda che mi sveglio ogni mattina pensando solo a come rendere i paesi del Patto di Varsavia una parte della NATO - non è così che la vedo. Quello a cui penso è come utilizzare l'espansione della NATO per promuovere l'obiettivo più ampio e più elevato della sicurezza, dell'unità e dell'integrazione europee, un obiettivo che so che condividi".

Quella citazione riassume succintamente le differenze tra gli Stati Uniti e la Russia durante la presidenza Eltsin. Per gli Stati Uniti, la NATO era lo strumento giusto per raggiungere la stabilità e la sicurezza europea perché consentiva agli Stati Uniti di restare al comando. Il presidente degli Stati Uniti lo ha sostenuto e ha cercato di dimostrare che non stava cercando di danneggiare la Russia sfruttando il crollo del Patto di Varsavia. Ma la leadership americana è stata precisamente ciò che ha reso la NATO lo strumento sbagliato dal punto di vista della Russia. Eltsin, sebbene avrebbe potuto concordare con l'obiettivo di Clinton di promuovere l'unità europea, non condivideva la convinzione della sua controparte americana che la NATO fosse il mezzo migliore per raggiungerla, né lo fece nessun altro alto funzionario russo. Sotto la guida statunitense della NATO, la partnership minore sarebbe stata la migliore opzione disponibile per la Russia. Ma data l'opposizione russa a un simile accordo, alla fine è stato escluso dall'Europa che gli Stati Uniti hanno cercato di costruire attraverso l'alleanza.

Eltsin aveva scommesso le sue fortune politiche portando il suo paese in Occidente. Dalla sua battaglia politica interna con Mikhail Gorbachev nei mesi calanti dell'Unione Sovietica, Eltsin aveva cercato di ottenere il favore essendo più filo-occidentale, pro-democrazia e pro-mercato del leader sovietico. Era troppo debole per opporsi alle politiche americane, quindi prese ciò che poteva ottenere: non solo l'assistenza finanziaria degli Stati Uniti, i suoi alleati e le istituzioni finanziarie internazionali, ma anche i simboli del fatto che veniva trattato come un pari. Questi includevano l'Atto istitutivo NATO-Russia - che stabiliva una partnership tra l'Occidente e la Russia mentre gli inviti ad aderire all'alleanza venivano estesi alla Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia - e la partecipazione russa al gruppo G-7 delle democrazie industrializzate avanzate, creando il G-8.

Alla fine degli anni '90, sembrava che per tutte le sfide nelle relazioni tra Stati Uniti e Russia (in particolare sulla campagna di bombardamenti della Serbia di 78 giorni della NATO per conto dei kosovari), gli Stati Uniti e l'Europa fossero riusciti a

superare Divisioni della Guerra Fredda e allontanare il peggio del nazionalismo in Europa. Il leader serbo Slobodan Milosevic non era più in grado di scatenare il terrore nei Balcani occidentali; la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia si unirono alla NATO e presto ne sarebbero seguite altre; l'Unione Europea stava procedendo con la propria espansione in tutta Europa; e la Russia sembrava ancora orientata verso l'Occidente. Nel novembre 1999, Clinton ha visitato la sua alma mater, la Georgetown University, per commemorare il decimo anniversario della caduta del muro di Berlino. È stato, in un certo senso, il commiato del suo sforzo di costruire sulla visione del presidente George HW Bush di un'Europa "intera e libera". Clinton ha ricordato al suo pubblico che aveva deciso di "fare per la metà orientale dell'Europa quello che abbiamo contribuito a fare per la metà occidentale dopo la seconda guerra mondiale". Per quanto riguarda la Russia, ha affermato, la sua "trasformazione è appena iniziata. È incompleto. È imbarazzante. A volte non è bello, ma abbiamo un profondo interesse nel suo successo".

Clinton ha anche dichiarato: "Ora siamo all'apice del nostro potere e prosperità". Lo intendeva come una conferma che gli Stati Uniti erano in grado di plasmare gli affari globali a proprio piacimento. Dopo tutto, aveva fatto della nozione degli Stati Uniti la "nazione indispensabile" un segno distintivo della sua presidenza. Sfortunatamente, la convinzione che gli Stati Uniti fossero all'apice del loro potere e prosperità si è rivelata una profezia, poiché altri, inclusa la Russia, hanno guadagnato più potere e la capacità degli Stati Uniti di dominare quei paesi è diminuita drasticamente.

## **IL RITORNO DELLA RUSSIA**

Riflettendo sugli anni '90, Putin ha assistito all'umiliazione della Russia. Credeva che l'Occidente stesse lavorando per imporre la sua visione dell'ordine mondiale. Il crollo dell'Unione Sovietica è stata "la più grande catastrofe geopolitica del secolo", ha dichiarato Putin. "Per quanto riguarda il popolo russo, è diventata una vera tragedia. Decine di milioni di nostri concittadini e connazionali si sono trovati oltre i confini del territorio russo".

Putin non stava suggerendo di voler ricreare l'URSS. Ma piuttosto che cercare di integrare la Russia nell'Occidente come aveva fatto il suo predecessore antisovietico - il che significava inevitabilmente relegare la Russia al ruolo di partner minore degli Stati Uniti - Putin cercò di costruire una grande potenza indipendente, che potesse impegnarsi con il L'ovest alle sue condizioni e domina le sue immediate vicinanze. All'inizio della presidenza di Putin, le sue politiche non erano necessariamente antagoniste, ma cercavano di liberare la Russia dalle interferenze occidentali, e soprattutto americane.

Dal punto di vista americano, l'allargamento della NATO, la guerra in Kosovo del 1999, il ritiro unilaterale americano dal Trattato sui missili antibalistici (Trattato ABM), la guerra in Iraq del 2003 e il sostegno alle "rivoluzioni colorate" del 2003-5 in Georgia, Kirghizistan e l'Ucraina erano politiche discrete. I funzionari statunitensi non si consideravano dannosi per gli interessi russi, ma piuttosto come promuovere la democrazia e lo stato di diritto nell'Europa centrale e orientale, proteggendo i kosovari dal regime brutale di Milosevic, creando la capacità di difendere gli Stati Uniti e i suoi alleati dalla minaccia dei missili balistici iraniani eliminando la possibilità che il presidente iracheno Saddam Hussein possa minacciare il mondo con armi di distruzione di massa e sostenendo i riformatori che cercano di costruire la democrazia negli stati fragili.

La prospettiva russa differiva nettamente. I funzionari di Mosca hanno osservato gli Stati Uniti non solo mantenere la loro alleanza della Guerra Fredda, ma anche ampliarla, incorporando territori precedentemente controllati dall'Unione Sovietica, tra cui Estonia, Lettonia e Lituania. Quando la NATO entrò in guerra contro la Serbia nel 1999, lo fece per le obiezioni russe e senza passare attraverso il Consiglio di sicurezza dell'ONU, dove lo status della Russia come membro permanente le avrebbe permesso di porre il veto

all'azione. Solo quattro anni dopo, la NATO entrò in guerra contro l'Iraq, di nuovo senza l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza e di nuovo mettendo da parte l'opposizione russa (oltre che francese e tedesca). Molti a Mosca hanno visto l'uscita degli Stati Uniti dal Trattato ABM come un degrado del deterrente nucleare russo (in particolare dopo che l'amministrazione George W. Bush ha annunciato i suoi piani per costruire un sistema di difesa missilistica con intercettori e un radar da stazionare in Polonia e Repubblica Ceca, , rispettivamente). E per Putin, le "rivoluzioni colorate" non erano la prova del fiorire della società civile, ma piuttosto la conferma che gli Stati Uniti stavano perseguendo il cambio di regime in Europa, inclusa la Russia. Per Mosca, quindi, gli stessi eventi che, dal punto di vista americano, erano politiche discrete che avevano poco a che fare con la Russia, hanno costruito una narrazione di Stati Uniti che cercano di imporre la propria volontà e i propri principi agli altri a scapito degli interessi russi.

Nel 2007, Putin è andato alla Conferenza annuale sulla sicurezza di Monaco e ha tenuto un discorso per sfogare la sua opposizione alle azioni degli Stati Uniti su queste basi. Si lamentava dell'unilateralismo americano: "Un unico centro di potere. Un unico centro di forza. Un unico centro decisionale. Questo è il mondo di un maestro, un sovrano. " Ha sostenuto che "il processo di espansione della NATO non ha nulla a che fare con la modernizzazione dell'alleanza", dichiarando: "Abbiamo il diritto di chiedere:" Contro chi è diretta questa espansione? "

E sempre c'è stata l'Ucraina, che Putin ha detto al presidente George W. Bush nel 2008 "non era nemmeno un paese". Eltsin un decennio prima aveva avvertito Clinton che non poteva accettare l'adesione dell'Ucraina alla NATO e aveva cercato un accordo privato che gli Stati Uniti non avrebbero perseguito. Nel febbraio 2008, l'ambasciatore degli Stati Uniti in Russia William Burns stava dicendo ai suoi superiori a Washington: "L'ingresso dell'Ucraina nella NATO è la più brillante di tutte le redline per l'élite russa (non solo Putin)". Ha avvertito che i funzionari russi considererebbero l'offerta di un Piano d'azione per l'adesione (MAP) - un passo verso l'adesione alla NATO - all'Ucraina (e alla Georgia) al prossimo vertice della NATO come "lanciare il guanto strategico".

L'opposizione francese e tedesca all'offerta di MAP per Ucraina e Georgia ha tolto l'idea dal tavolo, ma il compromesso forgiato all'interno dell'alleanza ha portato a una dichiarazione del vertice della NATO che l'Ucraina e la Georgia "diventeranno membri della NATO". Entrando in guerra con la Georgia nel 2008 e invadendo l'Ucraina nel 2014, Putin ha confermato ciò che Burns aveva messo in guardia: Putin non avrebbe tollerato il superamento di alcune linee rosse percepite come troppo minacciose per gli interessi della Russia.

I conflitti su Ucraina e Georgia riflettevano le divergenti definizioni dei loro interessi da parte di Stati Uniti e Russia durante gli anni di George W. Bush e Putin. Come ha sostenuto Clinton a Eltsin nel 1994, gli Stati Uniti credevano che l'espansione delle istituzioni occidentali avrebbe offerto stabilità e sicurezza tanto necessarie ai paesi dell'Europa orientale. Nel frattempo, la Russia proteggeva quella che considerava la sua sfera di influenza privilegiata dalle norme, dalle regole e dalle istituzioni occidentali. L'Occidente credeva che i paesi sovrani potessero fare le proprie scelte sul loro futuro, il che, a sua volta, era visto a Mosca come un indebolimento degli interessi russi e, potenzialmente, anche del suo regime.

Sembra esserci una breve tregua da questi conflitti con il "reset", una politica intrapresa dal presidente Barack Obama con il presidente russo Dmitry Medvedev (che teneva caldo il seggio presidenziale mentre Vladimir Putin ricopriva la carica di primo ministro). Il ripristino è stato un approccio transazionale alla politica, con ciascuna parte che riconosceva gli interessi fondamentali dell'altra. Obama ha chiarito che non avrebbe promosso l'adesione dell'Ucraina e della Georgia alla NATO e ha abbandonato il piano di

difesa missilistica lanciato dall'amministrazione Bush a favore di un diverso dispiegamento della difesa missilistica più chiaramente progettato per combattere l'Iran. Nel frattempo, la Russia ha accettato di sostenere sanzioni più rigide contro l'Iran per indurre Teheran ad abbandonare la sua ricerca di armi nucleari. Cosa più importante, Mosca ha permesso agli Stati Uniti di creare un nuovo corridoio per rifornire l'Afghanistan attraverso lo spazio aereo controllato dalla Russia, il che significava che gli Stati Uniti non dipendevano più completamente dal Pakistan. I due paesi hanno anche convenuto che era nel loro interesse reciproco forgiare un nuovo accordo sul controllo degli armamenti, il nuovo trattato START, che ridurrebbe ulteriormente il loro numero di armi nucleari strategiche e fornirebbe misure di verifica per mantenerlo.

Ahimè, il ripristino è terminato. Sebbene i russi si siano astenuti durante il voto del Consiglio di sicurezza che autorizzava la NATO a lanciare attacchi aerei contro la Libia nel 2011 per proteggere la popolazione di Bengasi, Putin si è infuriato quando l'operazione ha provocato il rovesciamento e la morte del presidente Muammar Gheddafi. Nello stesso anno, in Russia scoppiarono le proteste intorno alle elezioni parlamentari e Putin interpretò le dichiarazioni dell'allora Segretario di Stato Hillary Rodham Clinton come incitamento ai suoi oppositori. Nel 2013, la fuga di documenti dell'Agenzia per la sicurezza nazionale da parte di Edward Snowden, seguita dal suo ricevimento di asilo in Russia, ha conquistato i titoli dei giornali. Il rapporto si è davvero sciolto quando Putin ha annesso la Crimea e ha iniziato una guerra civile nell'Ucraina orientale l'anno successivo. I grandi paesi che invadevano i loro vicini più piccoli, in particolare in Europa, avevano fatto parte di un'epoca passata e scioccato gli europei che erano arrivati a credere che la creazione e l'espansione dell'Unione europea avesse definitivamente reso la guerra nel continente un ricordo del passato. In risposta, gli Stati Uniti e i loro alleati hanno imposto sanzioni alla Russia. Sembrava che la relazione non potesse peggiorare molto.

## **DESTINATO A FALLIRE**

Ogni tentativo di Donald Trump di migliorare la relazione è stato condannato fin dall'inizio. Essendo stato compromesso dall'ingerenza della Russia nelle elezioni presidenziali del 2016, Trump non poteva permettersi di essere visto come se stesse facendo gli ordini di Putin, specialmente in una serie di aree chiave. Il Congresso, nel frattempo, non solo non era disposto a revocare le sanzioni contro la Russia, ma vi si aggiunse dopo che l'interferenza russa fu smascherata. Funzionari statunitensi in tutto il governo - nominati politici e funzionari di carriera allo stesso modo - sono rimasti impegnati a continuare la politica degli Stati Uniti di fornire rassicurazione ai vicini orientali della NATO e rafforzare la deterrenza all'indomani dell'invasione russa dell'Ucraina, compresi i pattugliamenti aerei e marittimi intensificati nelle regioni del Mar Baltico e del Mar Nero, nonché esercitazioni militari rafforzate e rotazioni di dispiegamenti militari. Oltre ad esacerbare la polarizzazione politica esistente negli Stati Uniti, Putin ha ottenuto ben poco interferendo nella politica interna degli Stati Uniti. Inoltre, la strategia di difesa nazionale e la strategia di sicurezza nazionale dell'amministrazione Trump hanno chiarito che la Russia era ora, insieme alla Cina, un "concorrente strategico". E su sollecitazione del suo allora consigliere per la sicurezza nazionale John Bolton, Trump si è ritirato dal Trattato sulle forze nucleari a raggio intermedio vecchio di tre decenni per la denuncia di lunga data delle violazioni russe.

Sebbene il suo predecessore si fosse rifiutato di impegnarsi a prorogare il nuovo trattato START, Biden ha concordato con i russi una proroga di cinque anni poco dopo il suo ingresso in carica. Affrontare i pericoli delle armi nucleari è l'unico settore in cui gli interessi delle due parti consentono una maggiore cooperazione. Il controllo degli armamenti è emerso come un punto fermo della relazione all'indomani della crisi missilistica cubana del 1962, concentrandosi prima sulla limitazione dei test nucleari e

successivamente sulla limitazione del numero di missili e testate. È l'unico problema che crea l'ottica di due superpotenze, conferendo così alla Russia il suo amato status di pari agli Stati Uniti. Ed è nell'interesse di entrambe le parti limitare le armi nucleari e fornire misure di verifica per prevenire violazioni.

## **UN FUTURO SFUMATO**

Nel 1993, Clinton ha deciso di sostenere Eltsin come la migliore speranza per una partnership USA-Russia. Otto anni dopo, George W. Bush guardò Putin negli occhi e se ne andò credendo di aver scrutato l'anima del presidente russo. Obama è entrato in carica nel 2009 cercando di ripristinare le relazioni USA-Russia con la sua controparte di primo mandato, Medvedev. Otto anni dopo, Trump ha iniziato la sua presidenza sotto la nuvola dell'interferenza russa nelle elezioni statunitensi, ma sembra credere a tutto ciò che Putin gli ha detto.

In ogni caso, le prime grandi speranze per le relazioni tra Russia e Stati Uniti hanno presto lasciato il posto a realtà amare. La campagna di bombardamenti NATO del 1999 contro la Serbia ha creato il peggior conflitto tra le due potenze durante gli anni Clinton-Eltsin. Nel 2008, la guerra russo-georgiana ha lasciato a brandelli un rapporto che era naufragato dalla decisione degli Stati Uniti del 2003 di entrare in guerra in Iraq. All'inizio del secondo mandato di Obama, Putin ha ordinato l'invasione dell'Ucraina e l'annessione della Crimea, portando l'Occidente a imporre sanzioni e rafforzare la sua presenza militare nell'Europa orientale. E indipendentemente dalla strana affinità di Trump per Putin, le relazioni USA-Russia hanno continuato a deteriorarsi durante il suo mandato.

Quando Biden inizia la sua presidenza, un aspetto delle relazioni USA-Russia è finito: le grandi speranze per ciò che un presidente degli Stati Uniti entrante può ottenere. L'hack di SolarWinds, l'interferenza elettorale russa, il conflitto in Ucraina e l'avvelenamento e l'arresto del leader dell'opposizione russa Alexei Navalny sono solo alcune delle questioni che ostacoleranno qualsiasi ritorno a un rapporto più positivo USA-Russia. Ma da quando Putin è diventato presidente per la prima volta più di 20 anni fa, il problema più grande sono state le ambizioni contrastanti che i leader statunitensi e russi hanno per il mondo e soprattutto per l'Europa. Sebbene sia possibile che Trump si sia piegato alla visione di Putin in un secondo mandato, le visioni contrastanti di Mosca e Washington saranno in piena mostra negli anni di Biden.

Migliori relazioni con un altro paese non sono mai fine a se stesse, ma piuttosto un mezzo per promuovere gli interessi nazionali, e per il momento Stati Uniti e Russia definiscono i loro in modo molto diverso. Oltre ad esplorare nuovi accordi sul controllo degli armamenti per limitare le armi nucleari strategiche, è probabile che l'agenda bilaterale per le relazioni USA-Russia rimanga piuttosto esigua per il prossimo futuro.

# U.S.-Russian Relations Will Only Get Worse



[link.foreignaffairs.com/click/23472550.104920/aHR0cHM6Ly93d3cuZm9yZWlnbmFmZmFpcnMuY29tL2FydGljbGVzL3J1c3NpYS1mc3UvMjAyMS0wNC0wNi91cy1ydXNzaWFuLXJlbGF0aW9ucy13aWxsLW9ubHktZ2V0LXdvcnNIP3V0bV9tZW9pdW09bmV3c2xldHRlcnMmdXRtX3NvdXJjZT10d29mYSZ1dG1fY2FtcGFpZ249VS5TLi1SdXNzaWFuJTlwUmVsYXRpb25zJTlwV2lsbCUyME9ubHkIMjBHZXQIMjB3JzZSZ1dG1fY29udGVudD0yMDIxMDQwOQ/599e68ac27fdb04c748b5083Cfb95f27f](https://link.foreignaffairs.com/click/23472550.104920/aHR0cHM6Ly93d3cuZm9yZWlnbmFmZmFpcnMuY29tL2FydGljbGVzL3J1c3NpYS1mc3UvMjAyMS0wNC0wNi91cy1ydXNzaWFuLXJlbGF0aW9ucy13aWxsLW9ubHktZ2V0LXdvcnNIP3V0bV9tZW9pdW09bmV3c2xldHRlcnMmdXRtX3NvdXJjZT10d29mYSZ1dG1fY2FtcGFpZ249VS5TLi1SdXNzaWFuJTlwUmVsYXRpb25zJTlwV2lsbCUyME9ubHkIMjBHZXQIMjB3JzZSZ1dG1fY29udGVudD0yMDIxMDQwOQ/599e68ac27fdb04c748b5083Cfb95f27f)

April 6, 2021



Russian Prime Minister Vladimir Putin with U.S. Vice President Joe Biden in Moscow, Russia, March 2011

Alexander Natruskin / Reuters

It is hard to imagine that U.S.-Russian relations could get much worse, but sadly, they are unlikely to get better anytime soon. Over the past two decades, Russian President Vladimir Putin has defined his country's interests in ways that are incompatible with the interests of the United States and its European allies. The latter believe that democracy, the rule of law, and the provision of security to eastern European countries enhance stability; Putin, meanwhile, considers the spread of democracy to be a threat to his regime and believes that having vulnerable neighbors enhances Russian security.

Any sustained improvement of relations between the United States and Russia beyond progress on arms control (such as the recent extension of the New START treaty) would require one of two concessions: either the United States shelve its foundational support for democracy and formally recognizes a Russian-privileged sphere of influence in the former Soviet Union or the Russian president decides his interests are not threatened by greater democracy in the region or by having fully sovereign neighbors. Neither is likely to

materialize in the near future. The election of U.S. President Joe Biden, who has made support for democracy at home and abroad the centerpiece of his presidency, signals that the United States will not cease to champion traditional democratic values in Europe for at least the next four years. Meanwhile, as long as Putin remains in power, Moscow's policy will continue to be marked by a fear of democracy and of the full sovereignty of Russia's neighbors.

## THE CALM BEFORE THE STORM

---

U.S. decision-makers approached the post–Cold War world with a clear lesson from the American experience in the twentieth century. Like many others, they drew a link between U.S. disengagement from Europe after World War I and the onset of World War II just two decades later. They also saw the United States' decision to remain in Europe in the face of potential Soviet aggression after the end of World War II as having saved Western Europe from a communist fate. For U.S. officials, then, continued American dominance over European security through NATO was necessary to keep the peace in the uncertain times following the Cold War. The outbreak of war in Yugoslavia exacerbated those fears, feeding the narrative that without the United States, nationalism was waiting to be unleashed and conflict could erupt anywhere in the region.

But the United States also sought to reassure first the Soviets and then the Russians that the West would not take advantage of the end of Moscow's domination of eastern Europe to undermine the former superpower's security. When U.S. President Bill Clinton informed Russian President Boris Yeltsin in September 1994 of plans to move forward with NATO enlargement, he said, "I don't want you to believe that I wake up every morning thinking only about how to make the Warsaw Pact countries a part of NATO—that's not the way I look at it. What I do think about is how to use NATO expansion to advance the broader, higher goal of European security, unity and integration—a goal I know you share."

That quote succinctly summarizes the differences between the United States and Russia during the Yeltsin presidency. For the United States, NATO was the right instrument to achieve European stability and security because it enabled the United States to remain in charge. The U.S. president argued as much and sought to prove that he was not trying to harm Russia by exploiting the Warsaw Pact's collapse. But American leadership was precisely what made NATO the wrong instrument from Russia's perspective. Yeltsin, although he might have agreed with Clinton's objective of fostering European unity, did not share his American counterpart's belief that NATO was the best means to achieve it—nor did any other top Russian official. Under the U.S. leadership of NATO, junior partnership would have been the best available option for Russia. But given Russian opposition to such an arrangement, it was ultimately left out of the Europe that the United States sought to build through the alliance.

It is hard to imagine that U.S.-Russian relations could get much worse, but they are unlikely to get better anytime soon.

Yeltsin had staked his political fortunes on bringing his country into the West. Since his domestic political battle with Mikhail Gorbachev in the waning months of the Soviet Union, Yeltsin had sought to win favor by being more pro-Western, pro-democracy, and pro-market than the Soviet leader. He was too weak to oppose American policies, so he took what he could get—not just financial assistance from the United States, its allies, and international financial institutions but also symbols that he was being treated like an equal. These included the NATO-Russia Founding Act—which established a partnership between the West and Russia as invitations to join the alliance were extended to the Czech Republic, Hungary, and Poland—and Russian participation in the G-7 group of advanced industrialized democracies, creating the G-8.

By the end of the 1990s, it seemed that for all the challenges in relations between the United States and Russia (most notably over NATO's 78-day bombing campaign of Serbia on behalf of the Kosovars), the United States and Europe had managed to overcome Cold War divisions and stave off the worst of nationalism in Europe. Serb leader Slobodan Milosevic was no longer able to unleash terror in the western Balkans; the Czech Republic, Hungary, and Poland joined NATO and others were soon to follow; the European Union was moving forward with its own expansion across Europe; and Russia still seemed oriented toward the West. In November 1999, Clinton visited his alma mater, Georgetown University, to commemorate the tenth anniversary of the fall of the Berlin Wall. It was, in a sense, the valedictory of his effort to build on President George H. W. Bush's vision of a Europe "whole and free." Clinton reminded his audience that he had set out to "do for the Eastern half of Europe what we helped to do for the Western half after World War II." As for Russia, he argued, its "transformation has just begun. It is incomplete. It is awkward. Sometimes it is not pretty, but we have a profound stake in its success."

Clinton also declared, "Now we are at the height of our power and prosperity." He meant it as a confirmation that the United States was capable of shaping global affairs to its liking. After all, he had made the notion of the United States as the "indispensable nation" a hallmark of his presidency. Unfortunately, the belief that the United States was at the height of its power and prosperity turned out to be a prophecy, as others, including Russia, gained more power, and the United States' ability to dominate those countries declined dramatically.

## **RUSSIA'S RETURN**

---

Reflecting on the 1990s, Putin saw humiliation for Russia. He believed that the West was working to impose its vision of world order. The collapse of the Soviet Union was "the greatest geopolitical catastrophe of the century," Putin declared. "As for the Russian people, it became a genuine tragedy. Tens of millions of our fellow citizens and countrymen found themselves beyond the fringes of Russian territory."

Putin was not suggesting that he wanted to re-create the USSR. But rather than seek to integrate Russia into the West as his anti-Soviet predecessor had done—which inevitably meant relegating Russia to the role of junior partner to the United States—Putin sought to build an independent great power, one that could engage with the West on its own terms

and dominate its immediate neighborhood. Early in Putin's presidency, his policies were not necessarily antagonistic but sought to free Russia from Western, and especially American, interference.

From an American perspective, NATO enlargement, the 1999 Kosovo war, the 2002 unilateral American withdrawal from the Anti-Ballistic Missile Treaty (ABM Treaty), the 2003 Iraq war, and support for the 2003–5 “color revolutions” in Georgia, Kyrgyzstan, and Ukraine were discrete policies. U.S. officials saw themselves not as harming Russian interests but rather as fostering democracy and the rule of law across central and eastern Europe, protecting the Kosovars from Milosevic's brutal regime, creating the ability to defend the United States and its allies from Iran's ballistic missile threat, eliminating the possibility that Iraqi President Saddam Hussein could threaten the world with weapons of mass destruction, and supporting reformers trying to build democracy in fragile states.

Reflecting on the 1990s, Putin saw humiliation for Russia.

The Russian perspective starkly differed. Officials in Moscow watched the United States not only keep its Cold War alliance but expand it, incorporating territory formerly controlled by the Soviet Union, including Estonia, Latvia, and Lithuania. When NATO went to war against Serbia in 1999, it did so over Russian objections and without going through the UN Security Council—where Russia's status as a permanent member would have allowed it to veto the action. A mere four years later, NATO went to war against Iraq, again without Security Council authorization and again brushing aside Russian (as well as French and German) opposition. Many in Moscow viewed the United States' departure from the ABM Treaty as degrading Russia's nuclear deterrent (particularly after the George W. Bush administration announced its plans to build a missile defense system with interceptors and a radar to be stationed in Poland and the Czech Republic, respectively). And for Putin, the “color revolutions” were not evidence of civil society flourishing but rather confirmation that the United States was pursuing regime change in Europe, including in Russia. For Moscow, then, the same events that, from the American perspective, were discrete policies having little to do with Russia built a narrative of a United States seeking to impose its will and principles on others to the detriment of Russian interests.

In 2007, Putin went to the annual Munich Security Conference and gave a speech venting his opposition to U.S. actions on these grounds. He complained about American unilateralism: “One single center of power. One single center of force. One single center of decision-making. This is the world of one master, one sovereign.” He argued that “the process of NATO expansion has nothing to do with modernization of the alliance,” declaring, “We have the right to ask, ‘Against whom is this expansion directed?’”

And always, there was Ukraine, which Putin told President George W. Bush in 2008 was “not even a country.” Yeltsin a decade earlier had warned Clinton that he could not accept Ukraine's membership in NATO and sought a private agreement that the United States would not pursue it. By February 2008, U.S. Ambassador to Russia William Burns was telling his superiors in Washington, “Ukrainian entry into NATO is the brightest of all redlines for the Russian elite (not just Putin).” He warned that Russian officials would

view offering a Membership Action Plan (MAP)—a step toward NATO membership—to Ukraine (and Georgia) at the upcoming NATO summit as “throwing down the strategic gauntlet.”

French and German opposition to offering Ukraine and Georgia MAPs took the idea off the table, but the compromise forged within the alliance led to a NATO summit declaration that Ukraine and Georgia “will become members of NATO.” By going to war with Georgia in 2008 and invading Ukraine in 2014, Putin confirmed what Burns had warned against: Putin would not tolerate the crossing of certain redlines perceived as too threatening to Russia’s interests.

Putin sought to build an independent great power, one that could engage with the West on its own terms.

The conflicts over Ukraine and Georgia reflected the United States’ and Russia’s divergent definitions of their interests during the George W. Bush and Putin years. As Clinton argued to Yeltsin in 1994, the United States believed expanding Western institutions would offer much-needed stability and security to eastern European countries. Meanwhile, Russia was protecting what it viewed as its privileged sphere of influence from Western norms, rules, and institutions. The West believed sovereign countries could make their own choices about their future, which, in turn, was viewed in Moscow as undermining Russian interests and, potentially, even its regime.

There appeared to be a brief respite from these conflicts with the “reset,” a policy undertaken by President Barack Obama with Russian President Dmitry Medvedev (who was keeping the presidential seat warm while Vladimir Putin held the post of prime minister). The reset was a transactional approach to policy, with each side recognizing the other’s core interests. Obama made clear he would not promote Ukrainian and Georgian membership in NATO and abandoned the missile defense plan launched by the Bush administration in favor of a different missile defense deployment more clearly designed to combat Iran. Meanwhile, Russia agreed to support stiffer sanctions on Iran to induce Tehran to abandon its pursuit of nuclear weapons. Most important, Moscow allowed the United States to create a new corridor to resupply Afghanistan through Russian-controlled airspace, which meant that the United States was no longer completely reliant on Pakistan. The two countries also agreed that it was in their mutual interest to forge a new arms control agreement, the New START treaty, which would further reduce their number of strategic nuclear weapons and provide verification measures to uphold it.

Alas, the reset ended. Although the Russians abstained during the Security Council’s vote authorizing NATO to launch airstrikes against Libya in 2011 to protect the population of Benghazi, Putin fumed when the operation precipitated the overthrow and death of President Muammar al-Qaddafi. Later that year, protests erupted in Russia around the parliamentary elections, and Putin interpreted then Secretary of State Hillary Rodham Clinton’s statements as egging on his opponents. In 2013, Edward Snowden’s leaks of National Security Agency documents, followed by his receiving asylum in Russia, grabbed headlines. The relationship truly came undone when Putin annexed Crimea and started a civil war in eastern Ukraine the following year. Large countries invading their smaller

neighbors, particularly in Europe, had been part of a bygone era and shocked Europeans who had come to believe that the creation and expansion of the European Union had definitively made war on the continent a thing of the past. In response, the United States and its allies slapped sanctions on Russia. It seemed the relationship could not get much worse.

## **DOOMED TO FAIL**

---

Any attempt by Donald Trump to improve the relationship was doomed from the start. Having been compromised by Russia's interference in the 2016 presidential election, Trump could not afford to be seen as doing Putin's bidding, especially in a number of key areas. Congress, meanwhile, was not only unwilling to lift sanctions on Russia but added to them after the Russian interference was exposed. U.S. officials throughout the government—political appointees and career officials alike—remained committed to continuing the United States' policy of providing reassurance to NATO's eastern neighbors and reinforcing deterrence in the aftermath of the Russian invasion of Ukraine, including stepped-up air and sea patrols in the Baltic Sea and Black Sea regions as well as enhanced military exercises and rotations of military deployments. Beyond exacerbating existing political polarization in the United States, Putin achieved very little by interfering in U.S. domestic politics. Furthermore, the Trump administration's National Defense Strategy and National Security Strategy made clear that Russia was now, along with China, a "strategic competitor." And with the urging of his then National Security Adviser John Bolton, Trump pulled out of the three-decade-old Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty over the long-standing complaint of Russian violations.

Although his predecessor had refused to commit to extending the New START treaty, Biden agreed with the Russians on a five-year extension shortly after he entered office. Addressing the dangers of nuclear weapons is the one area in which the interests of the two sides allow for greater cooperation. Arms control emerged as a staple of the relationship in the aftermath of the 1962 Cuban missile crisis, focusing first on limiting nuclear testing and later on capping the numbers of missiles and warheads. It is the one issue that creates the optic of two superpowers, thereby giving Russia its cherished status as an equal to the United States. And it is in the interests of both sides to limit nuclear weapons and provide verification measures to prevent breaches.

## **A BLEAK FUTURE**

---

In 1993, Clinton decided to back Yeltsin as the best hope for a U.S.-Russian partnership. Eight years later, George W. Bush looked Putin in the eye and came away believing he had peered into the Russian president's soul. Obama took office in 2009 seeking a reset of U.S.-Russian relations with his first-term counterpart, Medvedev. Eight years later, Trump began his presidency under the cloud of Russian interference in the U.S. election but seeming to believe whatever Putin told him.

In each case, early high hopes for the U.S.-Russian relationship soon gave way to bitter realities. The 1999 NATO bombing campaign against Serbia created the worst conflict between the two powers during the Clinton-Yeltsin years. In 2008, the Russian-Georgian

war left in tatters a relationship that had foundered since the 2003 U.S. decision to go to war in Iraq. Early in Obama's second term, Putin ordered the invasion of Ukraine and the annexation of Crimea, leading the West to impose sanctions and bolster its military presence in eastern Europe. And regardless of Trump's strange affinity for Putin, U.S.-Russian relations continued to deteriorate during his term.

As Biden begins his presidency, one aspect of U.S.-Russian relations is over: the high hopes for what an incoming U.S. president can achieve. The SolarWinds hack, Russian election interference, the conflict in Ukraine, and the poisoning and arrest of the Russian opposition leader Alexei Navalny are just some of the issues that will hinder any return to a more positive U.S.-Russian relationship. But ever since Putin first became president more than 20 years ago, the bigger issue has been the clashing ambitions that U.S. and Russian leaders have for the world and especially for Europe. Although it is possible that Trump would have bowed to Putin's vision in a second term, Moscow's and Washington's conflicting visions will be on full display in the Biden years.

Better relations with another country are never an end in themselves but rather a means to promote national interests, and for the moment, the United States and Russia define theirs very differently. Beyond exploring new arms control agreements to limit strategic nuclear weapons, the bilateral agenda for U.S.-Russian relations is likely to remain pretty thin for the foreseeable future.

JAMES GOLDGEIER is Robert Bosch Senior Visiting Fellow at the Brookings Institution and Professor of International Relations at American University.