

## **E se vincessesse la Russia?**

*Quando la Russia si è unita alla guerra civile in corso in Siria, nell'estate del 2015, ha sconvolto gli Stati Uniti e i suoi partner. Per la frustrazione, l'allora presidente Barack Obama ha affermato che la Siria sarebbe diventata un "pantano" per la Russia e il presidente russo Vladimir Putin. La Siria sarebbe il Vietnam della Russia o l'Afghanistan di Putin, un grave errore che finirebbe per rimbalzare contro gli interessi russi.*

La Siria non è finita come un pantano per Putin. La Russia ha cambiato il corso della guerra, salvando il presidente siriano Bashar al-Assad dalla sconfitta imminente, e poi ha tradotto la forza militare in leva diplomatica. Ha mantenuto i costi e le vittime sostenibili. Ora la Russia non può essere ignorata in Siria. Non c'è stato un accordo diplomatico. Invece, Mosca ha accumulato una maggiore influenza regionale, da Israele alla Libia, e ha mantenuto un partner leale in Assad per la proiezione del potere della Russia. In Siria, ciò che l'amministrazione Obama non ha previsto era la possibilità che l'intervento della Russia avrebbe avuto successo.

Nel surreale inverno del 2021-22, gli Stati Uniti e l'Europa stanno ancora una volta contemplando un importante intervento militare russo, questa volta nella stessa Europa. E ancora una volta, molti analisti avvertono delle terribili conseguenze per l'aggressore. L'11 febbraio, il ministro di Stato britannico per l'Europa James Cleverly ha predetto che una guerra più ampia in Ucraina "sarebbe stata un pantano" per la Russia. In un'analisi razionale costi-benefici, si pensa, il prezzo di una guerra su vasta scala in Ucraina sarebbe punitivamente alto per il Cremlino e comporterebbe un significativo spargimento di sangue. Gli Stati Uniti hanno stimato fino a 50.000 vittime civili. Oltre a minare il sostegno di Putin tra l'élite russa, che soffrirebbe personalmente delle conseguenti tensioni con l'Europa, una guerra potrebbe mettere in pericolo l'economia russa e alienare l'opinione pubblica. Allo stesso tempo, potrebbe avvicinare le truppe della NATO ai confini della Russia, lasciando la Russia a combattere una resistenza ucraina negli anni a venire. Secondo questo punto di vista, la Russia sarebbe intrappolata in un disastro di sua creazione.

Tuttavia, l'analisi costi-benefici di Putin sembra favorire il ribaltamento dello status quo europeo. La leadership russa si sta assumendo più rischi e, al di sopra della mischia della politica quotidiana, Putin ha una missione storica per rafforzare la leva russa in Ucraina (come ha recentemente fatto in Bielorussia e Kazakistan). E secondo Mosca, una vittoria in Ucraina potrebbe

essere a portata di mano. Naturalmente, la Russia potrebbe semplicemente prolungare l'attuale crisi senza invadere o trovare un modo appetibile per disimpegnarsi. Ma se i calcoli del Cremlino sono giusti, come alla fine è stato in Siria, allora anche gli Stati Uniti e l'Europa dovrebbero essere preparati a un'eventualità diversa dal pantano. E se la Russia vincessere in Ucraina?

Se la Russia prenderà il controllo dell'Ucraina o riuscirà a destabilizzarla su larga scala, inizierà una nuova era per gli Stati Uniti e per l'Europa. I leader statunitensi ed europei dovrebbero affrontare la duplice sfida di ripensare alla sicurezza europea e di non essere coinvolti in una guerra più ampia con la Russia. Tutte le parti dovrebbero considerare il potenziale degli avversari dotati di armi nucleari nello scontro diretto. Queste due responsabilità – difendere con fermezza la pace europea ed evitare prudentemente l'escalation militare con la Russia – non saranno necessariamente compatibili. Gli Stati Uniti e i loro alleati potrebbero trovarsi profondamente impreparati al compito di dover creare un nuovo ordine di sicurezza europeo a seguito delle azioni militari della Russia in Ucraina.

### **Molti modi per vincere**

Per la Russia, la vittoria in Ucraina potrebbe assumere varie forme. Come in Siria, la vittoria non deve necessariamente sfociare in una soluzione sostenibile. Potrebbe comportare l'installazione di un governo compiacente a Kiev o la spartizione del paese. In alternativa, la sconfitta dell'esercito ucraino e la negoziazione di una resa ucraina potrebbero effettivamente trasformare l'Ucraina in uno stato fallito. La Russia potrebbe anche impiegare attacchi informatici devastanti e strumenti di disinformazione, supportati dalla minaccia della forza, per paralizzare il paese e indurre un cambio di regime. Con uno qualsiasi di questi risultati, l'Ucraina sarà stata effettivamente distaccata dall'Occidente.

Se la Russia raggiungerà i suoi obiettivi politici in Ucraina con mezzi militari, l'Europa non sarà quella che era prima della guerra. Non solo si sarà qualificato il primato degli Stati Uniti in Europa; qualsiasi senso che l'Unione Europea o la NATO possano assicurare la pace nel continente sarà l'artefatto di un'età perduta. Al contrario, la sicurezza in Europa dovrà essere ridotta alla difesa dei membri principali dell'UE e della NATO. Tutti al di fuori dei club rimarranno soli, ad eccezione di Finlandia e Svezia. Questa potrebbe non essere necessariamente una decisione consapevole di porre fine alle politiche di allargamento o di associazione; ma sarà di fatto una politica. Sotto un assedio percepito dalla Russia, l'UE e la NATO non avranno più la capacità per politiche ambiziose oltre i propri confini.

Anche gli Stati Uniti e l'Europa saranno in uno stato di guerra economica permanente con la Russia. L'Occidente cercherà di imporre sanzioni radicali,

che la Russia rischia di parare con misure informatiche e ricatti energetici, date le asimmetrie economiche. La Cina potrebbe benissimo stare dalla parte della Russia in questo colpo di fortuna economico. Nel frattempo, la politica interna nei paesi europei assomiglierà a un grande gioco del ventunesimo secolo, in cui la Russia studierà l'Europa per qualsiasi rottura dell'impegno nei confronti della NATO e delle relazioni transatlantiche. Attraverso metodi equi e scorretti, la Russia coglierà qualsiasi opportunità si presenta per influenzare l'opinione pubblica e le elezioni nei paesi europei. La Russia sarà una presenza anarchica, a volte reale, a volte immaginata, in ogni caso di instabilità politica europea.

Le analogie della Guerra Fredda non saranno utili in un mondo con un'Ucraina russizzata. Il confine della Guerra Fredda in Europa ha avuto i suoi punti critici, ma è stato stabilizzato in modo reciprocamente accettabile nell'Atto finale di Helsinki del 1975. Al contrario, la sovranità russa sull'Ucraina avrebbe aperto una vasta zona di destabilizzazione e insicurezza dall'Estonia alla Polonia alla Romania in Turchia. Finché durerà, la presenza della Russia in Ucraina sarà percepita dai vicini dell'Ucraina come provocatoria e inaccettabile e, per alcuni, come una minaccia alla loro stessa sicurezza. In questa dinamica mutevole, l'ordine in Europa dovrà essere concepito principalmente in termini militari - che, dal momento che la Russia ha un ruolo più forte nel campo militare che in quello economico, saranno nell'interesse del Cremlino - mettendo da parte istituzioni non militari come l'Unione Europea.

La Russia ha il più grande esercito convenzionale d'Europa, che è più che pronto per l'uso. La politica di difesa dell'UE, contrariamente a quella della NATO, è ben lungi dall'essere in grado di garantire sicurezza ai suoi membri. Pertanto, la rassicurazione militare, in particolare dei membri orientali dell'UE, sarà fondamentale. Non sarà sufficiente rispondere a una Russia revanscista con sanzioni e con la proclamazione retorica di un ordine internazionale basato sulle regole.

### **Impegnare l'est dell'Europa**

In caso di vittoria russa in Ucraina, la posizione della Germania in Europa sarà messa a dura prova. La Germania è una potenza militare marginale che ha basato la sua identità politica del dopoguerra sul rifiuto della guerra. La cerchia di amici di cui si è circondata, soprattutto a est con la Polonia e gli Stati baltici, rischia di essere destabilizzata dalla Russia. Francia e Regno Unito assumeranno ruoli di primo piano negli affari europei in virtù dei loro eserciti relativamente forti e della lunga tradizione di interventi militari. Il fattore chiave in Europa, tuttavia, rimarranno gli Stati Uniti. La NATO dipenderà dal sostegno degli Stati Uniti, così come i paesi ansiosi e in pericolo dell'est dell'Europa, le nazioni in prima linea schierate lungo una linea di

contatto ora molto ampia, ampliata e incerta con la Russia, inclusa la Bielorussia e le parti dell'Ucraina controllate dalla Russia.

Gli Stati membri orientali, tra cui Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania, avranno probabilmente un numero considerevole di truppe NATO stazionate permanentemente sul loro suolo. Una richiesta da parte di Finlandia e Svezia di ottenere un impegno ai sensi dell'articolo 5 e di aderire alla NATO sarebbe impossibile da respingere. In Ucraina, i paesi dell'UE e della NATO non riconosceranno mai un nuovo regime sostenuto dalla Russia creato da Mosca. Ma affronteranno la stessa sfida che affrontano con la Bielorussia: infliggere sanzioni senza punire la popolazione e sostenere i bisognosi senza avervi accesso. Alcuni membri della NATO sosterranno un'insurrezione ucraina, alla quale la Russia risponderà minacciando i membri della NATO.

La difficile situazione dell'Ucraina sarà molto grande. I rifugiati fuggiranno in più direzioni, molto probabilmente a milioni. E quelle parti dell'esercito ucraino che non vengono sconfitte direttamente continueranno a combattere, facendo eco alla guerra partigiana che ha lacerato l'intera regione d'Europa durante e dopo la seconda guerra mondiale.

Lo stato di escalation permanente tra Russia ed Europa potrebbe rimanere freddo dal punto di vista militare. È probabile, tuttavia, che sia economicamente caldo. Le sanzioni imposte alla Russia nel 2014, legate alla diplomazia formale (spesso definita come il processo di "Minsk", dal nome della città in cui si sono svolti i negoziati), non erano draconiane. Erano reversibili e condizionali. A seguito di un'invasione russa dell'Ucraina, nuove sanzioni sulle banche e sul trasferimento di tecnologia sarebbero significative e permanenti. Verrebbero sulla scia di una diplomazia fallita e inizierebbero "in cima alla scala", secondo l'amministrazione statunitense. In risposta, la Russia si vendicherà, molto probabilmente nel cyber-dominio così come nel settore energetico. Mosca limiterà l'accesso a beni critici come il titanio, di cui la Russia è il secondo esportatore mondiale. Questa guerra di logoramento metterà alla prova entrambe le parti. La Russia sarà spietata nel cercare di convincere uno o più stati europei a ritirarsi dal conflitto economico collegando un allentamento delle tensioni all'interesse personale di questi paesi, minando così il consenso nell'UE e nella NATO.

Il punto di forza dell'Europa è la sua leva economica. La risorsa della Russia sarà qualsiasi fonte di divisione interna o di interruzione in Europa o nei partner transatlantici dell'Europa. Qui la Russia sarà proattiva e opportunista. Se si presenta un movimento o un candidato filo-russo, quel candidato può essere incoraggiato direttamente o indirettamente. Se un punto dolente economico o politico diminuisce l'efficacia della politica estera degli Stati

Uniti e dei suoi alleati, sarà un'arma per gli sforzi di propaganda russa e per lo spionaggio russo.

Molto di questo sta già accadendo. Ma una guerra in Ucraina alzerà la posta. La Russia utilizzerà più risorse e sarà libera nella scelta degli strumenti. I massicci flussi di profughi in arrivo in Europa aggraveranno la politica irrisolta dell'UE in materia di rifugiati e forniranno terreno fertile ai populistici. Il Santo Graal di queste battaglie informative, politiche e informatiche saranno le elezioni presidenziali del 2024 negli Stati Uniti. Il futuro dell'Europa dipenderà da queste elezioni. L'elezione di Donald Trump o di un candidato trumpiano potrebbe distruggere le relazioni transatlantiche nell'ora di massimo pericolo dell'Europa, mettendo in discussione la posizione della Nato e le sue garanzie di sicurezza per l'Europa.

### **Rivoltare la NATO verso l'interno**

Per gli Stati Uniti, una vittoria russa avrebbe effetti profondi sulla sua grande strategia in Europa, Asia e Medio Oriente. In primo luogo, il successo russo in Ucraina richiederebbe a Washington di orientarsi verso l'Europa. Non sarà ammessa alcuna ambiguità sull'articolo 5 della NATO (del tipo sperimentato sotto Trump). Solo un forte impegno degli Stati Uniti per la sicurezza europea impedirà alla Russia di dividere i paesi europei gli uni dagli altri.

Ciò sarà difficile alla luce delle priorità contrastanti, in particolare quelle che devono affrontare gli Stati Uniti in un rapporto in via di deterioramento con la Cina. Ma gli interessi in gioco sono fondamentali. Gli Stati Uniti hanno azioni commerciali molto grandi in Europa. L'Unione Europea e gli Stati Uniti sono i maggiori partner commerciali e di investimento l'uno dell'altro, con scambi di beni e servizi per un totale di 1,1 trilioni di dollari nel 2019. Un'Europa pacifica e ben funzionante rafforza la politica estera americana: sui cambiamenti climatici, sulla non proliferazione, sull'opinione pubblica globale salute, e sulla gestione delle tensioni con la Cina o la Russia. Se l'Europa è destabilizzata, gli Stati Uniti saranno molto più soli al mondo.

La NATO è il mezzo logico attraverso il quale gli Stati Uniti possono fornire rassicurazioni sulla sicurezza all'Europa e scoraggiare la Russia. Una guerra in Ucraina farebbe rivivere la NATO non come impresa di costruzione della democrazia o come strumento per spedizioni fuori area come la guerra in Afghanistan, ma come l'insuperabile alleanza militare difensiva che era stata progettata per essere. Sebbene gli europei chiederanno agli Stati Uniti un maggiore impegno militare nei confronti dell'Europa, una più ampia invasione russa dell'Ucraina dovrebbe spingere ogni membro della NATO ad aumentare le proprie spese per la difesa. Per gli europei, questa sarebbe l'ultima chiamata a migliorare le capacità difensive dell'Europa, in tandem

con gli Stati Uniti, al fine di aiutare gli Stati Uniti a gestire il dilemma russo-cinese.

Per una Mosca ora in permanente confronto con l'Occidente, Pechino potrebbe fungere da sostegno economico e da partner nell'opporci all'egemonia statunitense. Nel peggiore dei casi per la grande strategia statunitense, la Cina potrebbe essere incoraggiata dall'assertività della Russia e minacciare il confronto su Taiwan. Ma non vi è alcuna garanzia che un'escalation in Ucraina gioverà alle relazioni sino-russe. L'ambizione della Cina di diventare il nodo centrale dell'economia eurasiatica sarà danneggiata dalla guerra in Europa, a causa delle brutali incertezze che la guerra porta. L'irritazione cinese per una Russia in marcia non consentirà un riavvicinamento tra Washington e Pechino, ma potrebbe avviare nuove conversazioni.

Lo shock di una grande mossa militare da parte della Russia solleverà domande anche ad Ankara. La Turchia del presidente Recep Tayyip Erdogan si sta godendo il venerabile gioco della Guerra Fredda di giocare contro le superpotenze. Eppure la Turchia ha un rapporto sostanziale con l'Ucraina. In quanto membro della NATO, non beneficerà della militarizzazione del Mar Nero e del Mediterraneo orientale. Le azioni russe che destabilizzano la regione più ampia potrebbero respingere la Turchia verso gli Stati Uniti, che a loro volta potrebbero creare un cuneo tra Ankara e Mosca. Questo sarebbe positivo per la NATO e aprirebbe anche maggiori possibilità per un partenariato USA-Turco in Medio Oriente. Piuttosto che un fastidio, la Turchia potrebbe trasformarsi nell'alleato che dovrebbe essere.

Un'amara conseguenza di una guerra più ampia in Ucraina è che la Russia e gli Stati Uniti si sarebbero ora incontrati come nemici in Europa. Eppure saranno nemici che non possono permettersi di portare le ostilità oltre una certa soglia. Per quanto distanti le loro visioni del mondo, per quanto ideologicamente opposte, le due potenze nucleari più significative del mondo dovranno tenere sotto controllo la loro indignazione. Ciò equivarrà a un atto di giocoleria incredibilmente complicato: uno stato di guerra economica e di lotta geopolitica in tutto il continente europeo, ma uno stato di cose che non consente all'escalation di sfociare in una guerra vera e propria. Allo stesso tempo, il confronto tra USA e Russia, nel peggiore dei casi, può estendersi a guerre per procura in Medio Oriente o in Africa se gli Stati Uniti decideranno di ristabilire la propria presenza dopo il catastrofico ritiro dell'Afghanistan.

Sarà fondamentale mantenere la comunicazione, in particolare sulla stabilità strategica e la sicurezza informatica. È da notare che la cooperazione USA-Russia sulle attività informatiche dannose continua anche durante le attuali tensioni. La necessità di mantenere rigorosi accordi sul controllo degli

armamenti sarà ancora maggiore dopo una guerra in Ucraina e il regime di sanzioni che ne consegue.

### **Nessuna vittoria è permanente**

Con l'evolversi della crisi in Ucraina, l'Occidente non deve sottovalutare la Russia. Non deve basarsi su narrazioni ispirate da un pio desiderio. La vittoria russa in Ucraina non è fantascienza.

Ma se può esserci poco che l'Occidente può fare per impedire una conquista militare russa, sarà in grado di influenzare ciò che accadrà dopo. Molto spesso i semi dei guai giacciono sotto la patina della vittoria militare. La Russia può sventrare l'Ucraina sul campo di battaglia. Può rendere l'Ucraina uno stato fallito. Ma può farlo solo perseguendo una guerra criminale e devastando la vita di uno stato-nazione che non ha mai invaso la Russia. Gli Stati Uniti e l'Europa, i loro alleati e altre parti del mondo trarranno conclusioni e saranno critici nei confronti delle azioni russe. Attraverso le loro alleanze e nel loro sostegno al popolo ucraino, gli Stati Uniti e l'Europa possono incarnare l'alternativa alle guerre di aggressione e all'etica del potere che fa bene. Gli sforzi russi per seminare disordine possono essere contrapposti agli sforzi occidentali per ristabilire l'ordine.

Per quanto gli Stati Uniti abbiano mantenuto le proprietà diplomatiche dei tre stati baltici a Washington, DC, dopo che erano stati annessi dall'Unione Sovietica durante la seconda guerra mondiale, l'Occidente può mettersi dalla parte della decenza e della dignità in questo conflitto. Le guerre vinte non sono mai vinte per sempre. Troppo spesso i paesi si sconfiggono nel tempo lanciando e poi vincendo le guerre sbagliate.

Versione originale sotto

# What if Russia Wins?

 [foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-02-18/what-if-russia-wins](https://foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-02-18/what-if-russia-wins)

February 24, 2022



When Russia joined the ongoing civil war in Syria, in the summer of 2015, it shocked the United States and its partners. Out of frustration, then President Barack Obama claimed that Syria would become a “quagmire” for Russia and Russian President Vladimir Putin. Syria would be Russia’s Vietnam or Putin’s Afghanistan, a grievous mistake that would eventually rebound against Russian interests.

Syria did not end up as a quagmire for Putin. Russia changed the course of the war, saving Syrian President Bashar al-Assad from impending defeat, and then translated military force into diplomatic leverage. It kept costs and casualties sustainable. Now Russia cannot be ignored in Syria. There has been no diplomatic settlement. Instead, Moscow has amassed greater regional clout, from Israel to Libya, and retained a loyal partner in Assad for Russia’s power projection. In Syria, what the Obama administration failed to anticipate was the possibility that Russia’s intervention would succeed.

In the surreal winter of 2021–22, the United States and Europe are once again contemplating a major Russian military intervention, this time in Europe itself. And once again, many analysts are warning of dire consequences for the aggressor. On February 11, British Minister of State for Europe James Cleverly predicted that a wider war in Ukraine “would be a quagmire” for Russia. In a rational cost-benefit analysis, the thinking goes, the price of a full-scale war in Ukraine would be punishingly high for the Kremlin and would entail significant bloodshed. The United States has estimated as many as

50,000 civilian casualties. Along with undermining Putin's support among the Russian elite, who would suffer personally from the ensuing tensions with Europe, a war could endanger Russia's economy and alienate the public. At the same time, it could bring NATO troops closer to Russia's borders, leaving Russia to fight a Ukrainian resistance for years to come. According to this view, Russia would be trapped in a disaster of its own making.

Nevertheless, Putin's cost-benefit analysis seems to favor upending the European status quo. The Russian leadership is taking on more risks, and above the fray of day-to-day politics, Putin is on a historic mission to solidify Russia's leverage in Ukraine (as he has recently in Belarus and Kazakhstan). And as Moscow sees it, a victory in Ukraine might well be within reach. Of course, Russia might simply prolong the current crisis without invading or find some palatable way to disengage. But if the Kremlin's calculus is right, as in the end it was in Syria, then the United States and Europe should also be prepared for an eventuality other than quagmire. What if Russia wins in Ukraine?

If Russia gains control of Ukraine or manages to destabilize it on a major scale, a new era for the United States and for Europe will begin. U.S. and European leaders would face the dual challenge of rethinking European security and of not being drawn into a larger war with Russia. All sides would have to consider the potential of nuclear-armed adversaries in direct confrontation. These two responsibilities—robustly defending European peace and prudently avoiding military escalation with Russia—will not necessarily be compatible. The United States and its allies could find themselves deeply unprepared for the task of having to create a new European security order as a result of Russia's military actions in Ukraine.

## **Many Ways to Win**

---

For Russia, victory in Ukraine could take various forms. As in Syria, victory does not have to result in a sustainable settlement. It could involve the installation of a compliant government in Kyiv or the partition of the country. Alternatively, the defeat of the Ukrainian military and the negotiation of a Ukrainian surrender could effectively transform Ukraine into a failed state. Russia could also employ devastating cyberattacks and disinformation tools, backed by the threat of force, to cripple the country and induce regime change. With any of these outcomes, Ukraine will have been effectively detached from the West.

If Russia achieves its political aims in Ukraine by military means, Europe will not be what it was before the war. Not only will U.S. primacy in Europe have been qualified; any sense that the European Union or NATO can ensure peace on the continent will be the artifact of a lost age. Instead, security in Europe will have to be reduced to defending the core members of the EU and NATO. Everyone outside the clubs will stand alone, with the exception of Finland and Sweden. This may not necessarily be a conscious decision to end enlargement or association policies; but it will be de facto policy. Under a perceived siege by Russia, the EU and NATO will no longer have the capacity for ambitious policies beyond their own borders.

The United States and Europe will also be in a state of permanent economic war with Russia. The West will seek to enforce sweeping sanctions, which Russia is likely to parry with cyber-measures and energy blackmailing, given the economic asymmetries. China might well stand on Russia's side in this economic tit for tat. Meanwhile, domestic politics in European countries will resemble a twenty-first-century great game, in which Russia will be studying Europe for any breakdown in the commitment to NATO and to the transatlantic relationship. Through methods fair and foul, Russia will take whatever opportunity comes its way to influence public opinion and elections in European countries. Russia will be an anarchic presence—sometimes real, sometimes imagined—in every instance of European political instability.

Cold War analogies will not be helpful in a world with a Russianized Ukraine. The Cold War border in Europe had its flash points, but it was stabilized in a mutually acceptable fashion in the Helsinki Final Act of 1975. By contrast, Russian suzerainty over Ukraine would open a vast zone of destabilization and insecurity from Estonia to Poland to Romania to Turkey. For as long as it lasts, Russia's presence in Ukraine will be perceived by Ukraine's neighbors as provocative and unacceptable and, for some, as a threat to their own security. Amid this shifting dynamic, order in Europe will have to be conceived of in primarily military terms—which, since Russia has a stronger hand in the military than in the economic realm, will be in the Kremlin's interest—sidelining nonmilitary institutions such as the European Union.

Russia has Europe's largest conventional military, which it is more than ready to use. The EU's defense policy—in contrast to NATO's—is far from being able to provide security for its members. Thus will military reassurance, especially of the EU's eastern members, be key. Responding to a revanchist Russia with sanctions and with the rhetorical proclamation of a rules-based international order will not be sufficient.

## **Imperiling Europe's East**

---

In the event of a Russian victory in Ukraine, Germany's position in Europe will be severely challenged. Germany is a marginal military power that has based its postwar political identity on the rejection of war. The ring of friends it has surrounded itself with, especially in the east with Poland and the Baltic states, risks being destabilized by Russia. France and the United Kingdom will assume leading roles in European affairs by virtue of their comparatively strong militaries and long tradition of military interventions. The key factor in Europe, however, will remain the United States. NATO will depend on U.S. support as will the anxious and imperiled countries of Europe's east, the frontline nations arrayed along a now very large, expanded, and uncertain line of contact with Russia, including Belarus and the Russian-controlled parts of Ukraine.

Eastern member states, including Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, and Romania, will likely have substantial numbers of NATO troops permanently stationed on their soil. A request from Finland and Sweden to gain an Article 5 commitment and to join NATO would be impossible to reject. In Ukraine, EU and NATO countries will never recognize a new Russian-backed regime created by Moscow. But they will face the same challenge

they do with Belarus: wielding sanctions without punishing the population and supporting those in need without having access to them. Some NATO members will bolster a Ukrainian insurgency, to which Russia will respond by threatening NATO members.

Ukraine's predicament will be very great. Refugees will flee in multiple directions, quite possibly in the millions. And those parts of the Ukrainian military that are not directly defeated will continue fighting, echoing the partisan warfare that tore apart this whole region of Europe during and after World War II.

The permanent state of escalation between Russia and Europe may stay cold from a military perspective. It is likely, though, to be economically hot. The sanctions put on Russia in 2014, which were connected to formal diplomacy (often referred to as the "Minsk" process, after the city in which the negotiations were held), were not draconian. They were reversible as well as conditional. Following a Russian invasion of Ukraine, new sanctions on banking and on technology transfer would be significant and permanent. They would come in the wake of failed diplomacy and would start at "the top of the ladder," according to the U.S. administration. In response, Russia will retaliate, quite possibly in the cyber-domain as well as in the energy sector. Moscow will limit access to critical goods such as titanium, of which Russia has been the world's second-largest exporter. This war of attrition will test both sides. Russia will be ruthless in trying to get one or several European states to back away from economic conflict by linking a relaxation in tension to these countries' self-interest, thus undermining consensus in the EU and NATO.

Europe's strong suit is its economic leverage. Russia's asset will be any source of domestic division or disruption in Europe or in Europe's transatlantic partners. Here Russia will be proactive and opportunistic. If a pro-Russian movement or candidate shows up, that candidate can be encouraged directly or indirectly. If an economic or political sore point diminishes the foreign policy efficacy of the United States and its allies, it will be a weapon for Russian propaganda efforts and for Russian espionage.

Much of this is already happening. But a war in Ukraine will up the ante. Russia will use more resources and be unchained in its choice of instruments. The massive refugee flows arriving in Europe will exacerbate the EU's unresolved refugee policy and provide fertile ground for populists. The holy grail of these informational, political, and cyberbattles will be the 2024 presidential election in the United States. Europe's future will depend on this election. The election of Donald Trump or of a Trumpian candidate might destroy the transatlantic relationship at Europe's hour of maximum peril, putting into question NATO's position and its security guarantees for Europe.

## **Turning NATO Inward**

---

For the United States, a Russian victory would have profound effects on its grand strategy in Europe, Asia, and the Middle East. First, Russian success in Ukraine would require Washington to pivot to Europe. No ambiguity about NATO's Article 5 (of the kind experienced under Trump) will be permissible. Only a strong U.S. commitment to European security will prevent Russia from dividing European countries from one another.

This will be difficult in light of competing priorities, especially those that confront the United States in a deteriorating relationship with China. But the interests at stake are fundamental. The United States has very large commercial equities in Europe. The European Union and the United States are each other's largest trade and investment partners, with trade in goods and services totaling \$1.1 trillion in 2019. A well-functioning, peaceful Europe augments American foreign policy—on climate change, on nonproliferation, on global public health, and on the management of tensions with China or Russia. If Europe is destabilized, then the United States will be much more alone in the world.

NATO is the logical means by which the United States can provide security reassurance to Europe and deter Russia. A war in Ukraine would revive NATO not as a democracy-building enterprise or as a tool for out-of-area expeditions like the war in Afghanistan but as the unsurpassed defensive military alliance that it was designed to be. Although Europeans will be demanding a greater military commitment to Europe from the United States, a broader Russian invasion of Ukraine should drive every NATO member to increase its defense spending. For Europeans, this would be the final call to improve Europe's defensive capabilities—in tandem with the United States—in order to help the United States manage the Russian-Chinese dilemma.

For a Moscow now in permanent confrontation with the West, Beijing could serve as an economic backstop and a partner in opposing U.S. hegemony. In the worst case for U.S. grand strategy, China might be emboldened by Russia's assertiveness and threaten confrontation over Taiwan. But there is no guarantee that an escalation in Ukraine will benefit the Sino-Russian relationship. China's ambition to become the central node of the Eurasian economy will be damaged by war in Europe, because of the brutal uncertainties war brings. Chinese irritation with a Russia on the march will not enable a rapprochement between Washington and Beijing, but it may initiate new conversations.

The shock of a big military move by Russia will likewise raise questions in Ankara. President Recep Tayyip Erdogan's Turkey has been enjoying the venerable Cold War game of playing off the superpowers. Yet Turkey has a substantial relationship with Ukraine. As a NATO member, it will not benefit from the militarization of the Black Sea and the eastern Mediterranean. Russian actions that destabilize the wider region could push Turkey back toward the United States, which could in turn drive a wedge between Ankara and Moscow. This would be good for NATO, and it would also open up greater possibilities for a U.S.-Turkish partnership in the Middle East. Rather than a nuisance, Turkey could turn into the ally it is supposed to be.

A bitter consequence of a wider war in Ukraine is that Russia and the United States would now encounter each other as enemies in Europe. Yet they will be enemies who cannot afford to take hostilities beyond a certain threshold. However far apart their worldviews, however ideologically opposed, the world's two most significant nuclear powers will have to keep their outrage in check. This will amount to a fantastically tricky juggling act: a state of economic warfare and geopolitical struggle across the European continent, yet a state of affairs that does not allow escalation to tip into outright war. At the

same time, U.S.-Russian confrontation can in the worst case extend to proxy wars in the Middle East or Africa if the United States decides to reestablish its presence after the catastrophic Afghanistan withdrawal.

Maintaining communication, especially on strategic stability and cybersecurity, will be crucial. It is notable that U.S.-Russian cooperation on malicious cyber-activities continues even during the current tensions. The necessity of maintaining rigorous arms control agreements will be even greater after a Ukraine war and the sanctions regime that follows it.

## **No Victory is Permanent**

---

As the crisis in Ukraine unfolds, the West must not underestimate Russia. It must not bank on narratives inspired by wishful thinking. Russian victory in Ukraine is not science fiction.

But if there may be little that the West can do to prevent a Russian military conquest, it will be able to influence what happens afterward. Very often the seeds of trouble lie beneath the veneer of military victory. Russia can eviscerate Ukraine on the battlefield. It can make Ukraine a failed state. But it can do so only by prosecuting a criminal war and by devastating the life of a nation-state that has never invaded Russia. The United States and Europe and their allies and other parts of the world will draw conclusions and be critical of Russian actions. Through their alliances and in their support for the people of Ukraine, the United States and Europe can embody the alternative to wars of aggression and to a might-makes-right ethos. Russian efforts at sowing disorder can be contrasted to Western efforts at restoring order.

Much as the United States retained the diplomatic properties of the three Baltic states in Washington, D.C., after they had been annexed by the Soviet Union during World War II, the West can put itself on the side of decency and dignity in this conflict. Wars that are won are never won forever. All too often countries defeat themselves over time by launching and then winning the wrong wars.