



Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
Dipartimento di Economia Politica



Materiali di discussione

\\ 584 \\

**Il contenimento e dopo:
appunti sulla grand strategy Usa,**

di

Paolo Bertella Farnetti

Aprile 2008

Università di Modena e Reggio Emilia
Dipartimento di Economia Politica e
Via Berengario, 51
41100 Modena, Italy
e-mail: paolo.bertellafarnetti@unimore.it



Gli Stati Uniti hanno avuto la peculiarità di essere stati i primi a proporre, e a far realizzare, una riforma delle relazioni internazionali con l'obiettivo di liberare i rapporti fra gli Stati dall'anarchia imperante. Fu anche per questo che parteciparono, come "associati", alla prima guerra mondiale. Paradossalmente il disegno del presidente Wilson fu accettato dagli europei, ma non dagli americani stessi, che esitavano a tradurre la loro potenza industriale in potere militare e influenza internazionale, per l'originaria avversione verso la politica europea. L'illusione di rimanere un'oasi insulare, restando lontani dall'*entanglement* con l'Europa, era però destinata a durare poco, fino allo scoppio della seconda guerra mondiale.

Da qui in poi gli Stati Uniti si assunsero un ruolo mondiale, cercando di ripartire dai piani di Wilson per l'organizzazione di un ambiente internazionale democratico, solidale e pacifico, in grado di bandire la guerra dai rapporti fra gli Stati. Alla fine della seconda guerra mondiale gli Stati Uniti avevano una tale forza e ricchezza da poter guardare con ottimismo all'obiettivo di plasmare il mondo secondo i loro desideri. Una vocazione che fu perfettamente colta da uno degli artefici della politica estera americana nel dopoguerra, che arrivò a intitolare il suo libro di memorie: *Present at the Creation*¹.

Ripartire da Wilson

La partecipazione alla seconda guerra mondiale degli Stati Uniti fu forzata dall'aggressione giapponese e dalle dichiarazioni di guerra di Hitler e Mussolini, ma certamente era stata prevista, se non addirittura voluta, dal presidente Franklin Delano Roosevelt. Con l'avvicinarsi del conflitto mondiale il presidente americano sembrava aver ripreso in mano l'atteggiamento internazionalista di Wilson, con i suoi progetti di fare degli Stati Uniti il riformatore delle relazioni internazionali, traducendo la leadership industriale e bellica del paese in una leadership della politica mondiale. Negli anni Venti il progetto di una società internazionale che avrebbe bandito la guerra, garantita dall'impegno degli Stati Uniti, era stato bocciato dalla maggioranza del Congresso e respinto da un paese che temeva di perdere la sua identità di repubblica democratica e commerciale, fieramente ancorata alla sua tradizione anticolonialista, antieuropea e neutralista. Era in quel contesto di chiusura alle influenze esterne e di isolazionismo neutrale che Roosevelt era costretto a operare, anche se lo sviluppo della guerra e il fisiologico ripudio americano dei regimi dittatoriali avrebbero presto scardinato questo scenario.

¹ Dean Acheson, *Present at the Creation. My Years in the State Department*, Norton & Co., New York 1969.

Una serie di atti e documenti ci permette di monitorare l'evoluzione del pensiero di Roosevelt nella scia dell'idealismo wilsoniano. Con il discorso sulla quarantena (*Quarantine Address*), tenuto a Chicago il 5 ottobre del 1937, Roosevelt riprende, anche se cautamente, temi wilsoniani: l'America non può sfuggire alle pulsioni belliche internazionali, l'America deve pensare al resto del mondo, non può isolarsi. Contro il contagio della guerra e contro quella minoranza di umanità che la perseguono le nazioni che amano la pace devono organizzarsi. Il presidente degli Stati Uniti si riallaccia ai tentativi di accordo passati:

Some fifteen years ago the hopes of mankind for a continuing era of international peace were raised to great heights when more than sixty nations solemnly pledged themselves not to resort to arms in furtherance of their national aims and policies. The high aspirations expressed in the Briand-Kellogg Peace Pact and the hopes for peace thus raised have of late given way to a haunting fear of calamity. The present reign of terror and international lawlessness began a few years ago.

It began through unjustified interference in the internal affairs of other nations or the invasion of alien territory in violation of treaties; and has now reached a stage where the very foundations of civilization are seriously threatened. The landmarks and traditions which have marked the progress of civilization toward a condition of law, order and justice are being wiped away.

Without a declaration of war and without warning or justification of any kind, civilians, including vast numbers of women and children, are being ruthlessly murdered with bombs from the air. In times of so-called peace, ships are being attacked and sunk by submarines without cause or notice. Nations are fomenting and taking sides in civil warfare in nations that have never done them any harm. Nations claiming freedom for themselves deny it to others.

Innocent peoples, innocent nations, are being cruelly sacrificed to a greed for power and supremacy which is devoid of all sense of justice and humane considerations.

[...]

If those things come to pass in other parts of the world, let no one imagine that America will escape, that America may expect mercy, that this Western Hemisphere will not be attacked and that it will continue tranquilly and peacefully to carry on the ethics and the arts of civilization².

Anche se gli Stati Uniti sono in una condizione di pace e prosperità, devono guardare avanti, capire i loro interessi e preoccuparsi che ci sia una moralità, un'etica fra le nazioni, così come fra soggetti privati. Il resto del mondo deve isolare i guerrafondai, metterli in quarantena, per mandare avanti altri valori:

There is a solidarity and interdependence about the modern world, both technically and morally, which makes it impossible for any nation completely to isolate itself from economic and political upheavals in the rest of the world, especially when such upheavals appear to be spreading and not declining. There can be no stability or peace either within nations or between nations except under laws and moral standards adhered to by all International anarchy destroys every foundation for peace. It jeopardizes either the immediate or the future security of every nation, large or small. It is, therefore, a matter of vital interest and concern to the people of the United States that the sanctity of international treaties and the maintenance of international morality be restored.

² Franklin Delano Roosevelt, *Great Speeches*, Dover Editions, Mineola (N.Y.) 1999, pp. 64-65.

The overwhelming majority of the peoples and nations of the world today want to live in peace. They seek the removal of barriers against trade. They want to exert themselves in industry, in agriculture and in business, that they may increase their wealth through the production of wealth-producing goods rather than striving to produce military planes and bombs and machine guns and cannon for the destruction of human lives and useful property³.

L'America ama la pace e odia la guerra, conclude il presidente, ma "actively engages in the search for peace".

Da questo punto di partenza, con cautela ma decisamente, il presidente degli Stati Uniti forzò il paese a uscire gradualmente dal suo isolazionismo esasperato, intaccando i *neutrality acts*, aumentando nel 1939 le spese per la difesa, introducendo per la prima volta la leva obbligatoria in tempo di pace, fornendo aiuti alla Francia e all'Inghilterra contro i nazisti. Nel 1940 il presidente disse che gli Stati Uniti dovevano diventare il "grande arsenale della democrazia", nel marzo del 1941 fece approvare il Lend-Lease Act, che di fatto consentiva agli Stati Uniti di aiutare senza vincoli l'Inghilterra e tutti quegli Stati la cui difesa era vitale per gli interessi del paese. Una legge che spalancò le porte ai vitali aiuti americani all'Unione Sovietica attaccata da Hitler.

Lo sbilanciamento di Roosevelt in senso contrario alle potenze dell'Asse lo portò a impegnare il paese in azioni di guerra non dichiarata sull'Atlantico, a fianco dell'Inghilterra nel 1941, a imporre sanzioni economiche intollerabili all'impero giapponese. Soprattutto il presidente illustrò in che termini veniva ripreso il riformismo internazionalista di Wilson, quale era la nuova missione globale degli Stati Uniti. Sono messaggi rivolti agli americani e al mondo intero, come nel discorso della quarantena. Il presidente invocava le quattro libertà fondamentali per un mondo sicuro ed etico: libertà di parola, di religione, dal bisogno e dalla paura⁴. In un'altra iniziativa, congiuntamente con Churchill, presentava nell'agosto del 1941 una "Carta atlantica" in cui si fornivano in otto punti i principi e le regole che avrebbero dovuto ispirare il mondo dopo la conclusione della seconda guerra mondiale.

La solennità con cui la Carta venne presentata congiuntamente dai due leader in un momento in cui i nazifascisti avevano travolto l'Europa e stavano attaccando l'Unione Sovietica ne fa un documento che sembra dichiarare gli obiettivi per cui verrà combattuta la guerra, il tipo di mondo per cui gli americani erano disposti a combattere:

The President of the United States of America and the Prime Minister, Mr. Churchill, representing His Majesty's Government in the United Kingdom, being met together, deem it right to make known certain common principles in the national policies of their respective countries on which they base their hopes for a better future for the world.

First, their countries seek no aggrandizement, territorial or other;

Second, they desire to see no territorial changes that do not accord with the freely expressed wishes of the peoples concerned;

³ *Ibidem*, pp. 65-66.

⁴ *State of the Union "Four Freedoms" (January 6, 1941)*, in Franklin Delano Roosevelt, *Great Speeches*, cit., pp. 92-100.

Third, they respect the right of all peoples to choose the form of government under which they will live; and they wish to see sovereign rights and self government restored to those who have been forcibly deprived of them;

Fourth, they will endeavor, with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment by all States, great or small, victor or vanquished, of access, on equal terms, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity;

Fifth, they desire to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field with the object of securing, for all, improved labor standards, economic advancement and social security;

Sixth, after the final destruction of the Nazi tyranny, they hope to see established a peace which will afford to all nations the means of dwelling in safety within their own boundaries, and which will afford assurance that all the men in all lands may live out their lives in freedom from fear and want;

Seventh, such a peace should enable all men to traverse the high seas and oceans without hindrance;

Eighth, they believe that all of the nations of the world, for realistic as well as spiritual reasons must come to the abandonment of the use of force. Since no future peace can be maintained if land, sea or air armaments continue to be employed by nations which threaten, or may threaten, aggression outside of their frontiers, they believe, pending the establishment of a wider and permanent system of general security, that the disarmament of such nations is essential. They will likewise aid and encourage all other practicable measure which will lighten for peace-loving peoples the crushing burden of armaments.

Franklin D. Roosevelt

Winston S. Churchill⁵

Nonostante le divergenze fra i due leader occidentali, soprattutto per l'atteggiamento anticoloniale e universalista di Roosevelt, il documento riuscì a riflettere i principi delle quattro libertà e dei quattordici punti di Wilson del 1918, presentando i principi universali intorno ai quali si sarebbe organizzato il mondo dopo la fine della guerra.

Questa dichiarazione di intenti e di aspirazioni divenne una dichiarazione degli obiettivi di guerra di tutte le forze che combattevano le potenze dell'Asse, formalizzata con la *Dichiarazione delle nazioni unite*, firmata nel gennaio del 1942 da 26 stati. Nel 1945 è servita come manifesto guida dell'Onu, venendo formalmente incorporata in una "Declaration by the United Nations" come un "common program of purposes and principles".

All'inizio un semplice comunicato stampa rilasciato dal capo di un governo in guerra e dal presidente di una potenza neutrale, la Carta è un documento ancora vivo, incluso nella lista dei trattati ancora in vigore dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, controfirmato da tutte le nazioni che aderiscono alla "Dichiarazione delle Nazioni Unite"⁶.

Sulla base di questi principi Roosevelt elaborò un suo *grand design* per un nuovo ordine mondiale garantito dagli Stati Uniti e dal suo nuovo status di superpotenza militare acquisita nel corso della guerra.

⁵ <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wwii/atlantic.htm>> (dicembre 2007).

⁶ Vedi Douglas Brinkley e David Facey-Crowter (a cura di), *The Atlantic Charter. Retrospect and Prospect*, Palgrave Macmillan, New York 1994.

Il *grand design* rooseveltiano

Il disegno internazionalista di Franklin Delano Roosevelt prevedeva, come quello di Wilson, una nuova organizzazione per risolvere in modo definitivo il problema della guerra e dell'anarchia internazionale, costituendo una nuova Società delle nazioni esente dai difetti della prima: con la partecipazione cruciale degli Stati Uniti e una struttura in grado di garantire i buoni comportamenti degli Stati e/o l'intervento contro quelli che non rispettavano le regole internazionali.

Con gli accordi di Bretton Woods nel luglio del 1944 si cercava di ripristinare la stabilità dei cambi e il corretto funzionamento del sistema economico internazionale, istituendo nuove organizzazioni multilaterali come il Fondo monetario internazionale e la Banca Mondiale, iniziando le discussioni su una nuova agenzia per il controllo del commercio internazionale. Forti della loro potenza, con il possesso di metà delle riserve auree mondiali e con il 50% del prodotto globale lordo, gli Stati Uniti ripristinavano e riformavano il sistema finanziario del gold standard, ponendo il dollaro convertibile in oro come perno di tutto il sistema.

La vittoria del piano americano, presentato dal funzionario del tesoro Harry White, sul progetto inglese di John Maynard Keynes, così come i posti chiave tenuti dagli americani nelle nuove istituzioni, non erano soltanto il risultato dello strapotere economico e militare degli Stati Uniti, in quel momento veramente "l'arsenale della democrazia", ma anche la volontà di esercitare un controllo e una partecipazione che erano mancati con l'esperienza di Wilson.

Roosevelt pensava di cogliere un'occasione storica, di poter riformare il sistema delle relazioni internazionali grazie allo strapotere americano: voleva anzi usare questa forza a garanzia del raggiungimento dei suoi obiettivi. In questo senso, dopo le delusioni del ventennio precedente, Roosevelt pensava di trasformare la grande alleanza bellica nei guardiani del nuovo ordine: quattro poliziotti – Usa, Urss, Gran Bretagna e Cina – avrebbero dovuto garantire il corretto funzionamento delle istituzioni internazionali e dissuadere gli Stati con intenzioni revisioniste. Occorreva introdurre etica e regole nei rapporti fra gli Stati, grandi e piccoli, ma nello stesso tempo era necessario affidarsi al potere di dissuasione di alcuni grandi, anche per non far fare alla nuova organizzazione la fine della Lega, che si era dimostrata incapace di far rispettare i patti sottoscritti. Con questo spirito, nella dichiarazione congiunta di Mosca sulla sicurezza generale dell'ottobre 1943, i "quattro poliziotti" esprimevano la volontà di creare in breve tempo un'organizzazione universale internazionale fondata sul principio dell'eguaglianza fra tutti gli Stati amanti della pace e aperta alla loro partecipazione al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

In attesa di concretizzare questa aspirazione, le quattro potenze si riservavano il diritto di esercitare azioni militare per il mantenimento di un ordine internazionale pacifico. Nel cruciale incontro durante la conferenza

di Dumbarton Oaks (una grande villa con parco a Washington, nel quartiere di Georgetown), furono i “quattro poliziotti” a delineare la struttura organizzativa dell’Onu, con un testo che sarà alla base delle discussioni della Conferenza di san Francisco del 1945. Il testo era stato preparato dal segretario di Stato Cordell Hull, che riceverà il premio nobel per la pace nel 1946, per il suo impegno nella creazione dell’Organizzazione delle nazioni unite; non ha quindi torto lo storico Stephen Schlesinger ad affermare che gli “Stati Uniti hanno creato le Nazioni Unite sostanzialmente da soli”⁷.

Dopo la prima guerra mondiale gli Stati Uniti si erano volontariamente astenuti dal trasformare la loro potenza industriale in potenza militare, secondo l’esempio europeo, e avevano continuato i loro sforzi diplomatici per un mondo pacifico e collaborativo, culminato nel patto Briand-Kellogg del 1928, quando sessantadue Stati avevano dichiarato di ripudiare la guerra come strumento di politica nazionale. Ora alla fine della seconda guerra e forniti di quella “preponderanza di potere” risultata dalla loro produzione e partecipazione bellica, gli Stati Uniti ci riprovavano. Certamente c’erano anche motivazioni geopolitiche ed economiche dietro questo internazionalismo liberale che caratterizzava i nordamericani, ma in ogni caso obiettivi e proposte rimanevano straordinari.

Lo splendido isolamento degli Stati Uniti era finito per sempre a Pearl Harbor: non si poteva rimanere in quello stato di limbo perché il mondo era diventato troppo piccolo o l’America del Nord troppo grande, e la sicurezza della nazione poteva essere minacciata. Come nella prima guerra mondiale gli Usa avevano considerato con preoccupazione la possibilità che uno Stato non democratico, come la Germania guglielmina, arrivasse a controllare le risorse dell’Europa (e quindi quelle delle colonie africane e asiatiche), così nella seconda era sembrata ancora più grande la minaccia rappresentata dalla vittoria delle potenze dell’Asse, antidemocratiche e aggressive.

Come aveva spiegato Roosevelt agli americani la sicurezza del loro paese e la sua struttura democratica erano strettamente collegate alla sopravvivenza di democrazie come quelle della Francia e dell’Inghilterra: gli Stati Uniti non sarebbero riusciti a rimanere un’isola di democrazia in un mondo totalitario. Non soltanto gli Stati Uniti sarebbero stati circondati da blocchi regionali autarchici ostili al libero scambio e quindi alla loro espansione economica, ma avrebbero anche dovuto mobilitare in modo permanente le loro risorse per una difesa militare da un possibile attacco di forze soverchianti, trasformando il paese in un “garrison state”, in uno Stato e una società militarizzati, dove la democrazia avrebbe inevitabilmente finito per diventare obsoleta. Un’altra considerazione che spingeva verso questo interventismo etico nell’arena mondiale era quella di essere stati “trascinati” in due guerre mondiali contro la propria volontà, prima per la guerra sottomarina illimitata dei tedeschi, poi per l’attacco giapponese e la

⁷ Cit. in Andrea de Guttry e Fabrizio Pagani, *Le Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, il Mulino, Bologna 2005, p. 29.

non necessaria dichiarazione di guerra di Hitler: “The United States, in this respect, was saved from itself by its enemies”⁸.

La crisi della grande alleanza

Il disegno strategico di Roosevelt per perseguire gli obiettivi wilsoniani con strumenti rinnovati aveva bisogno, per funzionare, della concordia e della volontà di cooperazione dei “quattro poliziotti”. Un disegno che andò in frantumi per la morte del presidente nell’aprile del 1945, ma soprattutto per il conflitto scoppiato fra i due nuovi grandi attori della scena internazionale. La guerra fredda *gelò* il progetto di un “one world” pacifico e interdipendente, rimandò nuovamente al futuro il riformismo internazionalista degli americani. Tutti gli strumenti approntati rimasero, ma i sovietici se ne chiamarono fuori; l’organizzazione universale per cancellare il conflitto dai rapporti internazionali divenne l’arena della divisione del mondo in blocchi antagonisti fra loro. In nome della concordia e fidando in una trasformazione del modo di agire sovietico – una speranza generata dalla collaborazione nella lotta contro le potenze revisioniste – gli americani avevano accettato molti bocconi indigesti: fra tutti spiccava l’incorporazione dei territori ottenuti dall’URSS dopo gli odiosi accordi segreti con Hitler. Una concessione di Roosevelt che rifletteva l’antico atteggiamento nei confronti dell’Europa: nessun *entanglement*, del vecchio continente avrebbero dovuto occuparsi Inghilterra e URSS. Tutta una serie di eventi dimostrarono agli americani che i sovietici perseguivano degli obiettivi nazionali differenti dai loro, con una politica che seguiva le vecchie logiche della potenza: non si trattava di creare un ambiente internazionale favorevole alla coesistenza pacifica di tutti gli Stati, grandi e piccoli, quanto di massimizzare i frutti della vittoria, estendendo il più possibile l’influenza sovietica.

Churchill, ben temprato alle logiche europee della potenza, aveva capito presto i pericoli geostrategici della situazione europea. Prima aveva tentato di difendere nel corso della guerra la sua idea di un’Europa unita o almeno parzialmente federata, un’Europa organizzata politicamente in modo tale da potersi difendere dalle pressioni esterne; Roosevelt l’aveva bocciata come un’interferenza regionale all’organizzazione universale che aveva in mente, Stalin l’aveva ripudiata come un nuovo tentativo di costruire un cordone sanitario intorno allo Stato sovietico. Poi lo statista britannico aveva tentato, all’insaputa di Roosevelt, di arrivare a un’intesa con Stalin, con lo sconcertante episodio delle percentuali di influenza sugli Stati Europei, scritte su bigliettini a Mosca nel 1944, riconoscendo di fatto la sfera di influenza dell’URSS sull’Europa orientale liberata dall’Armata

⁸ Steven W. Hook e John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II*, CQ Press, Washington, D.C., 2004, p. 10.

Rossa. Infine, riconoscendo implicitamente l'incapacità inglese a far da contrappeso ai russi in Europa, si era recato negli Stati Uniti nel 1946 a denunciare la "cortina di ferro" e la sovietizzazione dell'Europa orientale. A fronte del ritiro delle forze militari americane dal teatro europeo, stava evidenziandosi per gli Stati Uniti il rischio di ritornare all'incubo politico che la guerra avrebbe dovuto impedire: il dominio della massa euroasiatica da parte di una potenza ostile. Già nell'agosto del 1943, un memorandum degli US Joint Chiefs dichiarava esplicitamente gli obiettivi da assicurare con la Guerra: "(1) to destroy the German domination of Europe, and (2) to prevent the domination of Europe in the future by any single power (such as the Soviet Union), or by any group of powers in which we do not have a strong influence. If we do not achieve *both* these aims, we may consider that we have lost the war."⁹ Nell'estate dell'anno seguente, questo concetto fu ribadito da un'analisi dell'Office of Strategic Service: "our interests require the maintenance of a policy designed to prevent the development of a serious threat to the security of the British Isles (and of the United States), through the consolidation of a large part of Europe's resources under any one power."¹⁰

La presa di coscienza di questo pericolo richiese un certo periodo alla nuova amministrazione Truman: nella pratica passarono più di due anni dalla fine della guerra prima che gli Stati Uniti prendessero delle iniziative ufficiali, con la dichiarazione di guerra fredda incorporata nella cosiddetta dottrina Truman del marzo 1947. E' in questo periodo che avviene la svolta verso una nuova "grande strategia", che rimarrà per quasi mezzo secolo al centro della politica estera Americana.

Definizione di "grande strategia"

La posizione di maggior potenza militare globale – una situazione raggiunta per la prima volta nel corso della seconda guerra mondiale – e la necessità di ridefinire un nuovo progetto internazionale da interpretare come protagonisti, spinse l'amministrazione Truman all'elaborazione di una nuova *grand strategy*, con cui sostituire il fallito *grand design* di Roosevelt.

La strategia è l'arte di raggiungere un fine utilizzando dei mezzi. Chiaramente la quantità e la qualità dei mezzi condizionano la raggiungibilità degli obiettivi. Una percezione sbagliata dei propri mezzi – o dei mezzi a disposizione dell'avversario – ha spesso portato a disastri nella realizzazione di una strategia, soprattutto in campo militare. Valga per tutti l'esempio della strategia di conquista mondiale adottata da Hitler. La strategia si può applicare ai campi più svariati, da quello politico militare a

⁹Walter LaFeber, *The American Age. United States Foreign Policy at Home and Abroad since 1750*, Norton & Company, New York 1989, p. 401.

¹⁰Citato in John Lewis Gaddis, *The Long Peace. Inquiries Into the History of the Cold War*, Oxford University Press, New York 1989, p. 49.

quello della competizione nel business, dalla ricerca all'avvenimento sportivo. La strategia è tanto più grande quanto più sono grandi attori, mezzi, obiettivi. La grande strategia per eccellenza è quella di una grande potenza.

If we compare the hypothetical aim and objectives of a comprehensive grand strategy to the classic definition of strategy as given by Carl von Clausewitz, who defined strategy as 'the theory of the use of combat for the object of war', then one can quickly conclude that a wider definition is needed. Sir Lawrence Freedman defined it in a way that comes closer to today's needs, describing strategy as a theory of the application of power, where power is the ability to produce intended effects. This definition could, however, still be misunderstood as primarily referring to military power. We see strategy as the application of the means to achieve a political objective; and consequently, a grand strategy as the art of using all elements of power (of either a nation or an alliance of nations) to accomplish a politically agreed aim, and the objectives of a nation or of an alliance of nations in peace and war. A grand strategy comprises the carefully coordinated and fully integrated use of all political, economic, military, cultural, social, moral, spiritual and psychological power available. Once aims and objectives have been determined, all aspects of the problems that confront a nation or an alliance must then be thoroughly analysed, and an evaluation made of the character, size and capabilities of the various elements available, at the national or international level, in order to develop an effective strategy.

Possible courses of action, utilising the elements of power in varying combinations, must then be analysed to develop the best strategy possible, taking into account the opposition that may be encountered as the strategy unfolds. Any strategy ought to be sufficiently flexible to counter unexpected moves by opponents. That is, strategy options should be developed to provide choices for all possible contingencies¹¹.

Parlando di *grande* strategia – quindi andando al di là della pura sfera militare – si devono sempre mettere in relazione mezzi e obiettivi, ma in un modo più complesso e articolato. Si tratta di definire un variegato insieme di obiettivi e di politiche che una potenza adotta nei confronti del resto del mondo: "Grand national strategy is the process by which the nation's basic goals are realized in a world of conflicting goals and values. The ends of grand strategy are usually expressed in terms of national interest. The role of the strategy process is to translate those national interests into means for achieving those ends. Those means, in turn, are traditionally described in terms of the instruments of national power. They are usually categorized as the political (or diplomatic), economic, and military instruments of power"¹².

La sintesi più usata dagli americani per definire gli interessi nazionali è quella di "obiettivi di sicurezza nazionale". Quindi il primo compito dei *policy makers* "is to define the national security objectives that form the foundation of the strategy process. If the objectives are ill-defined, inconsistent, or unsupported by some degree of national consensus, the strategist's function becomes exceedingly difficult"¹³. Definiti gli obiettivi,

¹¹ Klaus Naumann e al., *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World*, 2007, http://www.csis.org/media/isis/events/080110_grand_strategy.pdf.

¹² Dennis M. Drew e Donald M. Snow, *Making Strategy. An Introduction to National Security Processes and Problems*, Washington DC, Air University Press, 1988, p. 27.

¹³ Ivi, p. 14.

che mutano nel corso del tempo secondo l'evoluzione complessiva del sistema di relazioni internazionali, l'altro compito è individuare i mezzi più consoni per ottenere quanto voluto.

I politologi usano spesso la parola *policy* come sinonimo di grande strategia. Limando ulteriormente si può dire che la grande strategia sia l'arte e la scienza di coordinare lo sviluppo e l'uso di tutti quegli strumenti (politici, economici, militari ecc.) adatti a conseguire gli obiettivi nazionali, o di sicurezza nazionale. Una costruzione complessa che richiese un certo tempo per essere elaborata, nonostante una situazione internazionale che sembrava sempre più sfuggire al controllo degli Stati Uniti.

Il nemico e il condizionamento della grande strategia

All'interno del Dipartimento di Stato il piccolo gruppo di esperti degli affari sovietici che lavoravano nel servizio diplomatico, capeggiati da Charles Bohlen e da George F. Kennan, da tempo aveva cercato di limitare la fiducia concessa a Stalin da parte degli americani. Fu proprio Kennan a scrivere quel lungo telegramma – ottomila parole – che avrebbe rimodellato la visione del mondo di Washington e tracciato la mappa concettuale per interpretare la politica estera dei sovietici. Il punto di partenza principale era quello che si sbarazzava di ogni ipotesi di amicizia con l'Unione Sovietica.

Per Kennan l'Unione Sovietica era irrimediabilmente convinta di uno scontro inconciliabile fra capitalismo e comunismo: “we have here a political force committed fanatically to the belief that with US there can be no permanent *modus vivendi* that it is desirable and necessary that the internal harmony of our society be disrupted, our traditional way of life be destroyed, the international authority of our state be broken, if Soviet power is to be secure. This political force has complete power of disposition over energies of one of world's greatest peoples and resources of world's richest national territory, and is borne along by deep and powerful currents of Russian nationalism. In addition, it has an elaborate and far flung apparatus for exertion of its influence in other countries, an apparatus of amazing flexibility and versatility, managed by people whose experience and skill in underground methods are presumably without parallel in history. Finally, it is seemingly inaccessible to considerations of reality in its basic reactions”¹⁴.

Secondo Kennan l'ideologia comunista era al centro dell'azione di Stalin nei suoi rapporti con il mondo: alla luce di questa le potenze occidentali erano considerate irriducibili avversarie dei sovietici. Oltre all'ideologia venivano anche sottolineate l'insicurezza dei leader del

¹⁴ *Moscow Embassy Telegram 511: “The Long Telegram”, 22 febbraio 1946, Frus, 1946, VI, p. 706.*

Cremlino e la tradizionale spinta all'espansione che aveva accompagnato la storia della Russia:

At bottom of Kremlin's neurotic view of world affairs is traditional and instinctive Russian sense of insecurity. Originally, this was insecurity of a peaceful agricultural people trying to live on vast exposed plain in neighborhood of fierce nomadic peoples. To this was added, as Russia came into contact with economically advanced West, fear of more competent, more powerful, more highly organized societies in that area. But this latter type of insecurity was one which afflicted rather Russian rulers than Russian people; for Russian rulers have invariably sensed that their rule was relatively archaic in form fragile and artificial in its psychological foundation, unable to stand comparison or contact with political systems of Western countries. For this reason they have always feared foreign penetration, feared direct contact between Western world and their own, feared what would happen if Russians learned truth about world without or if foreigners learned truth about world within. And they have learned to seek security only in patient but deadly struggle for total destruction of rival power, never in compacts and compromises with it¹⁵.

Kennan era convinto che i sovietici rappresentassero il problema più grande mai affrontato dalla diplomazia americana, da risolvere in modo accurato e pianificato come di fronte a un grande problema strategico di guerra. Il diplomatico non tentava di dare tutte le risposte, ma si limitava a suggerire alcune osservazioni, sottolineando che l'America aveva le possibilità di risolvere il problema sovietico senza ricorrere a un conflitto militare generale: "Soviet power, unlike that of Hitlerite Germany, is neither schematic nor adventuristic. It does not work by fixed plans. It does not take unnecessary risks. Impervious to logic of reason, and it is highly sensitive to logic of force. For this reason it can easily withdraw--and usually does when strong resistance is encountered at any point. Thus, if the adversary has sufficient force and makes clear his readiness to use it, he rarely has to do so. If situations are properly handled there need be no prestige-engaging showdowns".

I sovietici sono comunque più deboli di fronte all'Occidente unito e non è sicuro che il loro potere interno sopravviva con successo in un passaggio di leadership; inoltre con i recenti acquisti territoriali correva il rischio di eccessiva, e quindi ingovernabile, estensione del proprio potere. Kennan concludeva il suo telegramma top secret con alcuni commenti: il problema sovietico andava capito per quel che era e analizzato scientificamente; il pubblico americano doveva essere messo a conoscenza della natura del problema sovietico; molto dipendeva dalla forza e dalla fiducia in sé che avevano gli Stati Uniti: "World communism is like malignant parasite which feeds only on diseased tissue. This is point at which domestic and foreign policies meets. Every courageous and incisive measure to solve internal problems of our own society, to improve self-confidence, discipline, morale and community spirit of our own people, is a diplomatic victory over Moscow worth a thousand diplomatic notes and joint communiqués. If we cannot abandon fatalism and indifference in face of deficiencies of our own society, Moscow will profit--Moscow cannot

¹⁵ Ivi, p. 699.

help profiting by them in its foreign policies”¹⁶. Infine, occorre proporre sul piano internazionale una visione del mondo costruttiva e positiva, confidando nei propri valori e stando attenti a non diventare come il nemico: “we must have courage and self-confidence to cling to our own methods and conceptions of human society. After all, the greatest danger that can befall us in coping with this problem of Soviet communism, is that we shall allow ourselves to become like those with whom we are coping”¹⁷.

Le osservazioni di Kennan si riferivano soprattutto alla nuova situazione geopolitica che si stava sviluppando in Europa. L’Unione Sovietica veniva presentata come una potenza che era ostile, ma non era in grado e quindi non voleva scatenare una guerra contro un nemico superiore, che aveva il monopolio della bomba nucleare e un’economia che andava a mille. Nello stesso tempo, anche se capiva la logica della forza e non era avventurista, l’Unione Sovietica non era statica, avrebbe approfittato di ogni occasione per rafforzarsi a spese del campo nemico. Una situazione che sarebbe stata probabile se, come dichiarato, gli Stati Uniti si fossero ritirati dall’Europa. L’Inghilterra da sola non era in grado di fare da contrappeso ai sovietici, anzi i suoi limiti e la sua decadenza come potenza diventavano sempre più evidenti, allontanandola da quella funzione di junior partner degli Stati Uniti che Roosevelt aveva immaginato. Soprattutto, mentre le potenze occidentali non avevano nessun potere di intervento al di là della cortina di ferro, l’Unione Sovietica poteva invece interferire negli affari interni di Stati strategici all’interno dell’area occidentale europea attraverso lo strumento dei partiti, dei sindacati e di altre organizzazioni di ispirazione comunista, e quindi manovrati da Mosca.

In Francia e in Italia le organizzazioni comuniste erano forti e capillari, con la partecipazione dei partiti comunisti a governi di unità nazionale. Esisteva quindi la possibilità che l’Unione Sovietica potesse estendere senza rischi la sua influenza nell’Europa occidentale, mentre continuava a “sovietizzare” indisturbata quella orientale. Addirittura, senza colpo ferire, appoggiandosi ai partiti e ai sindacati comunisti, utilizzando il richiamo della rivoluzione comunista in società stremate dalla guerra ed economicamente instabili, l’Unione Sovietica poteva andare al potere legalmente o attraverso insurrezioni in Francia, in Germania, in Italia. Si apriva così uno scenario inquietante, una riedizione dell’epoca dell’appeasement, quando si era consentito a Hitler di fare le sue conquiste senza sparare un colpo.

La prevalenza dell’Urss in Europa avrebbe stravolto il rapporto di forze internazionale. Come avrebbe spiegato agli studenti del Naval War College lo stesso Kennan c’erano nel mondo cinque centri di potere industriale e militare: Usa, Urss, Inghilterra, Giappone, Germania ed Europa centrale; occorre dunque impedire che l’Urss estendesse la sua influenza a

¹⁶ Ivi, p. 707.

¹⁷ Ivi, p. 709.

qualcuno degli altri centri, con la Germania, da questo punto di vista, in una situazione assai delicata.¹⁸

Affrontare il nuovo nemico

Il primo documento che cercò di tradurre in qualche formula operativa l'analisi di Kennan fu il memorandum Matthews del 1° aprile 1946. Mosca doveva essere convinta dapprima con i mezzi diplomatici e, come ultima risorsa, con i mezzi militari a recedere dalle sue modalità di politica estera. Il memorandum riconosceva la superiorità militare dell'Urss sul terreno, mentre gli Stati Uniti dominavano mare e aria: la forza doveva quindi essere riservata a quelle aree dove Usa e alleati avrebbero potuto dispiegare le loro forze aeree, marine e anfibiae. L'azione non doveva essere unilaterale, ma restare all'interno delle situazioni previste dall'Onu. Organizzare un'azione collettiva con l'avallo delle Nazioni Unite non sarebbe stato però facile dato che il nuovo nemico, l'ex grande alleato, sedeva nel consiglio di sicurezza e aveva diritto di veto: questo sarà possibile nella guerra di Corea, ma solo per l'assenza del delegato sovietico, che intendeva con quell'assenza esercitare una protesta.

Più chiaro un altro studio segreto del 24 settembre 1946, redatto da Clark Clifford, consigliere presidenziale, dove la potenza militare americana era considerata l'unico deterrente possibile per dissuadere l'Unione Sovietica dall'attaccare gli Stati Uniti o altre aree vitali per la sicurezza americana: gli Usa dovevano impegnarsi in una missione di sicurezza globale difendendo tutti i paesi democratici dalla minaccia dell'espansionismo sovietico¹⁹.

L'obiettivo di Clifford era la trasformazione della società sovietica, in pratica la sua assimilazione al modello sociale statunitense. Come ha osservato Kissinger, Clifford e gli altri statisti che dopo di lui hanno discusso la guerra fredda non hanno mai definito le condizioni specifiche per mettere termine al confronto o per aprire un'iniziativa diplomatica che portasse al negoziato; fino a quando fosse rimasto in piedi il sistema sovietico il negoziato sarebbe stato inutile, di fronte a un cambiamento significativo si sarebbe arrivati a un accordo²⁰.

¹⁸ George F. Kennan, Nwc Lecture, *Contemporary Problems of Foreign Policy*, 17 settembre 1948, Kennan Papers, Box 17.

¹⁹ *American Relations with the Soviet Union. A Report to the President by the Special Counsel to the President*, 24 settembre 1946, in Thomas Etzold e John Lewis Gaddis, *Containment. Documents on American Policy and Strategy, 1945-50*, Columbia University Press, New York 1978, pp. 64-71.

²⁰ Henry Kissinger, *L'arte della diplomazia*, Sperling & Kupfer, Milano 1996, p. 347 (ed. or. *Diplomacy*, 1994).

Alla fine del 1947, il governo Attlee informò l'amministrazione Truman di non essere più in grado di sostenere economicamente gli aiuti militari ed economici a Grecia e Turchia, sotto pressione sovietica. I sovietici avanzavano pretese territoriali nei confronti della Turchia e richiedevano di attivare basi militari negli stretti; in Grecia c'era la guerra civile, con i partigiani comunisti che conducevano una guerriglia contro l'esercito fedele alla monarchia. Gli americani scoprivano definitivamente la decadenza inglese e misuravano sul campo quelle che sembravano velleità espansionistiche dell'orso sovietico.

Truman fu immediatamente disponibile ad assumersi il ruolo storico dell'Inghilterra e a impedire l'avanzata sovietica verso le calde acque del Mediterraneo, ma la richiesta da fare al suo paese, appena uscito da una guerra mondiale ed educato a diffidare di qualsiasi forma di *entanglement* con l'Europa e i suoi abitanti, si presentava molto difficile, se non addirittura rivoluzionaria; tanto più con i repubblicani che avevano una solida maggioranza nei due rami del parlamento.

Fu il sottosegretario Dean Acheson a suggerire un approccio "americano" al problema che potesse coinvolgere positivamente l'opposizione e l'opinione pubblica. Parlando a una delegazione di senatori repubblicani Acheson descrisse l'inedito bipolarismo del dopoguerra, richiamandosi al conflitto fra Roma e Cartagine, sottolineando che salvare gli Stati minacciati dall'aggressione comunista significava proteggere la libertà stessa degli Stati Uniti. Fu in questa occasione che venne esposta la teoria della "mela marcia", poi formalizzata nella "teoria del domino": se si permetteva ai sovietici di "infettare" Grecia e Turchia, l'infezione comunista si sarebbe propagata ai paesi vicini. Se uno Stato cadeva in mani comuniste ci sarebbe stato un effetto domino nella sua area, e altri Stati contigui sarebbero caduti uno dopo l'altro; una teoria che finirà per portare gli Stati Uniti, fra l'altro, nella palude del Vietnam. Questa visione che poneva l'aiuto alla Grecia e alla Turchia all'interno di una gigantesca lotta fra il bene e il male si rivelò vincente: agli americani piaceva l'idea di salvare il mondo, in attesa di poterlo riformare, come avrebbero voluto Wilson e Roosevelt.

La dichiarazione di guerra fredda

Ottenuto un sostegno bipartisan il presidente Truman dichiarò aperta la guerra fredda, mentre ancora una grande strategia non era stata definita, mentre ancora non si era deciso *come* combattere quell'inedito tipo di guerra. Era chiaro però che il mondo veniva diviso in due, che una delle due parti rappresentava un pericolo per l'umanità, che gli Stati Uniti offrivano la loro leadership alla parte di mondo minacciata da un nuovo totalitarismo, che si presentavano come lo Stato campione della democrazia e della libertà. La dottrina Truman, con le sue enormi implicazioni, venne presentata il 12

marzo del 1947; c'era solo uno Stato con le risorse e la volontà di salvare il mondo dall'infezione comunista:

The very existence of the Greek state is today threatened by the terrorist activities of several thousand armed men, led by Communists, who defy the government's authority at a number of points, particularly along the northern boundaries. A Commission appointed by the United Nations security Council is at present investigating disturbed conditions in northern Greece and alleged border violations along the frontier between Greece on the one hand and Albania, Bulgaria, and Yugoslavia on the other.

Meanwhile, the Greek Government is unable to cope with the situation. The Greek army is small and poorly equipped. It needs supplies and equipment if it is to restore the authority of the government throughout Greek territory. Greece must have assistance if it is to become a self-supporting and self-respecting democracy.

The United States must supply that assistance. We have already extended to Greece certain types of relief and economic aid but these are inadequate.

There is no other country to which democratic Greece can turn.

No other nation is willing and able to provide the necessary support for a democratic Greek government.

Gli Stati Uniti erano dunque quello che qualcuno, più tardi avrebbe definito lo "Stato indispensabile" (Madeleine Albright) per garantire un mondo più giusto e migliore. Anche se molti studiosi hanno sottolineato il carattere retorico delle parole di Truman, che avrebbe inserito uno specifico programma d'aiuti in un quadro universale di lotta fra buoni e cattivi per meglio "venderlo" al paese, il messaggio aveva le sue radici nella tradizione diplomatica degli Usa, rinverdiva la grande eredità wilsoniana:

To ensure the peaceful development of nations, free from coercion, the United States has taken a leading part in establishing the United Nations. The United Nations is designed to make possible lasting freedom and independence for all its members. We shall not realize our objectives, however, unless we are willing to help free peoples to maintain their free institutions and their national integrity against aggressive movements that seek to impose upon them totalitarian regimes. This is no more than a frank recognition that totalitarian regimes imposed on free peoples, by direct or indirect aggression, undermine the foundations of international peace and hence the security of the United States.

[...]

At the present moment in world history nearly every nation must choose between alternative ways of life. The choice is too often not a free one.

One way of life is based upon the will of the majority, and is distinguished by free institutions, representative government, free elections, guarantees of individual liberty, freedom of speech and religion, and freedom from political oppression.

The second way of life is based upon the will of a minority forcibly imposed upon the majority. It relies upon terror and oppression, a controlled press and radio; fixed elections, and the suppression of personal freedoms.

I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures.

I believe that we must assist free peoples to work out their own destinies in their own way.

I believe that our help should be primarily through economic and financial aid which is essential to economic stability and orderly political processes²¹.

²¹ <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/trudoc.htm>

Aveva quindi un suo senso il paragone fra la dottrina Monroe e quella Truman, avanzato dopo il discorso dal “New York Times”. Nel complesso il messaggio fu accolto positivamente, anche se non mancarono le critiche: per qualcuno gli Stati Uniti andavano a difendere paesi forse strategicamente importanti ma moralmente condannabili, per altri stavano facendo uno sforzo non necessario in aree che non erano vitali per la loro sicurezza. Si anticipava così un irrisolto dibattito universale sulle finalità della politica estera americana, tacciata o di comportamento immorale mascherato per i propri scopi o di spirito crociato che metteva in pericolo le risorse del paese superando i limiti dell’interesse nazionale.

Sembra pertinente l’osservazione di Kissinger sulle implicazioni del messaggio per i rapporti fra le due superpotenze: “Se i leader sovietici avessero conosciuto meglio la storia americana, avrebbero compreso il significato inquietante delle parole del presidente. La Dottrina Truman costituì uno spartiacque, perché avendo gli Stati Uniti gettato il guanto della sfida morale, il tipo di Realpolitik che Stalin comprendeva meglio era finito per sempre, escludendo da quel momento il mercanteggiamento su reciproche concessioni. Ormai il conflitto poteva risolversi solo con un mutamento dei propositi sovietici, con un crollo del sistema o con entrambe le cose”²².

Definizione della nuova *grand strategy*

Toccò a George Kennan pubblicizzare e dare un nome alla grande strategia del “contenimento”, in un famosissimo articolo pubblicato da “Foreign Affairs” nel luglio del 1947: *The Sources of Soviet Conduct*. Firmato con lo pseudonimo di Mr. X, fu presto noto a tutti che l’autore era Kennan, avviato dopo il *long telegram* alla carriera di primo *global planner* degli Stati Uniti. Si tratta di uno dei documenti più famosi della guerra fredda, un autentico testo sacro che dava un nome alla politica che avrebbe ispirato gli Stati Uniti durante tutto il corso del conflitto con i sovietici. Veniva ripreso e rifinito il tema dell’espansionismo sovietico e quello dell’insicurezza di un partito, quello bolscevico, che non sentiva ancora consolidato il suo potere:

Now it lies in the nature of the mental world of the Soviet leaders, as well as in the character of their ideology, that no opposition to them can be officially recognized as having any merit or justification whatsoever. Such opposition can flow, in theory, only from the hostile and incorrigible forces of dying capitalism. As long as remnants of capitalism were officially recognized as existing in Russia, it was possible to place on them, as an internal element, part of the blame for the maintenance of a dictatorial form of society. But as these remnants were liquidated, little by little, this justification fell away; and when it was indicated officially that they had been finally destroyed, it disappeared altogether. And this fact created one of the most basic of the compulsions which came to

²² Henry Kissinger, *L’arte della diplomazia*, cit., p. 348.

act upon the Soviet regime: since capitalism no longer existed in Russia and since it could not be admitted that there could be serious or widespread opposition to the Kremlin springing spontaneously from the liberated masses under its authority, it became necessary to justify the retention of the dictatorship by stressing the menace of capitalism abroad.

Dopo aver ricostruito il background storico del potere sovietico, Kennan analizzava i fondamenti concettuali che guidavano il comportamento dei sovietici. Prima di tutto c'era la ferma convinzione di un antagonismo innato fra capitalismo e socialismo, una convinzione che significava che non c'era nessuna sincera comunità di intenti fra l'Urss e gli Stati considerati capitalisti. I russi non sarebbero cambiati, anche se per raggiungere dei loro obiettivi avrebbero potuto dar prova di atteggiamenti più accondiscendenti, una tattica che non mutava la loro strategia: "This means that we are going to continue for a long time to find the Russians difficult to deal with. It does not mean that they should be considered as embarked upon a do-or-die program to overthrow our society by a given date. The theory of the inevitability of the eventual fall of capitalism has the fortunate connotation that there is no hurry about it. The forces of progress can take their time in preparing the final coup de grace. Meanwhile, what is vital is that the "Socialist fatherland" -- that oasis of power which has been already won for Socialism in the person of the Soviet Union -- should be cherished and defended by all good Communists at home and abroad, its fortunes promoted, its enemies badgered and confounded. The promotion of premature, "adventuristic" revolutionary projects abroad which might embarrass Soviet power in any way would be an inexcusable, even a counterrevolutionary act. The cause of Socialism is the support and promotion of Soviet power, as defined in Moscow".

Il secondo concetto fondamentale era l'infallibilità del Cremlino, che faceva della leadership comunista l'unica depositaria della verità, e che si fondava sulla disciplina ferrea del partito. I leader sovietici erano sensibili alla forza ma dotati di grande pazienza, non si scoraggiavano facilmente neanche di fronte a una sconfitta, ritenuta momentanea. In questa situazione occorreva un lungo e paziente "contenimento" nei confronti dell'Urss: "In these circumstances it is clear that the main element of any United States policy toward the Soviet Union must be that of a long-term, patient but firm and vigilant containment of Russian expansive tendencies". Come si esprimerà questo *containment* da parte degli Stati Uniti? Secondo Kennan:

In the light of the above, it will be clearly seen that the Soviet pressure against the free institutions of the Western world is something that can be contained by the adroit and vigilant application of counterforce at a series of constantly shifting geographical and political points, corresponding to the shifts and maneuvers of Soviet policy, but which cannot be charmed or talked out of existence. The Russians look forward to a duel of infinite duration, and they see that already they have scored great successes. It must be borne in mind that there was a time when the Communist Party represented far more of a minority in the sphere of Russian national life than Soviet power today represents in the world community.

Kennan sottolineava alcuni punti di debolezza dell'avversario: i costi umani del lavoro forzato e dell'industrializzazione sovietica, la stanchezza della popolazione dopo le tremende distruzioni della guerra, l'inefficienza del sistema produttivo e la scarsa qualità delle merci prodotte. In più c'era l'incertezza rappresentata, come in passato, dagli sconvolgimenti che potevano nascere dal passaggio di potere fra leader individuali o gruppi di potere. Su questo punto Kennan scriveva delle parole che si sarebbero rivelate altamente profetiche, preconizzando una situazione che si sarebbe verificata alcuni decenni più tardi, con l'avvento di Mikhail Gorbaciov:

Who can say whether, in these circumstances, the eventual rejuvenation of the higher spheres of authority (which can only be a matter of time) can take place smoothly and peacefully, or whether rivals in the quest for higher power will not eventually reach down into these politically immature and inexperienced masses in order to find support for their respective claims? If this were ever to happen, strange consequences could flow for the Communist Party: for the membership at large has been exercised only in the practices of iron discipline and obedience and not in the arts of compromise and accommodation. And if disunity were ever to seize and paralyze the Party, the chaos and weakness of Russian society would be revealed in forms beyond description. For we have seen that Soviet power is only a crust concealing an amorphous mass of human beings among whom no independent organizational structure is tolerated. In Russia there is not even such a thing as local government. The present generation of Russians have never known spontaneity of collective action. If, consequently, anything were ever to occur to disrupt the unity and efficacy of the Party as a political instrument, Soviet Russia might be changed overnight from one of the strongest to one of the weakest and most pitiable of national societies.

Gli Stati Uniti avevano buoni motivi per essere ottimisti sull'esito del loro confronto con gli antagonisti sovietici applicando la politica di contenimento e un'impenetrabile controforza in ogni punto dove i sovietici avrebbero esercitato una pressione di tipo espansivo, tanto più che l'Urss era di gran lunga la parte più debole. Kennan precisava che non si trattava soltanto di tracciare una linea intorno all'Unione Sovietica e di sperare per il meglio. Gli Stati Uniti avevano possibilità di influenzare dei cambiamenti interni, per esempio attraverso azioni informative e di propaganda.

In questo duello globale era molto importante rappresentare un modello positivo e vincente per gli altri Stati, contrastando l'immagine propagata dai sovietici di un sistema capitalista decadente e sorpassato. Dimostrare per esempio che erano sbagliate le previsioni di una crisi economica postbellica dell'economia capitalista, come predicavano gli esperti sovietici, avrebbe avuto importanti ripercussioni nel mondo comunista. Allo stesso modo ogni manifestazione di indecisione e di crisi interna da parte degli Stati Uniti avrebbe avuto in quello stesso mondo un effetto galvanizzante.

Gli Stati Uniti avevano il potere di sottoporre a stress il sistema sovietico e costringerlo a muoversi con circospezione, con effetti alla lunga implosivi: "It would be an exaggeration to say that American behavior unassisted and alone could exercise a power of life and death over the Communist movement and bring about the early fall of Soviet power in Russia. But the United States has it in its power to increase enormously the strains under which Soviet policy must operate, to force upon the Kremlin a

far greater degree of moderation and circumspection than it has had to observe in recent years, and in this way to promote tendencies which must eventually find their outlet in either the breakup or the gradual mellowing of Soviet power. For no mystical, messianic movement -- and particularly not that of the Kremlin -- can face frustration indefinitely without eventually adjusting itself in one way or another to the logic of that state of affairs”.

Il “realista” Kennan terminava la sua analisi con un’osservazione da idealista wilsoniano: la vittoria dipendeva dagli Stati Uniti, i rapporti con l’Urss erano un test in cui lo Stato americano poteva provare il suo valore e la sua grandezza, secondo la sua migliore tradizione di grande nazione. Addirittura occorreva essere grati alla provvidenza: “In the light of these circumstances, the thoughtful observer of Russian-American relations will find no cause for complaint in the Kremlin's challenge to American society. He will rather experience a certain gratitude to a Providence which, by providing the American people with this implacable challenge, has made their entire security as a nation dependent on their pulling themselves together and accepting the responsibilities of moral and political leadership that history plainly intended them to bear”.

Prime prove di contenimento

La definizione della nuova strategia e del nuovo atteggiamento verso l’ex grande alleato sovietico non coinvolgeva soltanto i vertici politici e militari degli Stati Uniti, ma era accompagnata da una grande partecipazione dei mass media e dell’opinione pubblica. Il governo si muoveva con circospezione per fare accettare gradualmente la nuova situazione: il tempo passava senza significative iniziative da parte degli Stati Uniti e questo sembrava andare a tutto vantaggio dei sovietici, che stavano da una parte consolidando la loro sfera di influenza dell’Europa orientale, dall’altra sembravano in grado di approfittare della situazione politica confusa e della crisi economica che stavano attanagliando l’Europa occidentale. Morta ogni possibilità diplomatica di negoziato con i sovietici, l’amministrazione Truman iniziò a studiare come impedire all’Urss di estendere a occidente la sua influenza.

L’Europa diventava il punto chiave della nuova strategia americana e il teatro della prima esibizione di *containment*. Il “piano” Marshall fu la prima prova di un contenimento economico e politico. Se, come aveva scritto Kennan, il comunismo si nutriva di “tessuti malati” e una delle risposte possibili era quindi il vigore e la salute delle società minacciate dall’espansionismo sovietico, occorreva ridare forza e stabilità alle nazioni europee estenuate dalla guerra e attraversate dalle crisi economiche e dalle condizioni ambientali sfavorevoli dell’inverno 1946-47. Questo fu il primo problema che Kennan si trovò ad affrontare nella sua nuova veste di direttore di un nuovo organismo, il Policy Planning Staff (PPS), con

l'incarico di elaborare strategie a lungo termine per la politica estera americana²³. Il PPS non aveva la facoltà di emettere direttive, i suoi suggerimenti dovevano passare attraverso il sottosegretario di Stato e quindi pervenire al segretario di Stato George C. Marshall. Il primo documento elaborato dal PPS tracciava con chiarezza il primo obiettivo dell'intervento americano:

The Policy Planning Staff does not see communist activities as the root of the difficulties of western Europe. It believes that the present crisis results in large part from the disruptive effect of the war on the economic, political, and social structure of Europe and from a profound exhaustion of physical plant and of spiritual vigor. This situation has been aggravated and rendered far more difficult of remedy by the division of the continent into east and west. The Planning Staff recognizes that the communists are exploiting the European crisis and that further communist successes would create serious danger to American security. It considers, however, that American effort in aid to Europe should be directed not to the combatting of communism as such but to the restoration of the economic health and vigor of European society. It should aim, in other words, to combat not communism, but the economic maladjustment which makes European society vulnerable to exploitation by any and all totalitarian movements and which Russian communism is now exploiting²⁴.

In questa analisi, corroborata da una folta serie di studi, prendeva corpo l'idea di un aiuto economico agli Stati dell'Europa occidentale, limitato nel tempo e con l'obiettivo di rimettere in moto la ripresa economica, fino a che i paesi riprendessero a funzionare. Ridando stabilità e vigore economico si creavano gli anticorpi all'infezione comunista e si ripristinava la *balance of power* europea. Il contenimento si realizzava dunque attraverso un aiuto economico e non militare, con un postulato importante e attento all'aspetto propagandistico: era compito degli europei chiedere ufficialmente gli aiuti ed elaborare un programma comune per utilizzarli nel modo più efficiente. Anche per dare l'impressione di non ricattare o forzare gli europei a muoversi secondo le indicazioni del dipartimento di Stato.

Come disse lo stesso Marshall, nel discorso ad Harvard dove venne presentato il "piano" il 5 giugno 1947: "It is already evident that, before the United States government can proceed much further in its efforts to alleviate the situation and help start the European world on its way to recovery, there must be some agreement among the countries of Europe as to the requirements of the situation and the part those countries themselves will take in order to give proper effect to whatever action might be undertaken by this government. It would be neither fitting nor efficacious for this government to undertake to draw up unilaterally a program designed to

²³ Secondo il sito web del Dipartimento di Stato: «Creato nel 1947 da George Kennan su richiesta del Segretario di Stato George C. Marshall, il Policy Planning Staff funziona come una fonte di analisi politica indipendente e di consigli per il Segretario di Stato. Il compito del Policy Planning Staff è analizzare in modo strategico sul lungo periodo le tendenze globali e formulare raccomandazioni al Segretario di Stato per promuovere gli interessi degli Stati Uniti e i valori americani».

²⁴ *Policy with Respect to American Aid to Western Europe*, 23 maggio 1947, Frus, 1947, pp. 224-30.

place Europe on its feet economically. This is the business of the Europeans. The initiative, I think, must come from Europe. The role of this country should consist of friendly aid in the drafting of a European program and of later support of such a program so far as it may be practical for us to do so. The program should be a joint one, agreed to by a number, if not all, European nations”²⁵.

In questo modo gli americani davano una spinta decisa all’integrazione dell’Europa occidentale, che diventava uno degli elementi del *containment*. L’integrazione europea occidentale era indispensabile per vari motivi: era l’unico modo che consentiva di ricostituire la potenza tedesca, essenziale per la ripresa europea, integrandola in una rete di interessi comuni con gli Stati vicini, senza il pericolo di nuove aggressioni e pericolosi nazionalismi; l’abbattimento delle barriere tariffarie e la costituzione di un mercato integrato avrebbe avuto un effetto galvanizzante sull’economia del Vecchio continente, sull’esempio del mercato statunitense, evitando un impegno di aiuto troppo prolungato da parte degli Stati Uniti e ricostituendo un ricco mercato per i prodotti nordamericani. Molta enfasi veniva data da Kennan e dal suo staff ai limiti delle risorse, pur notevoli, degli Stati Uniti: gli aiuti erano straordinari e limitati nel tempo, non dovevano assolutamente rappresentare un precedente per interventi americani in altre parti del mondo: “The emphasis of the whole program of U.S. aid should be to help Europe to help herself. Every effort should be made to avoid forms of assistance which would increase, rather than decrease, the abnormal economic dependence of these these areas on the United States”²⁶.

Questa prima prova di *containment*, come è noto, ebbe uno straordinario successo sul piano politico, economico e psicologico. A differenza di quanto era avvenuto a Versailles, sotto la spinta di Francia e Inghilterra, gli Stati Uniti non umiliavano o schiacciavano economicamente i vinti, ma li aiutavano così come aiutavano i loro alleati. Gli Stati dell’Europa occidentale vennero integrati fra loro e all’interno di un blocco occidentale, accettando il modello politico e sociale rappresentato dagli Stati Uniti, dando vita a un prolungato periodo di boom economico.

Nel lancio del piano Marshall c’era anche un obiettivo strategico apparentemente diverso dal “contenimento”, quello di usare gli aiuti per attirare verso occidente i paesi satelliti dell’Unione Sovietica, con un’iniziativa quindi di tipo non difensivo. In realtà Kennan non credeva molto in questa possibilità, ma si trattava di presentare un programma di aiuti apparentemente rivolto a tutti, compresi Urss e satelliti. Gli Stati Uniti non potevano ufficialmente applicare dei criteri selettivi negli aiuti, volevano presentarsi come campioni di democrazia, libertà e uguaglianza

²⁵ Arthur M. Schlesinger (a cura di), *The Dynamics of World Power. A Documentary History of United States Foreign Policy, 1945-73*, Chelsea House Publishers, New York 1973, p. 53.

²⁶ *Certain Aspects of the European Recovery Problem from the United States Standpoint (Preliminary Report)*, 23 luglio 1947, in Thomas Etzold e John Lewis Gaddis, *Containment*, cit., p. 110.

nei confronti di tutti, ben consapevoli che il conflitto bipolare si combatteva anche nell'arena propagandistica. D'altra parte il Congresso ben difficilmente avrebbe approvato un piano di aiuti economici che prevedesse un trasferimento di risorse al grande nemico socialista e/o ai suoi satelliti, affossando quindi la neonata azione di *containment*.

Il problema era delicato ma venne risolto presentando ai comunisti il "piano" in maniera tale che fossero costretti a respingerlo. Gli aiuti dovevano essere presentati "in such a form that the Russian satellite countries would either exclude themselves by unwillingness to accept the proposed conditions or agree to abandon the exclusive orientation of their economies"²⁷. Invitati a Parigi nel luglio 1947 per partecipare a quella che credevano una spartizione di dollari americani, i sovietici si ritirarono ben presto di fronte alle condizioni richieste loro. I polacchi e i cecoslovacchi continuarono i negoziati, ma ben presto vennero molto decisamente invitati a ritirarsi dai sovietici.

Stalin dichiarò che la proposta di Marshall era un tentativo di formare un blocco occidentale e di isolare l'Urss: un'interpretazione abbastanza corretta, ma di fronte all'opinione pubblica mondiale era lui che aveva chiuso la porta agli aiuti e aveva diviso l'Europa in due, rivelando il potere brutale che l'Urss era in grado di imporre ai suoi satelliti. L'Unione Sovietica di fronte all'iniziativa americana eliminò i residui di pluralismo e "sovietizzò" gli Stati dell'Europa orientale; nell'Europa occidentale abbandonò le tattiche di coalizione che erano state adottate dai partiti comunisti italiano e francese²⁸.

La prima, articolata azione di *containment* trasformò il conflitto di interessi fra le due superpotenze nella guerra di posizione rappresentata dalla guerra fredda e l'Europa fu divisa in due blocchi egemonizzati da Usa e Urss. Fu eseguito un taglio chirurgico per evitare la diffusione dell'infezione comunista, preferendo l'amputazione perché la cura sembrava impossibile: venne tracciata la linea che i sovietici non avrebbero dovuto superare.

In questo modo venne ripristinata la *balance of power* in Europa e si accettò la creazione di due sfere di interesse: due concetti presenti nei documenti classificati ma poco utilizzati nella retorica ufficiale. Gli Stati Uniti avevano spinto per la costruzione dell'Onu proprio per porre termine a rapporti internazionali basati su quei vecchi criteri e sull'armamentario tipico della politica di potenza, prodotti della ripudiata tradizione diplomatica europea. Di fronte a un nuovo, potente e pericoloso nemico, si dovevano rimandare a un lontano domani i sogni di un mondo sensibile alla Carta atlantica e ai principi delle Nazioni Unite.

²⁷ *Policy with Respect to American Aid to Western Europe*, cit.

²⁸ Cfr. Eduard Mark, *Revolution by Degrees. Stalin's National Front Strategy for Europe, 1941-1947*, Working Paper n° 31, CWIHP, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., febbraio 2001.

Caratteristiche del contenimento

Il piano Marshall, nonostante le lungaggini e gli ostacoli, rappresentava la migliore espressione possibile del *containment*, confermata dal suo evidente successo. Se l'atteggiamento dell'amministrazione nei confronti del piano era unanime e positiva, c'erano dissensi di fondo sull'interpretazione generale della politica estera degli Stati Uniti.

Kennan sottolineò il conflitto fra due approcci differenti, ambedue presenti all'interno dell'amministrazione:

The *universalistic* approach looks to the solution of international problems by providing a universalistic pattern of rules and procedures which would be applicable to all countries, or at least all countries prepared to join, in an identical way. This approach has the tendency to rule out *political* solutions (that is, solutions related to the peculiarities in the positions and attitudes of the individual peoples). It favors legalistic and mechanical solutions, applicable to all countries alike. [...]

This universalistic approach has a strong appeal to U.S. public opinion: for it appears to obviate the necessity of dealing with the national peculiarities and diverging political philosophies of foreign peoples; which many of our people find confusing and irritating. In this sense, it contains a strong vein of escapism.

To the extent that it could be made to apply, it would relieve us of the necessity of dealing with the world as it is. It assumes that if all countries could be induced to subscribe to certain standard rules of behavior, the ugly realities—the power aspirations, the national prejudices, the irrational hatreds and jealousies—would be forced to recede behind the protecting curtain of accepted legal restraint, and that the problems of our foreign policy could thus be reduced to the familiar terms of parliamentary procedure and majority decision²⁹.

Al contrario, per Kennan, l'approccio *particularized* è quello che guarda con scetticismo agli schemi che comprimono gli affari internazionali in concetti legalistici. Si tratta di un approccio che bada più al contenuto che alla forma: "It considers that the thirst for power is still dominant among so many peoples that it cannot be assuaged or controlled by anything but counter-force. It does not reject entirely the idea of alliance as a suitable form of counter-force; but it considers that if alliance is to be effective it must be based upon real community of interest and outlook, which is to be found only among limited groups of governments, and not upon the abstract formalism of universal international law or international organization".

L'approccio particolaristico non crede nella disponibilità da parte della maggior parte delle nazioni a intraprendere guerre o a fare dei sacrifici nazionali in nome di qualcosa di astratto chiamato "pace". Nei momenti

²⁹ PPS 23, *Review of Current Trends: U.S. Foreign Policy*, 24 febbraio 1948, *Foreign Relations of the United States, 1948*, Volume I, pp. 509-529.

decisivi non serve a niente “a sterile and cumbersome international parliamentarianism”.

Per Kennan il governo degli Stati Uniti stava mandando avanti una politica dualistica, con elementi comuni a tutti e due gli approcci. Non era possibile cambiare improvvisamente politiche che avevano alimentato speranze di pace, ma per il *global planner* si era partiti con il piede sbagliato:

Instead of beginning at the center, which is our own immediate neighborhood—the area of our own political and economic tradition—and working outward, we have started on the periphery of the entire circle, i.e., on the universalistic principle of the UN, and have attempted to work inward. This has meant a great dispersal of our effort, and has brought perilously close to discredit those very concepts of a universal world order to which we were so attached. If we wish to preserve those concepts for the future we must hasten to remove some of the strain we have placed upon them and to build a solid structure, proceeding from a central foundation, which can be thrust up to meet them before they collapse of their own weight.

This is the significance of the ERP, the idea of European union, and the cultivation of a closer association with the U.K. and Canada. For a truly stable world order can proceed, within our lifetime, only from the older, mellower and more advanced nations of the world—nations for which the concept of order, as opposed to power, has value and meaning. If these nations do not have the strength to seize and hold real leadership in world affairs today, through that combination of political greatness and wise restraint which goes only with a ripe and settled civilization, then, as Plato once remarked: “. . . cities will never have rest from their evils,—no, nor the human race, as I believe.”

L’approccio “universalista” richiamava con una certa precisione quello di Wilson e di Roosevelt, un presidente quest’ultimo particolarmente invisato a Kennan, per la sua malriposta fiducia nei sovietici come partner nella costruzione di un mondo uniforme e ordinato. I “particolaristi”, come Kennan, non credevano molto nella probabilità di un’armonia universale, ma pensavano che si potesse raggiungere uno stato di sicurezza attraverso un uso oculato di risorse e interessi, diverso a seconda del problema e dell’area geografica, con il fine di raggiungere una “balance of power” consona agli interessi americani.

Da questa visione “particolarista” derivava la consapevolezza che non tutte le aree del mondo erano vitali per gli Usa, che potevano quindi tollerare la presenza di vari centri ostili, se questi mancavano dei mezzi per mettere effettivamente in pericolo lo Stato nordamericano. Gli Stati Uniti non dovevano, come loro tradizione, preoccuparsi degli affari interni degli altri Stati, a meno che l’aggressività di qualche regime non si coniugasse con la capacità materiale di azioni ostili pericolose per la sicurezza nazionale, come nel caso dell’Urss. Qui si poteva applicare il contenimento, come Kennan ricordò nelle sue memorie: “I expressed in talks and lectures the view that there were only five regions of the world – the United States, the United Kingdom, the Rhine valley with adjacent industrial areas, the Soviet Union, and Japan – where the sinews of modern military strength could be produced in quantity; I pointed out that only one of these was under Communist control; and I defined the main task of containment,

accordingly, as one of seeing to it that none of the remaining ones fell under such control”³⁰.

Secondo John L. Gaddis l’interesse nazionale, su cui si fondava la strategia del contenimento di Kennan, si basava su alcune caratteristiche: l’interesse nazionale era definito in termini di fini e non di mezzi; occorreva tenere conto dei limiti delle risorse nazionali, senza proiettare gli interessi al di là della capacità di difendersi; non bisognava tener conto delle ideologie, amici e nemici si distinguevano per la loro capacità di influenzare gli interessi americani, non per la loro struttura politica interna; questi interessi non si perseguivano organizzando strutture artificiali, ma attraverso forze naturali o organiche come il nazionalismo, l’equilibrio di potere, la diversità³¹.

In base a questa visione, che secondo molti studiosi lo colloca fra gli statisti “realisti”, Kennan arrivò a criticare alcuni aspetti della dottrina Truman:

Steps should be taken to clarify what the press has unfortunately come to identify as the “Truman Doctrine”, and to remove in particular two damaging impressions which are current in large sections of American public opinion. These are:

a. That the United States approach to world problems is a defensive reaction to communist pressure and that the effort to restore sound economic conditions in other countries is only a by-product of this reaction and not something we would be interested in doing if there were no communist menace;

b. That the Truman Doctrine is a blank check to give economic and military aid to any area in the world where the communists show signs of being successful. It must be made clear that the extension of American aid is essentially a question of political economy in the literal sense of that term and that such aid will be considered only in cases where the prospective results bear a satisfactory relationship to the expenditure of American resources and effort. It must be made clear that in the case of Greece and Turkey we are dealing with a critical area where the failure to take action would have had particularly serious consequences, where a successful action would promise particularly far-reaching results, and where the overall cost was relatively small; and that in other areas we should have had to apply similar criteria³².

Contenimento politico vs. militare

Il punto più controverso dell’articolo di Mr X era su *come* si applicava il contenimento, cioè che tipo di *counterforce* doveva essere applicata nei punti geografici e politici dove i sovietici avrebbero esercitato la loro pressione espansionistica. Nel suo articolo Kennan aveva soprattutto dato un nome alla nuova grande strategia, senza entrare nei dettagli della sua realizzazione. Walter Lippmann, influente giornalista esperto di politica estera, criticò l’articolo di Mr. X, condannando il *containment* come una dottrina militare da respingere. Le giustificazioni a posteriori di Kennan e

³⁰ George F. Kennan, *Memoirs 1925-1950*, New York, Pantheon Books, 1967, p. 359.

³¹ Thomas Etzold e John Lewis Gaddis, *Containment*, cit., p.28.

³² *Policy with Respect to American Aid to Western Europe*, cit., pp. 106-107.

una sua lettera mai inviata a Lippmann, da lui molto stimato, ci permettono di chiarire la visione del *global planner*.

Nelle sue memorie Kennan riconosce di non essere stato chiaro e di avere dato adito a comprensibili critiche, esponendo al pubblico in modo ambiguo i suoi argomenti. Per esempio non aveva sottolineato quanto l'estensione del potere sovietico sull'Europa orientale, imposto con la forza, rappresentasse una debolezza del sistema nemico. Inoltre non aveva distinto fra aree vitali e periferiche, facendo pensare a un'applicazione globale del contenimento. Soprattutto non era riuscito a rendere chiaro che il tipo di azione da lui proposta era soprattutto di tipo politico, e non militare: "A second serious deficiency of the X-Article – perhaps the most serious of all – was the failure to make clear that what I was talking about when I mentioned the containment of Soviet power was not the containment by military means of a military threat, but the political containment of a political threat"³³.

Il cruccio maggiore di Kennan era il fatto che Lippmann criticasse il *containment* con argomenti simili a quelli usati dal direttore del PPS per criticare la dottrina Truman. Soprattutto il giornalista pensava che l'autore della dottrina fosse Kennan e, dopo averla attaccata, indicava a Mr. X il piano Marshall come esempio di modo positivo di fare politica estera. Per Kennan, che era fra gli artefici del piano Marshall e non aveva partecipato alla stesura del discorso di Truman del marzo 1947, era il colmo, qualcosa che feriva più di tutto. Per questo scrisse al giornalista una lunga lettera protestando contro quello che riteneva un fraintendimento della sua visione, e finendo per non spedirla.

Kennan cominciava lamentandosi con Lippmann per i suoi 14 articoli sulla politica estera degli Stati Uniti, pensando che le critiche fossero rivolte soprattutto a lui, nella sua qualità di consigliere e stratega. Il giornalista identificava il *containment* con la dottrina Truman, che deplorava, e faceva l'esempio del piano Marshall, per contrasto, come esempio di azione costruttiva. Kennan scriveva di essere stato in disaccordo con l'esposizione della dottrina Truman e ricordava di avere presentato una versione alternativa, che era stata però respinta. Si riconosceva profondamente legato al discorso di Harvard e all'idea dell'European Recovery Program. Ricordava al giornalista i molti pranzi insieme, nel maggio 1947, durante i quali Kennan gli aveva delineato molti dei pensieri che più tardi sarebbero stati incorporati nell'ERP. In queste circostanze si sentiva un po' sconcertato "to find myself sternly rebuked as the author of the 'Truman doctrine' and confronted with the Marshall Plan as an example of constructive statesmanship from which I might derive a useful lesson and improve my ways". Lippmann aveva scelto di interpretare il contenimento, usato nell'articolo di X, in senso militare, come se gli Stati Uniti dovessero essere pronti "to hold the Red Army at any point where it touches the free world": ma lui riteneva che i russi non rappresentassero, essenzialmente, una minaccia militare, anche se l'ombra della forza armata sovietica giocava

³³ George F. Kennan, *Memoirs*, cit., p. 358.

la sua parte. Certamente bisognava tenere conto del fatto che gli europei erano ossessionati dalla paura di un'invasione, ma i sovietici non usano agire in quel modo, il loro è soprattutto un attacco politico: "They far prefer to do the job politically with stooge forces. Note well: when I say politically, that does not mean without violence. But it means that the violence is nominally *domestic*, not *international*, violence. It is, if you will, a police violence...not a military violence". La politica di contenimento si riferiva allo sforzo di incoraggiare altri popoli a resistere a questo tipo di violenza e a difendere l'integrità interna dei loro paesi. L'articolo di X era diretto contro il disfattismo puerile di chi si lamentava che la collaborazione con i russi non funzionava e pensava che quindi la guerra fosse inevitabile: secondo Kennan la guerra era inevitabile se si fosse lasciata cadere l'Europa nelle mani del Cremlino. Questo non aveva nulla a che vedere con la forza militare degli Usa ai confini dell'area controllata dai sovietici, "except in the ex-enemy countries, where there was little or no domestic political life and where military occupation was the outstanding political fact". Questo non voleva neppure dire che ci poteva aspettare di avere successo dovunque: "It meant that nowhere did we need to accept defeat by default in the cold war (not the hot war, please note) which was under way".

Kennan non vedeva come questo potesse essere interpretato come la necessità che gli Stati Uniti dovessero essere egualmente forti dovunque in senso militare. C'erano a quel tempo soltanto alcuni isolati punti (Giappone, Germania, Austria e Trieste) dove l'accento del contenimento poggiava sull'elemento militare; ma la presenza delle forze americane era in quei casi il risultato di impegni precedenti, che in origine non avevano niente a che fare con la politica di contenimento. Lippmann aveva interpretato il contenimento come un'azione che cominciava ai confini dell'Urss e che mirava a liberare i paesi satelliti dei sovietici, Kennan intendeva contenere l'espansione politica russa a partire da dove era arrivata l'avanzata militare sovietica durante la guerra: tutti erano consapevoli che non si poteva agire direttamente, a quel tempo, nei paesi dietro la cortina di ferro.

Lippmann aveva scritto che la politica di contenimento era destinata a fallire, ma Kennan gli ricordava che aveva funzionato: l'Iran, la Grecia e la Turchia, Trieste e l'Austria non erano stati persi. Nell'Europa occidentale era stato diffuso uno spirito nuovo. Soltanto l'Italia rappresentava un punto debole, perché gli Stati Uniti non avevano perseguito con vigore e prontezza la politica di rafforzare gli italiani contro le pressioni comuniste, non perché la politica fosse sbagliata di per sé.

Il giornalista aveva bollato il contenimento come una politica passiva e negativa che obbligava gli Stati Uniti a rimanere per un tempo indefinito armati fino ai denti, con l'arduo compito di difendere una lunga serie di posizioni "over-extended", mentre la forza russa continuava a aumentare. Kennan aveva invece puntualizzato che i sovietici avevano i loro problemi e contraddizioni interne, e che avrebbero finito per sconfiggere se stessi. Curiosamente i sovietici andavano affermando che il capitalismo portava dentro di sé i semi della propria distruzione, e tuttavia ricorrevano agli sforzi più disperati per portarlo al collasso: "They thereby belie their own

convictions. When I say they have their own internal contradictions which will eventually trip them up, I speak with greater confidence, and I am willing to let time be the judge". I russi non erano in grado di affrontare un mondo mezzo schiavo e mezzo libero, i contrasti impliciti in questo tipo di mondo non potevano tollerare le "fictions" sulle quali si basava il loro potere.

Lippmann aveva affermato che molti problemi americani si sarebbero potuti risolvere parlando di più con i sovietici. Kennan osservava che era difficile comunicare con chi non aveva forme e persone che rappresentassero il proprio governo nei consueti modi della diplomazia; saranno i sovietici, un giorno, a capire che non possono avere quello che vogliono senza parlare con la controparte americana. Il conflitto bipolare non era un normale conflitto di interessi nazionali, i sovietici erano arcinemici perché la loro struttura di potere era fondata sulla teoria di questa ostilità: si può parlare con loro come si conferisce nella terra di nessuno, in una pausa della guerra, sotto i cannoni di tutte e due le parti. Kennan sarebbe stato pronto non solo per una stabilizzazione temporanea, ma per una stabilizzazione permanente dei rapporti fra il totalitarismo sovietico e il liberalismo occidentale, ma dubitava che ciò fosse possibile: i sovietici avevano puntato (they have staked) le loro fortune politiche, per il meglio o per il peggio, nel raggiungimento della distruzione dell'anima del mondo occidentale. Se l'Urss non avesse centrato questo obiettivo avrebbe dovuto ritirarsi nei propri limiti naturali, e questo avrebbe comportato pericoli di guerra.

La lunga lettera si chiudeva con una rassegna orgogliosa di quanto era stato fatto in un anno, da quando Marshall era entrato in carica e si dubitava della possibilità di salvare l'Europa:

Compare that with today? Europe is admittedly non over the hump. But no fruits have dropped [into Molotov's lap]. We know what is West and what is East. Moscow was itself compelled to make that unpleasant delineation. Recovery is progressing rapidly in the West. New hope exists. People see the possibility of a better future. The Communist position in France has been deeply shaken. The Western nations have found a common political language. They are learning to lean on each other, and to help each other. Those who fancied they were neutral are beginning to realize that they are on our side. A year ago only that which was Communist had firmness and structure. Today the non-Communist world is gaining in daily in rigidity and in the power of resistance. Admittedly, the issue hangs on Italy; but it hangs, in reality, on Italy alone. A year ago it hung on all of Europe and on us.

La conclusione, amara, del direttore del PPS era che se succedeva qualcosa di buono questo non veniva riconosciuto come un merito degli statisti americani, mentre se qualcosa fosse andato storto tutto il demerito sarebbe ricaduto su di loro: "In international affairs, the proof of the pudding is always in the eating". Per Kennan la parte più triste della sua esperienza di statista non era stata di rendersi conto di quanto era duro per una democrazia condurre una politica estera con successo; ma di avere capito che se qualcuno riusciva a portare a termine con successo un'azione di politica estera, ben poche persone se ne sarebbero accorte.

Kennan continuerà a lamentarsi per tutta la vita di essere identificato come l'autore della politica del contenimento, soprattutto perché continuerà a criticare la preponderanza dell'aspetto militare su quello politico, perché continuerà a difendere la *sua* interpretazione del contenimento sovietico, perché diffidava delle *dottrine*:

In the years that have passed since that time, the myth of the “doctrine of containment” has never fully lost its spell. On innumerable occasions, I have been asked to explain it, to say whether I thought it had been a success, to explain how it applied to China, to state a view as to whether it was still relevant in later situations, etc. It has been interpreted by others in a variety of ways. Pro-Soviet writers have portrayed it as the cloak for aggressive designs on the Soviet Union. Right-wing critics have assailed it precisely for its lack of aggressiveness: for its passivity, for its failure to promise anything like “victory”. Serious commentators have maintained that it was very well in 1947 but that it lost its rationale with the Korean War, or with Stalin’s death, or with the decline of bipolarity.

It is hard for me to respond to all these criticism. What I said in the X-article was not intended as a doctrine. I am afraid that when I think about foreign policy I do not think in terms of doctrines. I think in terms of principles³⁴.

La visione di Kennan partiva dal riconoscimento che l'alleato sovietico – con cui era stato giusto allearsi contro le aggressive potenze dell'Asse – era l'unica potenza a combinare l'ostilità nei confronti degli Stati Uniti e del sistema capitalistico con la capacità di espandersi nel cuore dell'Europa, alterando l'equilibrio geostrategico a proprio favore. L'Urss prima aveva ridotto a satelliti gli Stati dell'Europa orientale da lei “liberati”, poi si era trovata nella possibilità di espandersi nel vuoto di potere rappresentato dall'Europa occidentale. L'intervento americano nella forma del piano Marshall era stata la prima e fortunata azione di contenimento politico ed economico. Si era trattato di un aiuto economico limitato nel tempo, solo per mettere in grado gli Stati assistiti di recuperare stabilità e fiducia, di rimettersi in piedi e di produrre i propri anticorpi, aumentando quindi la resistenza contro gli sforzi sovietici di espandere nell'area un'influenza politica dominante.

I sovietici, che avevano pagato un tributo altissimo in perdite umane e materiali durante la guerra, non avevano intenzione di scatenare una guerra: il punto più importante dell'approccio di Kennan era che non c'era necessità di una guerra fra americani e sovietici, non c'era niente da guadagnare, né allora né mai (lo sviluppo delle bombe nucleari avrebbe dato sempre più credibilità a questa convinzione). Attraverso questo contenimento soprattutto politico – e appoggiandosi ai propri valori, stando attenti a non diventare nel corso della lunga lotta simili al nemico – era possibile tenere sotto scacco le iniziative sovietiche. Occorreva pazienza e bisognava aspettare che le debolezze interne combinate con la frustrazione che i sovietici avrebbero dovuto subire nella loro politica estera, avrebbero finito “to moderate Soviet ambitions and behavior”. I sovietici non erano dei supermen: “Like all rulers of all great countries, they had their internal

³⁴ George F. Kennan, *Memoirs*, cit., p. 363-364.

contradictions and dilemma sto deal with. Stand up to them, I urged, manfully but not aggressively, and give the hand of time a chance to work”.

Il contenimento autorizzato: la NSC/4

L’approccio di Kennan al contenimento, affrontare l’espansionismo sovietico con mezzi *short of war*, senza arrivare a uno scontro diretto, viene accettato dall’amministrazione Truman, anche se viene presto affiancato da considerazioni di tipo militare. Il settore militare, con una mutazione straordinaria e inedita, è cresciuto enormemente nel corso della guerra. Gli Stati Uniti sono una superpotenza con un apparato militare impressionante per quantità e per tecnologia, con il monopolio di una nuova terribile arma, la bomba nucleare. Non è un caso che sia un militare, il generale Marshall – già capo di stato maggiore durante la guerra – a dirigere il Dipartimento di Stato e la politica estera americana.

Il documento top secret del novembre 1947, NSC 20/4, approvato da Truman, rappresentò fino all’aprile 1950 la politica di contenimento ufficiale dell’amministrazione³⁵. Veniva definito il pericolo che gli Usa avrebbero dovuto affrontare per un periodo di tempo indefinito:

Communist ideology and Soviet behavior clearly demonstrate that the ultimate objective of the leaders of the USSR is the domination of the world. Soviet leaders hold that the Soviet communist party is the militant vanguard of the world proletariat in its rise to political power, and that the USSR, base of the world communist movement, will not be safe until the non-communist nations have been so reduced in strength and numbers that communist influence is dominant throughout the world. The immediate goal of top priority since the recent war has been the political conquest of western Europe. The resistance of the United States is recognized by the USSR as a major obstacle to the attainment of these goals.

Si riconosceva, nell’onda lunga del telegramma di Kennan, la volontà espansionista e ostile dell’Urss e i mezzi che avrebbe usato per raggiungere i suoi scopi:

a. Endeavoring to insert Soviet-controlled groups into positions of power and influence everywhere, seizing every opportunity presented by weakness and instability in other states and exploiting to the utmost the techniques of infiltration and propaganda, as well as the coercive power of preponderant Soviet military strength.

b. Waging political, economic and psychological warfare against all elements resistant to communist purposes, and in particular attempting to prevent or retard the recovery of and cooperation among western European countries.

c. Building up as rapidly as possible the war potential of the Soviet orbit in anticipation of war, which in communist thinking is inevitable.

³⁵ *U.S. Objectives with Respect to the USSR to Counter Soviet Threats to U.S. Security*, NSC 20/4, 23 novembre 1948, in Thomas Etzold e John Lewis Gaddis, *Containment*, cit., pp. 203-211.

Both the immediate purposes and the ultimate objectives of the Soviet leaders are inimical to the security of the United States and will continue to be so indefinitely.

I mezzi politici (measures short of war) con cui i sovietici potevano minacciare la sicurezza nazionale degli Stati Uniti erano: il dominio efficace e centralizzato dell'Urss e del movimento comunista internazionale; l'appello di un'ideologia pseudoscientifica che prometteva un rimedio per tutti i mali e un apparato propagandistico totalitario; le tecniche comprovate di sovversione e infiltrazione; il potere di usare la forza militare dei sovietici e dei satelliti per intimidire o per dare inizio, se necessario, a un'azione militare; l'instabilità politica e sociale, in Europa e nelle aree coloniali e arretrate; lo sfruttamento della tolleranza politica praticata nei paesi democratici.

Gli Stati Uniti potevano vantare dei risultati, ma il pericolo avrebbe potuto diventare più grande in futuro: "Had the United States not taken vigorous measures during the past two years to stiffen the resistance of western European and Mediterranean countries to communist pressures, most of western Europe would today have been politically captured by the communist movement. Today, barring some radical alteration of the underlying situation which would give new possibilities to the communists, the communists appear to have little chance of effecting at this juncture the political conquest of any countries west of the Luebeck-Trieste line".

Anche se questo successo politico era indubitabile, il documento esaminava con preoccupazione le minacce militari incombenti rappresentate dai sovietici:

a. The USSR, while not capable of sustained and decisive direct military attack against U.S. territory or the Western Hemisphere, is capable of serious submarine warfare and of a limited number of one-way bomber sorties.

b. Present intelligence estimates attribute to Soviet armed forces the capability of over-running in about six months all of Continental Europe and the Near East as far as Cairo, while simultaneously occupying important continental points in the Far East. Meanwhile, Great Britain could be subjected to severe air and missile bombardment.

c. Russian seizure of these areas would ultimately enhance the Soviet war potential, if sufficient time were allowed and Soviet leaders were able to consolidate Russian control and to integrate Europe into the Soviet system. This would permit an eventual concentration of hostile power which would pose an unacceptable threat to the security of the United States.

Per contrastare queste minacce c'erano il successo dell'ERP, lo sviluppo di alleanze militari fra gli europei con il supporto degli Usa, l'aumento dell'efficacia militare di Stati Uniti, Inghilterra e Stati amici. Secondo le stime i sovietici non sarebbero stati in grado di attaccare gli Stati Uniti "with atomic, biological and chemical weapons" prima del 1955, e anche allora non avrebbero potuto invadere gli Stati Uniti con successo, "as long as effective U.S. military forces remained in being".

Non soltanto veniva implicitamente affermata la necessità di non disarmare e mantenere un apparato militare adeguato, ma veniva contemplata la possibilità di arrivare a una guerra aperta: "The USSR has

already engaged the United States in a struggle for power. While it cannot be predicted with certainty whether, or when, the present political warfare will involve armed conflict, nevertheless there exists a continuing danger of war at any time". Anche se si riconosceva che molto probabilmente i sovietici non stavano pensando a un'azione militare contro gli Stati Uniti, non si poteva escludere questa possibilità. Inoltre la guerra poteva nascere da un incidente casuale fra forze in diretto contatto, o da calcoli sbagliati da parte dei sovietici, che potrebbero valutare in modo sbagliato la determinazione e la volontà degli Stati Uniti di ricorrere alla forza. Con una sintesi fra l'approccio "politico" di Kennan e la dottrina globale dell'amministrazione, il documento affermava:

12. In addition to the risk of war, a danger equally to be guarded against is the possibility that Soviet political warfare might seriously weaken the relative position of the United States, enhance Soviet strength and either lead to our ultimate defeat short of war, or force us into war under dangerously unfavorable conditions. Such a result would be facilitated by vacillation, appeasement or isolationist concepts in our foreign policy, leading to loss of our allies and influence; by internal disunity or subversion; by economic instability in the form of depression or inflation; or by either excessive or inadequate armament and foreign aid expenditures.

13. To counter threats to our national security and to create conditions conducive to a positive and in the long term mutually beneficial relationship between the Russian people and our own, it is essential that this government formulate general objectives which are capable of sustained pursuit both in time of peace and in the event of war. From the general objectives flow certain specific aims which we seek to accomplish by methods short of war, as well as certain other aims which we seek to accomplish in the event of war.

Per essere in grado di affrontare queste minacce gli Stati Uniti dovevano evitare: spionaggio, sovversione o sabotaggio ispirati dai comunisti; instabilità economica, mancanza di unità sociale e politica interna; armamenti inadeguati o eccessivi; spreco delle proprie risorse in tempo di pace; diminuzione del prestigio e dell'influenza degli Stati Uniti "through vacillation or appeasement or lack of skill and imagination"; sviluppo di un senso di sicurezza per un finto cambio nella tattica sovietica. L'obiettivo geostrategico veniva ribadito ulteriormente: "Soviet domination of the potential power of Eurasia, whether achieved by armed aggression or by political and subversive means, would be strategically and politically unacceptable to the United States".

Gli obiettivi degli Stati Uniti nei confronti dell'Urss erano ridurre il suo potere e la sua influenza mettendola nella condizione di non nuocere alla pace internazionale, e di arrivare a un mutamento fondamentale della politica estera sovietica, in conformità con i propositi e i principi della carta dell'Onu. Per questo gli Stati Uniti avrebbero dovuto:

a. Develop a level of military readiness which can be maintained as long as necessary as a deterrent to Soviet aggression, as indispensable support to our political attitude toward the USSR, as a source of encouragement to nations resisting Soviet political aggression, and as an adequate basis for immediate military commitments and for rapid mobilization should war prove unavoidable.

b. Assure the internal security of the United States against dangers of sabotage, subversion, and espionage.

- c. Maximize our economic potential, including the strengthening of our peace-time economy and the establishment of essential reserves readily available in the event of war.
- d. Strengthen the orientation toward the United States of the non-Soviet nations; and help such of those nations as are able and willing to make an important contribution to U.S. security, to increase their economic and political stability and their military capability.
- e. Place the maximum strain on the Soviet structure of power and particularly on the relationships between Moscow and the satellite countries.
- f. Keep the U.S. public fully informed and cognizant of the threats to our national security so that it will be prepared to support the measures which we must accordingly adopt.

Il documento non trascurava di incitare a contare sulla propria forza economica e sui propri valori tradizionali: “In pursuing these objectives due care must be taken to avoid permanently impairing our economy and the fundamental values and institutions inherent in our way of life”.

Il documento NSC 20/4 era stato preparato dal Policy Planning Staff e poi più volte ritoccato dai membri del National Security Council e dai loro consiglieri. Il suo contenuto risentiva dell’approccio politico e del senso dei limiti delle risorse, si richiamava ai grandi valori della tradizione e di stabilire una distanza morale dal nemico, ma nello stesso tempo asseriva l’importanza non eliminabile dell’approccio militare: si sottolineavano i successi politici ma si esprimeva la preoccupazione per la possibilità di una guerra che nessuno poteva escludere.

Evoluzione della grande strategia: l’NSC 68

Tra il 1947 e il 1949 il contenimento sembrava funzionare al di là delle aspettative, con il successo “politico” del piano Marshall e con il successo “militare”, e difensivo, della costituzione della Nato, la prima alleanza militare in tempo di pace degli Stati Uniti. Gli americani avevano dato un’importante prova di moderazione e creatività nell’applicazione del *containment*, durante la crisi del blocco di Berlino, quando i sovietici nel marzo del 1948 avevano interrotto tutte le vie d’accesso a Berlino ovest, impedendo in questo modo ogni tipo di rifornimento alla città. Senza ascoltare i consigli di chi, come il generale Lucius Clay, proponeva di rimuovere il blocco con la forza, Truman autorizzò un epico e risolutivo rifornimento aereo della città, che durò 300 giorni e costituì un successo anche sul piano propagandistico, con i sovietici nella parte degli “affamatori” degli innocenti cittadini dell’enclave occidentale all’interno del blocco comunista.

Nel 1949 due avvenimenti epocali spinsero l’amministrazione Truman a riconsiderare la minaccia rappresentata dai sovietici e la strategia nazionale: la “perdita” dell’immenso territorio cinese, diventato comunista dopo una lunga guerra civile, e l’inaspettata esplosione della prima bomba nucleare sovietica. Gli Stati Uniti stavano allora considerando la possibilità di costruire un’arma atomica di nuova generazione, molto più potente della

prima: la bomba termonucleare. Si trattava di una scelta impegnativa che implicava la possibilità di una corsa al riarmo in tempo di pace, e di impegnare un budget considerevole per la ricerca e lo sviluppo della nuova arma. L'ipotesi di tentare un negoziato con i sovietici non fu presa in considerazione, anche perché l'introduzione della politica di contenimento era stata una risposta ai fallimenti diplomatici e all'impossibilità di dialogo fra le due parti: non ci si poteva fidare dei sovietici, si doveva imporre loro un cambiamento di comportamento e valori.

Per rispondere alla richiesta di Truman di analizzare la situazione alla luce di questi eventi, venne costituito un gruppo di studio all'interno del Dipartimento di Stato guidato dal nuovo direttore del Policy Planning Staff, Paul Nitze, che aveva preso il posto di George Kennan nel gennaio 1950. La lunga e articolata analisi, il memorandum n° 68 della sicurezza nazionale – NSC 68 – venne presentata al presidente nell'aprile del 1950.

Il documento era un'elaborazione dell'NSC 20/4, di cui venivano mantenuti gli assunti fondamentali ma con accenti diversi sulle soluzioni proposte. Colpisce, in un documento a uso interno e classificato top secret, il tono drammatico e retorico usato, qualcosa che fa venire alla mente la crociata anticomunista maccartista che si stava svolgendo nel paese, dopo le acrimoniose polemiche sulle responsabilità del governo per non avere impedito la caduta della Cina nelle mani dei rossi. Un tono che appare fin dalla premessa iniziale:

Within the past thirty-five years the world has experienced two global wars of tremendous violence. It has witnessed two revolutions--the Russian and the Chinese--of extreme scope and intensity. It has also seen the collapse of five empires--the Ottoman, the Austro-Hungarian, German, Italian, and Japanese--and the drastic decline of two major imperial systems, the British and the French. During the span of one generation, the international distribution of power has been fundamentally altered. For several centuries it had proved impossible for any one nation to gain such preponderant strength that a coalition of other nations could not in time face it with greater strength. The international scene was marked by recurring periods of violence and war, but a system of sovereign and independent states was maintained, over which no state was able to achieve hegemony.

Two complex sets of factors have now basically altered this historic distribution of power. First, the defeat of Germany and Japan and the decline of the British and French Empires have interacted with the development of the United States and the Soviet Union in such a way that power increasingly gravitated to these two centers. Second, the Soviet Union, unlike previous aspirants to hegemony, is animated by a new fanatic faith, antithetical to our own, and seeks to impose its absolute authority over the rest of the world. Conflict has, therefore, become endemic and is waged, on the part of the Soviet Union, by violent or non-violent methods in accordance with the dictates of expediency. With the development of increasingly terrifying weapons of mass destruction, every individual faces the ever-present possibility of annihilation should the conflict enter the phase of total war.

On the one hand, the people of the world yearn for relief from the anxiety arising from the risk of atomic war. On the other hand, any substantial further extension of the area under the domination of the Kremlin would raise the possibility that no coalition adequate to confront the Kremlin with greater strength could be assembled. It is in this context that this Republic and its citizens in the ascendancy of their strength stand in their deepest peril.

The issues that face us are momentous, involving the fulfillment or destruction not only of this Republic but of civilization itself. They are issues which will not await our

deliberations. With conscience and resolution this Government and the people it represents must now take new and fateful decisions³⁶.

Gli uomini del Cremlino non venivano più presentati come ragionevoli e poco disposti ad assumersi rischi pericolosi per la conservazione del loro potere, ma come esseri aggressivi e disposti a tutto per raggiungere i loro scopi. La libera società degli Stati Uniti si sentiva “mortally challenged by the Soviet system”:

The fundamental design of those who control the Soviet Union and the international communist movement is to retain and solidify their absolute power, first in the Soviet Union and second in the areas now under their control. In the minds of the Soviet leaders, however, achievement of this design requires the dynamic extension of their authority and the ultimate elimination of any effective opposition to their authority.

The design, therefore, calls for the complete subversion or forcible destruction of the machinery of government and structure of society in the countries of the non-Soviet world and their replacement by an apparatus and structure subservient to and controlled from the Kremlin. To that end Soviet efforts are now directed toward the domination of the Eurasian land mass. The United States, as the principal center of power in the non-Soviet world and the bulwark of opposition to Soviet expansion, is the principal enemy whose integrity and vitality must be subverted or destroyed by one means or another if the Kremlin is to achieve its fundamental design³⁷.

Non soltanto la minaccia sovietica era diventata più incombente, ma si estendeva su tutto il mondo libero, anche se l’obiettivo principale rimaneva la conquista della massa eurasiatica. Il conflitto era diventato globale e veniva considerato un gioco a somma zero, quello in cui ogni perdita dell’avversario rappresenta una vincita e viceversa: “The assault on free institutions is world-wide now, and in the context of the present polarization of power a defeat of free institutions anywhere is a defeat everywhere”³⁸.

Gli obiettivi degli Stati Uniti rimanevano gli stessi, nel rispetto dei propri valori che venivano richiamati citando la stessa costituzione. Occorreva rimanere forti e sviluppare le potenzialità economiche e militari. Guidando e costruendo un sistema economico e politico in grado di funzionare bene gli Stati Uniti potevano mantenere la loro integrità, fonte di frustrazione dei disegni del Cremlino per arrivare per arrivare a “to foster a fundamental change in the nature of the Soviet system, a change toward which the frustration of the design is the first and perhaps the most important step. Clearly it will not only be less costly but more effective if this change occurs to a maximum extent as a result of internal forces in Soviet society”³⁹.

La novità del documento rispetto ai precedenti, risiedeva nella maggiore importanza data all’approccio militare: “The objectives outlined in NSC 20/4 (November 23, 1948) and quoted in Chapter X are fully

³⁶ *United States Objectives and Programs for National Security*, NSC 68, 14 aprile 1950, in Thomas Etzold e John Lewis Gaddis, *Containment*, cit., pp. 385-386.

³⁷ Ivi, pp. 386-387.

³⁸ Ivi, p. 389.

³⁹ *Ibidem*.

consistent with the objectives stated in this paper, and they remain valid. The growing intensity of the conflict which has been imposed upon us, however, requires the changes of emphasis and the additions that are apparent. Coupled with the probable fission bomb capability and possible thermonuclear bomb capability of the Soviet Union, the intensifying struggle requires us to face the fact that we can expect no lasting abatement of the crisis unless and until a change occurs in the nature of the Soviet system⁴⁰.

Non si era più convinti che i sovietici non avessero intenzione di dare inizio alla guerra e ci si preoccupava della possibilità che nel 1954 l'Urss potesse essere in grado di promuovere una guerra contro gli Stati Uniti, con discrete probabilità di vittoria. Inoltre veniva sottolineato come la natura totalitaria e antidemocratica del potere sovietico potesse agire senza controlli e freni, in segreto e rapidamente, mentre le democrazie come gli Stati Uniti erano sottoposte alle regole di una società libera, che controllava l'operato del governo da lei eletto. Ma la democrazia americana, contrapposta alla società di schiavi sovietica, doveva essere pronta a usare anche la sua forza militare per difendere i propri valori fondamentali: "The integrity of our system will not be jeopardized by any measures, covert or overt, violent or non-violent, which serve the purposes of frustrating the Kremlin design, nor does the necessity for conducting ourselves so as to affirm our values in actions as well as words forbid such measures, provided only they are appropriately calculated to that end and are not so excessive or misdirected as to make us enemies of the people instead of the evil men who have enslaved them".

Il memorandum ribadiva la validità della politica di contenimento e i suoi obiettivi – bloccare l'espansionismo sovietico, smascherare la falsità delle pretese sovietiche, ridurre il controllo e l'influenza del Cremlino, coltivare i semi di distruzione interni al sistema sovietico per arrivare "at least" a modificarne il comportamento secondo gli standard internazionali generalmente accettati; nello stesso tempo la forza militare diventava il fattore determinante per condurre in modo credibile quella politica:

It was and continues to be cardinal in this policy that we possess superior overall power in ourselves or in dependable combination with other likeminded nations. One of the most important ingredients of power is military strength. In the concept of "containment," the maintenance of a strong military posture is deemed to be essential for two reasons: (1) as an ultimate guarantee of our national security and (2) as an indispensable backdrop to the conduct of the policy of "containment." Without superior aggregate military strength, in being and readily mobilizable, a policy of "containment"--which is in effect a policy of calculated and gradual coercion--is no more than a policy of bluff⁴¹.

Secondo gli estensori del documento la forza militare poteva compensare le debolezze nella capacità d'azione del sistema democratico rispetto a quello totalitario: "A democracy can compensate for its natural vulnerabilità only if maintains clearly superior overall power in its most

⁴⁰ Ivi, p. 391.

⁴¹ Ivi, pp. 401-402.

inclusive sense”. Veniva anche riconosciuta, per la buona riuscita del contenimento, l’importanza di lasciare aperta la possibilità di negoziare con i sovietici. Congelare le vie diplomatiche, come si stava facendo, non serviva al buon esito della politica di contenimento, perché alzava la tensione e rendeva più difficile indurre i sovietici a un comportamento più moderato: “In ‘containment’ it is desirable to exert pressure in a fashion which will avoid so far as possible directly challenging Soviet prestige, to keep open the possibility for the USSR to retreat before pressure with a minimum loss of face and to secure political advantage from the failure of the Kremlin to yield or take advantage of the openings we leave it”⁴².

Militarizzazione del contenimento

L’ultima parte del memorandum NSC 68 invitava a prepararsi a un grande sforzo prolungato nel tempo di tutto l’apparato di sicurezza nazionale. La nazione doveva essere pronta a impegnarsi militarmente, politicamente e economicamente. Inoltre occorreva sviluppare capacità convenzionale e nucleare, insieme agli strumenti della guerra psicologica.

La svolta vera era rappresentata dalla richiesta di aumentare in modo cospicuo le spese militari degli Stati Uniti, per mantenere e/o aumentare quella preponderanza di potere che avrebbe permesso agli Stati Uniti sia di resistere a qualsiasi attacco sia di dissuadere i sovietici arrivando a un accordo da una posizione di forza. Si trattava di un punto controverso e avversato da molti, con il latente timore di indebolire l’economia e di esigere nuove, impopolari tasse che potevano mettere a repentaglio l’american way of life, con il pericolo di una corsa sfrenata al riarmo in tempo di pace, e della trasformazione della nazione in uno stato caserma. Pericoli ben presenti agli estensori del documento, che ne sottolineavano però l’indispensabilità:

A program for rapidly building up strength and improving political and economic conditions will place heavy demands on our courage and intelligence; it will be costly; it will be dangerous. But half-measures will be more costly and more dangerous, for they will be inadequate to prevent and may actually invite war. Budgetary considerations will need to be subordinated to the stark fact that our very independence as a nation may be at stake⁴³.

L’Urss spendeva per la difesa il 13,8% del proprio prodotto interno lordo, mentre gli Stati Uniti non arrivavano al 7%. Era quindi necessario aumentare gli investimenti militari per evitare di essere sopravanzati dal colosso sovietico, tanto più che l’esperienza del grande riarmo nel corso della seconda guerra mondiale aveva dimostrato il suo benefico effetto sull’economia Usa, che solo con la guerra era uscita definitivamente dagli

⁴² Ivi, p. 402.

⁴³ Ivi, p. 435.

effetti negativi grande crisi del 1929. Si proponeva qui un “keynesismo militare”, con le spese militari al posto degli investimenti nei lavori pubblici, e la funzione di *pump priming* rispetto all’economia nel suo complesso. L’idea e la scommessa, che nel lungo termine si rivelò vincente, di aumentare la propria potenza militare senza mettere a repentaglio il tenore di vita degli americani si rivelò il punto cruciale: gli Stati Uniti sarebbero riusciti a armonizzare la produzione di burro e cannoni, a differenza dell’Unione Sovietica.

Veniva sottolineato come fosse necessario coinvolgere le risorse di tutti i paesi liberi in uno “sforzo cooperativo” guidato dagli Stati Uniti per “frustrate the Kremlin design for world nomination”. Occorreva anche un piano per negoziare con i sovietici, ma la situazione presente sconsigliava azioni diplomatiche che potevano essere disastrose per gli Stati Uniti: per esempio negoziare un congelamento delle armi nucleari avrebbe messo gli Stati Uniti in condizioni di inferiorità, dato lo squilibrio delle forze armate convenzionali a favore dei russi. Il negoziato si doveva fare solo in condizioni favorevoli agli Stati Uniti. I principi venivano sempre ricordati, così come la coerenza e la continuità con l’NSC 20/4:

The foregoing analysis indicates that the probable fission bomb capability and possible thermonuclear bomb capability of the Soviet Union have greatly intensified the Soviet threat to the security of the United States. This threat is of the same character as that described in NSC 20/4 (approved by the President on November 24, 1948) but is more immediate than had previously been estimated. In particular, the United States now faces the contingency that within the next four or five years the Soviet Union will possess the military capability of delivering a surprise atomic attack of such weight that the United States must have substantially increased general air, ground, and sea strength, atomic capabilities, and air and civilian defenses to deter war and to provide reasonable assurance, in the event of war, that it could survive the initial blow and go on to the eventual attainment of its objectives. In return, this contingency requires the intensification of our efforts in the fields of intelligence and research and development⁴⁴.

Il riaggiustamento dell’economia doveva consentire una forza militare essenziale per vincere la guerra fredda, anche senza arrivare a usarla:

The execution of such a build-up, however, requires that the United States have an affirmative program beyond the solely defensive one of countering the threat posed by the Soviet Union. This program must light the path to peace and order among nations in a system based on freedom and justice, as contemplated in the Charter of the United Nations. Further, it must envisage the political and economic measures with which and the military shield behind which the free world can work to frustrate the Kremlin design by the strategy of the cold war; for every consideration of devotion to our fundamental values and to our national security demands that we achieve our objectives by the strategy of the cold war, building up our military strength in order that it may not have to be used. The only sure victory lies in the frustration of the Kremlin design by the steady development of the moral and material strength of the free world and its projection into the Soviet world in such a way as to bring about an internal change in the Soviet system. Such a positive program--harmonious with our fundamental national purpose and our objectives--is necessary if we

⁴⁴ Ivi, p. 438.

are to regain and retain the initiative and to win and hold the necessary popular support and cooperation in the United States and the rest of the free world⁴⁵.

Truman già nell'aprile del 1950 aveva sostanzialmente accettato il nuovo approccio al contenimento, ma aspettava di capire con precisione le implicazioni economiche e i costi che l'NSC 68 comportava prima di dare la sua approvazione formale. Questa arrivò nel settembre dello stesso anno dopo lo scoppio della guerra in Corea, che sembrò dare ragione alle preoccupazioni degli estensori del documento e confermare la natura aggressiva ed espansionista del blocco sovietico. Le spese per la sicurezza nazionale passarono dai 13,5 miliardi di dollari del 1950 ai 50 miliardi del 1952, dando il via a una rivoluzione nelle spese per la difesa che avrebbe caratterizzato tutta la guerra fredda.

Il memorandum NSC 68 fu bersaglio di molte critiche perché militarizzava eccessivamente il contenimento, spingeva per l'accumulo delle testate nucleari e per la ricerca e sviluppo di armi sempre più distruttive come la bomba H, dando il via a una corsa agli armamenti senza tregua fra le due superpotenze. Gli Stati Uniti avrebbero testato la bomba termonucleare nel 1952, ma i sovietici avrebbero raggiunto lo stesso risultato soltanto un anno dopo, innescando una continua tensione ad alimentare la spesa per la difesa e a investire nella tecnologia militare in tutte e due le parti.

La mancanza di seri contatti diplomatici rendeva il nemico imprevedibile e disposto a tutto per raggiungere i suoi scopi, spingendo la controparte a prendere contromisure adeguate alle sue paure, costringendo a prendere in considerazione tutti gli scenari possibili, anche quelli più apocalittici. Kissinger arrivò a criticare la visione degli Stati Uniti come crociati, postulata dagli estensori del documento, dimentichi del consiglio di John Quincy Adams che invitava a "non andare all'estero in cerca di mostri da distruggere"; per lo statista si era di fronte a una sopravvalutazione della minaccia sovietica:

Il mondo armonico postulato dal pensiero americano durante la guerra era stato trasformato in due campi armati, ciascuno mosso da timori che risultarono poi infondati. I leader americani avevano interpretato la Guerra di Corea quale strategia sovietica per attirare gli Stati Uniti in remoti conflitti asiatici e facilitare l'assalto dell'Unione Sovietica alle posizioni alleate in Europa: una grossolana sopravvalutazione della potenza sovietica e dei metodi di Stalin. [...] Contemporaneamente, Stalin concepiva il riarmo occidentale non come la mossa difensiva che era in realtà, ma come un pretesto per la resa dei conti che aveva sempre previsto e cercato di evitare con tanta pervicacia. In effetti entrambe le parti si stavano preparando per ciò che né l'una né l'altra voleva: una sfida diretta senza esclusione di colpi⁴⁶.

Con la NSC 68 il contenimento fu non solo militarizzato, come avvenne per lo stesso piano Marshall, ma anche esteso a tutto il mondo,

⁴⁵ Ivi, p. 441.

⁴⁶ Henry Kissinger, *L'arte della diplomazia*, cit, p. 382.

portando gli Stati Uniti ad applicarlo nel Vietnam e in molte altre parti del mondo.

La sintesi di Eisenhower

Eisenhower giudicò eccessive le richieste che il memorandum NSC 68 faceva al sistema economico americano, e cercò una terza via, sintetizzata nel memorandum NSC 162-2⁴⁷. Si può affermare che con l'amministrazione del presidente Eisenhower la strategia del *containment* arrivasse a maturazione, arrivando a una visione di *grand strategy* che fondeva le analisi precedenti e dava una base duratura alla "dottrina", che sarebbe andata avanti fino all'apparizione di Gorbaciov nel sistema sovietico.

Innanzitutto con questo presidente, e il suo segretario di Stato, John Foster Dulles, il contenimento come strategia difensiva si affermò definitivamente. Durante la campagna elettorale e all'inizio della nuova amministrazione la parola chiave era il *roll back*, non il contenimento. Dopo avere criticato violentemente Truman per la "perdita della Cina", i repubblicani richiedevano una politica meno difensiva, che non si limitasse a tracciare una linea di contenimento intorno al blocco sovietico, ma cercasse di "liberare" i territori dominati dai comunisti. Una politica che si rivelò uno slogan elettorale non praticabile, almeno nell'immediato, nella politica estera. Nel 1956 l'amministrazione non mosse un dito, al di là di messaggi radiofonici di sostegno e poco più, per sostenere l'insurrezione ungherese, lasciando che venisse schiacciata dalla nuova leadership succeduta a Stalin. Una successione che non diede gli effetti sperati, il potere sovietico rimase stabile, e che dimostrò che le caratteristiche di minaccia del sistema comunista non erano cambiate nemmeno dopo le pesanti accuse fatte dai suoi successori al defunto dittatore sovietico. L'unica forma di contenimento esercitata da Eisenhower nello stesso anno fu quella nei confronti degli alleati come Francia e Inghilterra, che insieme a Israele avevano tentato di riproporre un'anacronistica "politica delle cannoniere" contro il nazionalismo arabo guidato da Nasser e la chiusura del canale di Suez. Da allora il *roll back* sparì anche dalla retorica e l'atteggiamento degli americani divenne speculare a quello della cosiddetta dottrina Breznev. Questo atteggiamento prudente, con le due parti che affermavano di voler mantenere le proprie posizioni, in una guerra fredda "d'attrito" e non di movimento, era naturalmente soltanto formale, con i due sistemi che si preparavano a affrontare l'enorme processo della decolonizzazione, che avrebbe allargato il conflitto in tutto il mondo, nella logica del gioco a somma zero.

⁴⁷ *Basic National Security Policy*, NSC 162/2, 30 ottobre 1953, facsimile in <http://www.jan.vandercrabben.name/nsc/index.php>

Eisenhower dimostrò che si poteva contenere l'espansionismo sovietico con mezzi economici ridotti e nessun rischio di perdita di consenso – il consenso era il tallone d'Achille della superpotenza democratica, che invece non legava le mani ai leader della superpotenza totalitaria. Con un uso limitato delle risorse la Cia evitò derive pericolose in direzione socialista, o perlomeno percepite come tali, intervenendo negli affari interni di governi legittimi con azioni clandestine, puntualmente negate dall'amministrazione. Questo avvenne con successo in Iran (1953) e in Guatemala (1954), mentre si trasformò in un fiasco clamoroso a Cuba: un fiasco preparato dall'amministrazione Eisenhower, e pagato da quella di Kennedy nel 1961.

Un altro modo di contenere il comunismo nel terzo mondo era quello – applicato anche in Europa occidentale – di rafforzare le forze locali di resistenza. Una politica anch'essa molto più economica di un intervento diretto ma che, nel Terzo mondo, avvicinava alla democrazia americana improbabili compagni di strada, come i dittatori anticomunisti.

La revisione del containment approvata da Eisenhower nell'ottobre del 1953 – l'NSC 162/2 – Basic National Security Policy – si basava sulla prudenza fiscale del presidente, che non voleva mettere a repentaglio l'economia che sosteneva tutto il sistema americano. Le preoccupazione e lo stile di Eisenhower producono, nel documento, la più succinta definizione di containment possibile, con uno stile generale nella redazione lontanissimo dalla retorica e dagli inni ai valori americani dell'NSC 68; l'obiettivo della politica estera americana era:

- a. To meet the Soviet threat to U.S. security.
- b. In doing so, to avoid seriously weakening the U.S. economy or undermining our fundamental values and institutions.

Per difendersi dalla minaccia sovietica occorreva sviluppare la forza militare necessaria, enfatizzando “the capability of inflicting massive retaliatory damage by offensive striking power”. Con questa tattica della “rappresaglia massiccia” si pensava di essere in grado di delineare una forza di dissuasione credibile basata sullo sviluppo delle armi nucleari, risparmiando sul dispendioso dispiegamento di truppe; quindi con un taglio dei costi che finiva per punire soprattutto l'esercito. Marina e, soprattutto, aviazione strategica mantenevano o rafforzavano le loro posizioni, per la loro capacità di trasporto e di infliggere danni nucleari al nemico. Le forze armate americane non dovevano essere dislocate in ogni punto caldo, ma dovevano utilizzare un sistema di basi da cui forze militari degli Stati Uniti e degli alleati sarebbero potute intervenire prontamente nelle aree di confronto. Sottolineato il ruolo determinante degli alleati, nel fornire basi e materiale umano, si ribadiva la necessità di mantenere un'economia sana e in crescita, basata su libere istituzioni, per garantire la forza necessaria nel lungo periodo o per arrivare a una rapida mobilitazione completa. Alle forze morali si dava la stessa importanza di quelle militari: era indispensabile il mantenimento “of morale and free institutions and the willingness of the U.S. people to support the measures necessary for National security”. A

fianco della dissuasione nucleare si affermava la necessità del mantenimento e dello sviluppo di un sistema di intelligence; veniva anche richiesto un adeguato programma di ricerca scientifica, di esercitazione tecnica e di addestramento militare, sempre cercando “a feasible balance between the needs of an expanding peacetime economy and defense requirements”.

Due importanti novità rispetto ai documenti precedenti: la capacità nucleare era vista come l’arma decisiva della leadership globale degli Usa e altrettanto decisivo era l’apporto degli alleati:

11. Within the free world, only the United States can provide and maintain, for a period of years to come, the atomic capability to counterbalance Soviet atomic power. Thus, sufficient atomic weapons and effective means of delivery are indispensable for U.S. security. Moreover, in the face of Soviet atomic power, defense of the continental United States becomes vital to effective security: to protect our striking force, our mobilization basis, and our people. Such atomic capability is also a major contribution to the security of our allies, as well as of this country.

12. The United States cannot, however, meet its defense needs, even at exorbitant cost, without the support of allies.

Per usare efficacemente il potere aereo strategico contro i sovietici erano necessarie “overseas bases on foreign territory” per un tempo indefinito:

b. The United States needs to have aligned on its side in the world struggle, in peace and in war, the armed forces and economic resources and materials of the major highly-industrialized non-communist states. Progressive loss to the Soviet bloc of these states would so isolate the United States and alter the world balance as to endanger the capacity of the United States to win in the event of general war or to maintain an adequate defense without undermining its fundamental institutions.

c. U.S. strategy including the use of atomic weapons, therefore, can be successfully carried out only if our essential allies are convinced that it is conceived and will be implemented for the purpose of mutual security and defense against the Soviet threat. U.S. leadership in this regard, however, does not imply the necessity to meet all desires of our allies.

Occorreva lasciare una porta aperta al negoziato con i sovietici, anche se le prospettive non erano incoraggianti. Gli estensori del documento ritenevano che i sovietici non fossero pronti né a modificare il loro atteggiamento di base né ad accettare accordi permanenti con gli Stati Uniti, anche se potevano accettare un modus vivendi. Grande attenzione e importanza veniva data allo stato della coalizione, all’insieme degli alleati legati da vari patti agli Usa, in ogni parte del mondo.

Si affrontava inoltre il problema delle aree sottosviluppate che non avevano ancora optato per il blocco antisovietico, ma che erano d’importanza vitale: “Although largely undeveloped, their vast manpower, their essential raw materials and their potential for growth are such that their absorption within the Soviet system would greatly, perhaps decisively, alter the world balance of power to our detriment”. Si riconosceva la difficoltà di costruire legami stabili con quelle aree attraversate da tutti quei problemi che accompagneranno la decolonizzazione, anche se questo termine non

veniva usato: problemi razziali, nazionalismo e anticolonialismo, sovrappopolazione e domanda di progresso sociale, religioni e filosofie sociali spesso in conflitto con quelle occidentali.

Il monitoraggio stretto dell'economia, una preoccupazione sempre presente nel documento, era essenziale per gli obiettivi degli Stati Uniti:

19. The United States must maintain a sound economy based on free private enterprise as a basis both for high defense productivity and for the maintenance of its living standard and free institutions. Not only the world position of the United States, but the security of the whole free world, is dependent on the avoidance of recession and on the long-term expansion of the U.S. economy. Threats to its stability or growth, therefore, constitute a danger to the security of the United States and of the coalition which it leads. Expenditures for national security, in fact all federal, state and local governmental expenditures, must be carefully scrutinized with a view to measuring their impact on the national economy.

20. The economy of the country has a potential for long-term economic growth. Over the years an expanding national income can provide the basis for higher standards of living and for a substantial military program. But economic growth is not automatic and requires fiscal and other policies which will foster and not hamper the potential for long-term growth and which will operate to reduce cyclical fluctuations.

Il discorso economico veniva considerato essenziale, occorreva evitare la recessione, che a livello dell'attività economica degli Stati Uniti "could seriously prejudice the security of the free world", l'inflazione e l'eccessiva tassazione. Era necessario costruire una forza sufficiente anche per prendere iniziative nei confronti dell'avversario, mantenendo però i costi al minimo possibile. Le previsioni affermavano che l'Urss nell'immediato futuro non avrebbe deliberatamente portato un attacco agli Stati Uniti, anche se un conflitto poteva nascere da calcoli sbagliati; in ogni caso la minaccia continuava e le due parti avrebbero continuato a sviluppare il loro sistema armato. Di fronte a queste minacce gli Stati Uniti avrebbero dovuto sviluppare e mantenere, al costo più basso possibile, una forza militare e non militare in grado "to deter and, if necessary, to counter Soviet military aggression against the United States or other areas vital to its security".

Si poteva ridurre al minimo il rischio di un attacco sovietico mantenendo un sistema con adeguate misure di difesa e rappresaglia. Un sistema che si basava "on massive atomic capability, including necessary bases; an integrated and effective continental defense system; ready forces of the United States and its allies suitably deployed and adequate to deter or initially to counter aggression, and to discharge required initial tasks in the event of a general war; and an adequate mobilization base; all supported by the determined spirit of the U.S. people. In questo quadro la sicurezza doveva essere incrementata da un efficace sistema di intelligence e da un programma superiore di ricerca e sviluppo; gli americani avrebbero dovuto essere informati dell'evolversi della situazione.

Un altro punto importante per la sicurezza degli Usa era il sostegno degli alleati, che dovevano sentirsi protetti per non essere tentati di assumere posizioni neutraliste; nuovi alleati si dovevano guadagnare persuadendo le nazioni che non avevano ancora scelto con politiche costruttive, non limitate

solamente all'anticomunismo. Occorreva creare un ambiente internazionale che stimolasse le autodifese interne:

To enhance the capacity of free world nations for self-support and defense, and to reduce progressively their need for U.S. aid, the United States should assist in stimulating international trade, freer access to markets and raw materials, and the healthy growth of underdeveloped areas. In this connection, it should consider a modification of its tariff and trade policies.

Denso di implicazioni era il punto dove si affermava che in caso di ostilità gli Stati Uniti avrebbero considerato le armi nucleari come "available for use as other munitions".

Una tensione continua a rivendicare i valori della libertà e della democrazia attraversava il documento, con parole tanto più notevoli quanto più espresse nel periodo maccartista:

To support the necessarily heavy burdens for national security, the morale of the citizens of the United States must be based both on responsabilità and freedom for the individual. The dangers from Soviet subversion and espionage require strong and effective security measures. Eternal vigilance, however, is needed in their exercise to prevent the intimidation of free criticism. It is essential that necessary measures of protection should not be so used as to destroy the national unity based on freedom, not on fear.

Con questo documento la grande strategia degli Stati Uniti assunse una forma compiuta e praticabile, che nella sua flessibilità rimase per lo più inalterata fino alla fine della guerra fredda, a parte la stagione dei negoziati e della coesistenza (comunque mai pacifica) e l'evoluzione della dottrina militare. Per arrivare a questo risultato il presidente aveva predisposto un articolato esercizio di pianificazione attraverso l'operazione Solarium nell'estate del 1953. Tre gruppi di studio dovevano affrontare il problema dello scontro con i sovietici sondando a fondo tre approcci: il gruppo A presieduto da George Kennan – nonostante questi fosse stato allontanato dal dipartimento di Stato da Dulles, pochi mesi prima – avrebbe dovuto esaminare le implicazioni della continuazione del contenimento espresso dall'amministrazione Truman; il gruppo B avrebbe dovuto analizzare le implicazioni di una politica di deterrenza pronta a impedire che i sovietici proiettassero la propria forza oltre la loro area di influenza, ricorrendo anche a una rappresaglia massiccia con uso di armi nucleari; il gruppo C doveva esplorare le possibilità di arrivare a "liberare" (*roll back*) le aree sotto controllo dell'Urss, attraverso mezzi politici, economici, psicologici e clandestini.

Secondo Kenneth Weisbrode, Eisenhower "ha trasformato una ambivalente dottrina di contenimento in una operativa politica di dissuasione. Le opzioni suggerite da Kennan, cioè la propaganda, l'azione segreta e la pressione politica, erano insufficienti. Il piano di Nitze era assai rischioso e impreciso. I due approcci richiedevano una sintesi che dissuadesse i sovietici da un'aggressione mentre si manteneva un fronte comune con gli alleati degli USA e si limitavano i costi interni di una lotta

lunga e costosa. La strategia, proposta nell'NSC-162/2, trovò un compromesso e si è dimostrata durevole [...]”⁴⁸.

In realtà la grande strategia dell'amministrazione Eisenhower cancellò il *roll back* come impraticabile, accettò i suggerimenti di Kennan ma tenne conto anche dell'NSC 68, con il suo sviluppo dell'arsenale nucleare e la sua richiesta di maggiori spese militari; vennero però dimessi i toni apocalittici (che torneranno con la prima presidenza Reagan) e si stabilì di esercitare un controllo feroce sul rapporto mezzi economici e obiettivi della guerra fredda. Di Kennan Eisenhower raccolse il richiamo ai valori e alle forze interiori, compresi quelli degli alleati, che avevano il compito essenziale di alleggerire il peso economico e militare sopportato dagli Stati Uniti per dare sicurezza al blocco occidentale di cui erano leader.

Il potere di dissuasione delle armi nucleari era ormai ineliminabile, anche se comportava una corsa infinita al riarmo. Si può forse osservare che Kennan odiava le armi nucleari, per la loro distruttività incontrollata e per il loro difficile uso nel quadro del global planning, ma che fu proprio grazie a queste loro qualità e alla reciproca possibilità di distruzione che la guerra riuscì a rimanere fredda. Eisenhower rimase fino all'ultimo giorno della sua presidenza a vigilare contro la possibilità che la guerra fredda potesse trasformare negativamente gli Stati Uniti. Il suo discorso d'addio rimase famoso per il suo invito a diffidare di una troppo grande ingerenza del complesso industriale-militare nella democrazia americana:

A vital element in keeping the peace is our military establishment. Our arms must be mighty, ready for instant action, so that no potential aggressor may be tempted to risk his own destruction.

Our military organization today bears little relation to that known by any of my predecessors in peace time, or indeed by the fighting men of World War II or Korea.

Until the latest of our world conflicts, the United States had no armaments industry. American makers of plowshares could, with time and as required, make swords as well. But now we can no longer risk emergency improvisation of national defense; we have been compelled to create a permanent armaments industry of vast proportions. Added to this, three and a half million men and women are directly engaged in the defense establishment. We annually spend on military security more than the net income of all United States corporations.

This conjunction of an immense military establishment and a large arms industry is new in the American experience. The total influence-economic, political, even spiritual-is felt in every city, every state house, every office of the Federal government. We recognize the imperative need for this development. Yet we must not fail to comprehend its grave implications. Our toil, resources and livelihood are all involved; so is the very structure of our society.

In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military-industrial complex. The potential for the disastrous rise of misplaced power exists and will persist.

We must never let the weight of this combination endanger our liberties or democratic processes. We should take nothing for granted only an alert and knowledgeable citizenry can compel the proper meshing of huge industrial and military machinery of defense with our peaceful methods and goals, so that security and liberty may prosper together⁴⁹.

⁴⁸ Vedi <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/italian/special.html>

⁴⁹ Vedi, fra l'altro, <http://www.informationclearinghouse.info/article5407.htm>

Dal contenimento all'impero?

Dopo la fine della guerra fredda e il trionfale successo del containment, con l'inattesa e incruenta implosione del sistema sovietico, gli Stati Uniti hanno dovuto riesaminare il loro ruolo di leader mondiale, ora unica "iperpotenza" senza rivali alla propria altezza. Il contenimento aveva esaurito il suo ruolo, il grande pericolo sovietico era stato tenuto sotto controllo e stressato fino a mutarne valori e comportamenti, anche se fino ad oggi rimangono discretamente lontani dal modello democratico occidentale. Non esisteva più un Primo e un Secondo mondo che si disputavano il Terzo. La lunga parentesi per addomesticare l'orso sovietico, un duello vissuto come "mortale" fra due sistemi che non potevano coesistere, si era conclusa: il mondo poteva ricominciare a essere armonico e aperto, sottoposto a una comune e accettata legge internazionale, secondo i disegni che già erano stati di Wilson e di Roosevelt.

C'è un grande senso di spiazzamento, quasi di disagio, che è colto bene dal famoso saggio di Francis Fukuyama *La fine della storia?* del 1989. Il collasso comunista provava la superiorità della democrazia liberale quindi era finita la storia nel senso di ricerca di un miglior sistema, fine del conflitto ideologico e della guerra di grande scala. Il nemico non c'era, esistevano solo rivali economici. L'autore nel suo saggio si lasciava andare a una precoce nostalgia dell'epoca della guerra fredda, quando si rischiava la vita per idealismo e non dominavano i valori del consumo.

Lo spaesamento è comprensibile pensando ai profondi mutamenti che la guerra fredda aveva innescato nella nazione, occorreva affrontare il cambiamento di un assetto, di una cultura, di una proiezione di sé consolidate nel corso di mezzo secolo. Gli Stati Uniti non avevano messo in pericolo la loro economia, o perlomeno erano il centro attivo di un sistema economico mondiale che aveva funzionato meglio della controparte. Avevano mantenuto i loro valori di base, anche se nel corso della guerra fredda avevano dovuto spesso "sporcarsi le mani", come nella guerra del Vietnam, o nelle operazioni clandestine in varie parti del mondo, dove avevano contribuito a rovesciare governi legittimi e non. Così come la mancanza di morale addebitata al nemico comunista aveva giustificato l'appoggio a dittature oppressive e violente, ma antisovietiche. Si trattava di comportamenti dettati dall'emergenza, temporanei così come era stato temporaneo il maccartismo, con il suo pericoloso abbassamento delle libertà civili.

La guerra fredda aveva comunque indotto cambiamenti strutturali nella società e nella politica degli Usa. Per esempio l'equilibrio di potere immaginato dai padri fondatori si era progressivamente squilibrato a favore dell'esecutivo, con la cosiddetta "presidenza imperiale", che era arrivata a riservarsi il diritto di iniziare una guerra, diritto garantito al Congresso dalla costituzione.

Inoltre la società era stata militarizzata a livelli impensabili rispetto alla tradizione, con la ricerca scientifica legata al ruolo militare dello Stato (conseguenze nelle università, ROTC (Reserve Officers Training Corps), la leva in tempo di pace, una media di interventi armati ogni 18 mesi, due grandi guerre come Corea e Vietnam. Il complesso militare industriale denunciato da Eisenhower nel 1961 era cresciuto a livelli giganteschi, con un'industria enorme nutrita dalle commesse statali, con ricadute importanti sull'economia e sulla manodopera degli Stati della federazione; i think-tank privati legati a questo complesso si erano moltiplicati, la ricerca scientifica a uso militare era un settore strategico in continua crescita. Secondo i calcoli del Center for Defense Information gli Stati Uniti avevano speso per la difesa, durante la guerra fredda dal 1948 al 1991, più di tredicimila miliardi di dollari (in dollari del 1996), con una spesa media annua di 298,5 miliardi di dollari⁵⁰.

Secondo Michael Klare, i più colpiti dalla fine della guerra fredda erano i militari, con generazioni di ufficiali per 50 anni vissuti in simbiosi con Ivan, con le carriere costruite sul contenimento dell'URSS⁵¹. I militari erano del tutto impreparati alla nuova situazione, non esistevano piani strategici alternativi, anche se era chiaro che gli Stati Uniti avrebbero dovuto articolare una nuova *grand strategy*. Gran parte del Congresso, soprattutto i democratici, chiedeva a gran voce il *downsizing* del Pentagono: si volevano utilizzare i risparmi sulle spese militari, i cosiddetti "dividendi della pace" per risollevare le azioni dell'economia interna, con un debito con l'estero che stava raggiungendo livelli intollerabili.

Saranno i militari, che si sentivano gli artefici della vittoria, a resistere a un ritorno, forse impossibile, alla situazione prima dello scoppio della guerra fredda: saranno i primi a battersi contro un nuovo insidioso nemico, il taglio del budget della difesa, che ne avrebbe potuto ridurre il numero, il peso e il ruolo.

Il dibattito nelle forze armate fu intenso. Il nuovo capo di stato maggiore, Colin Powell, chiese ai suoi esperti di trovare una nuova giustificazione per mantenere al più alto livello possibile la struttura militare, mantenendo un apparato da superpotenza, con qualche piccolo e non sostanzioso taglio. Ci voleva un nuovo nemico, occorrevano minacce credibili.

Qualcuno suggerì di riconfigurare l'esercito per interventi di polizia nel Terzo mondo, nei conflitti detti di bassa intensità (LIC), sia come controguerriglia sia come pro insurrezione in stati nemici, come aveva

⁵⁰ Center for Defense Information, *U.S. Military Spending, 1945-1996*, <<http://www.cdi.org/Issues/milspend.html>>

⁵¹ Cfr. Michael Klare, *Rogue States and Nuclear Outlaws*, New York, Hill and Wang, 1995.

cominciato a fare Reagan con la sua dottrina (Contras, guerriglieri afgani). Una soluzione che venne scartata perché non permetteva di conservare il ruolo delle forze ad alta tecnologia.

Altri proposero di lasciare il nemico indefinito e sconosciuto, lasciando al Pentagono la possibilità di essere pronto a combattere qualsiasi minaccia, dalla guerra nucleare a quella contro la droga. Idea ovviamente respinta per la sua improponibilità davanti ai politici.

I militari furono costretti a frugare fra i pericoli secondari, sempre offuscati dal containment dell'URSS, nella letteratura allarmistica della destra repubblicana. Geograficamente rimaneva solo il Terzo mondo come area ostile (il Primo era composto di alleati, il Secondo era composto di Stati che chiedevano di entrare nella NATO o nell'area occidentale). Come pericoli secondari in quest'area c'erano la possibile proliferazione di armi di distruzione di massa (WMD), nucleari, chimiche e biologiche, risultato dell'impossibile controllo sullo smantellamento militare sovietico; esisteva poi il consueto spauracchio del terrorismo. Nel 1984 Reagan aveva concepito un passaggio importante nei confronti degli atti di terrorismo, non considerando più soltanto le organizzazioni responsabili di tali atti, ma anche gli Stati che ospitavano o sostenevano i terroristi. Si parlava quindi di "terrorismo sponsorizzato dallo stato", con la possibilità per gli Stati di essere considerati "terroristi." Reagan nel 1985 parlò di "una confederazione di stati terroristi," nominando fra i principali Cuba, Iran, Libia, Nicaragua e Nord Corea.

Nel dicembre del 1988 il direttore della CIA, William Webster, aveva puntato l'indice sul pericolo della proliferazione incontrollabile nel terzo mondo, che avrebbe aumentato la probabilità di conflitti regionali, e sulla minaccia rappresentata da potenze regionali del Terzo mondo fornite di WMD.

Si cominciava a configurare, da tutto ciò, una nuova demonologia, un nuovo tipo di nemico che verrà definito "rogue state" o "outlaw state": uno Stato che agisce all'infuori delle regole internazionali e che può diventare una pericolosa minaccia se dotato di armi di distruzione di massa e delle capacità di lanciarle a distanza.

Nell'aprile del 1990 in un articolo su "Sea Power" il capo di stato maggiore dell'esercito, Carl E. Vuono, dava corpo autorevole alla nuova minaccia: gli Stati Uniti non potevano ignorare il potere militare di certe potenze in espansione del Terzo mondo, dovevano essere in grado di fronteggiare un esercito bene equipaggiato nel Terzo mondo.

Il modello così definito sembrava funzionare, giustificava il nucleare, nuove capacità di proiezione, logistiche e altamente tecnologiche, consentiva persino di rispolverare il vecchio scudo spaziale, le Star Wars reaganiane. Il modello funzionava ma esisteva il problema che qualsiasi tipo di intervento contro un *rogue state* era più che affrontabile con un milione di soldati. Questo avrebbe potuto permettere il taglio del 50% del personale militare, cosa inaccettabile per Powell e il suo staff, che arrivarono a esprimere preoccupazione per una minaccia più vasta: nella nuova anarchia mondiale post guerra fredda i nemici potenziali erano più di uno, quindi

occorreva mantenere una forza sufficiente a combattere simultaneamente due guerre contro due nemici di questo tipo. Questo permetteva di mantenere una forza equivalente a tre quarti di quella della guerra fredda (riduzione nell'ordine del 15%), mantenendo ogni tipo di armi e tecnologie, l'apparato ricerca e sviluppo e lasciando aperta ogni possibilità di modernizzazione. A essere precisi si parlava della capacità di combattere due guerre e mezzo, ove per mezza guerra si intendeva la possibilità di intervenire in conflitti a bassa intensità o in operazioni di mantenimento della pace. Tale strategia definita "new strategy" o "regional defense strategy" venne approvata ufficialmente dal presidente George Bush nel giugno del 1990.

Containment & appeasement: la guerra del golfo

La guerra del golfo fu l'occasione che permise il successo dei militari e convinse l'amministrazione a una dimostrazione di forza post guerra fredda. Gli Stati Uniti non intendevano mostrare *appeasement* nei confronti di dittatori che intendevano estendere la loro potenza regionale approfittando della fine dell'ordine rappresentato dalla divisione bipolare della guerra fredda. Nelle parole di Vuono (estate 1991), grazie a Saddam, "il due di agosto 1990 sarà ricordato dalle generazioni future come un punto di svolta della politica estera degli Stati Uniti – il giorno in cui l'America annunciò la fine del contenimento e dette inizio alla strategia della proiezione di potere"⁵²

L'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, il 2 agosto 1990, con la sua forza militare considerata di quarta grandezza mondiale, doveva essere il test della "new strategy" e della sopravvivenza, anzi del trionfo, dell'armamentario completo della guerra fredda.

Saddam non si poteva rendere conto della trappola mortale in cui si era andato a cacciare, proprio perché calzava perfettamente con le aspettative e la nuova dottrina del Pentagono. Aveva motivo di pensare che gli Stati Uniti sarebbero rimasti neutrali nella sua disputa (prezzo del petrolio) con il piccolo vicino; era convinto che dopo l'esperienza del Vietnam la società americana non potesse accettare 10000 morti in una battaglia. Aveva già invaso un altro vicino nel 1980, e gli americani non avevano reagito perché si trattava dell'Iran. Non si rese conto che un formidabile sistema armato era deciso a dimostrare di essere indispensabile, che gli Stati Uniti, dopo la fine dei due blocchi, volevano far capire, in modo esemplare, che non si poteva sfidare il nuovo ordine internazionale impunemente, che comunque i morti americani sarebbero stati quasi zero. In più sul piano tattico si rivelò un incapace, dando alla coalizione guidata

⁵² *Ibidem*, p. 34.

dagli Usa il tempo di organizzarsi e schierarsi, senza attaccarla quando era più vulnerabile.

Si comprende quindi la cura con cui fu organizzata una coalizione internazionale, la forza militare preponderante che venne raccolta nell'area del Golfo Persico (800000 soldati, 1800 aerei da combattimento, 230 navi da guerra fra cui sei portaerei; il più grande dispiegamento dai tempi dello sbarco in Normandia, con uomini e mezzi americani a far la parte del leone) e il fatto che la crisi non fu risolta diplomaticamente, ma sul campo di battaglia, una soluzione che all'epoca destò sorpresa. I militari si giocavano tutto in questo test, *dovevano dare una dimostrazione assolutamente convincente*.

Venne ad arte esagerata la minaccia rappresentata da Saddam, che sembrava grottescamente stare al gioco e fare la parte che gli veniva richiesta con il suo riferimento alla "madre di tutte le battaglie". Non era in gioco il destino di Saddam, i militari dovevano sconfiggere i tagli al budget e la sindrome del Vietnam: era la loro grande occasione.

La guerra fu "giocata" in modo da usare la potenza più sofisticata e impiegando tutte le armi, anche l'esercito terrestre, perché tutti avessero la loro parte di gloria. Fu applicata una nuova strategia che tenesse conto dell'esperienza del Vietnam, macchia sull'onore militare: Powell pensò ai limiti dell'escalation e ai morti americani, quindi optò per una rapida concentrazione di una forza schiacciante e di una superiorità tecnologica in grado di paralizzare il nemico, con l'obiettivo di ridurre al minimo le perdite americane. Tecnicamente il piano di battaglia comprendeva 4 fasi:

1. un bombardamento strategico per neutralizzare i centri di comando e distruggere gli impianti nucleari, chimici e missilistici
2. un attacco per raggiungere la superiorità aerea
3. un bombardamento a tappeto prolungato sulle truppe di terra irachene
4. un'offensiva a terra per rimuovere ed eliminare dal Kuwait le forze nemiche

In pratica si trattò di una strage sistematica, di un "tiro al piccione" su un nemico accecato, paralizzato e privato di ogni possibilità di difesa. Una straordinaria esibizione di potenza (100000 morti iracheni contro 200 della coalizione, per lo più uccisi da "fuoco amico"), un assoluto trionfo, in tutti i sensi per i militari. "Cancellato" il Vietnam, molto forzatamente, avevano dimostrato la loro validità le nuove dottrine militari basate sui concetti di forza schiacciante, spiegamento rapido e mobilità strategica.

Nell'euforia generale vennero trascurate ovviamente tutte le circostanze che non rendevano la guerra in Iraq un modello possibile di guerra futura: l'assenso internazionale, le concessioni logistiche dell'Arabia Saudita, il deserto come campo di battaglia ecc.

Bush fermò la guerra senza arrivare a far cadere Saddam, pagandone il costo politico. Bush spinse i curdi al nord e gli sciti al sud a ribellarsi contro il dittatore iracheno, cosa che questi fecero sperando nel supporto della coalizione: ma mentre i vincitori restavano fermi, i resti dell'armata irachena repressero i ribelli. Un comportamento incomprensibile, che fece

venire il sospetto che la “guerra modello” non potesse rimanere tale per la perdita di vite umane che avrebbe comportato la presa di Bagdagh, creando un cambiamento di umore nell’opinione pubblica.

Se la strategia del contenimento doveva essere riaggiornata, le armi del contenimento erano ancora necessarie:

In the coming decades the United States confronts not only a revolution in international affairs but urgent calls to adapt its military strategy and forces. Some commentators go so far as to assert that the world is on the threshold of a new era in which military power will no longer be of central importance. Others recognize future challenges but argue that the United States can no longer shoulder the burden of military leadership in a time of enormous budget deficits at home and increasing economic competition abroad. Still others assert that America neither needs nor can afford the range of forces it maintained during the Cold War.

These perspectives, however, are dangerously shortsighted. While the risk of a major conflict with the Soviet Union has certainly ebbed to a 45-year low, Iraq's aggression against Kuwait clearly demonstrates that the international environment remains dangerous and is in many respects growing more complex. U.S. interests around the globe have inextricably entangled this nation in world affairs. If the United States is to protect these interests and ensure its security in the post-Cold War world, it must maintain military forces capable of meeting a full array of contingencies⁵³.

Bush non riuscì a formulare una nuova *grand strategy* all’altezza dell’apparato militare del suo paese, ma dimostrò che gli Stati Uniti erano pronti a usare tutta la loro potenza di fuoco, con l’avallo dell’Onu e dei suoi alleati, in caso di mutamento significativo dell’ordine internazionale e di assenza di una superpotenza avversaria.

Il suo successore, Bill Clinton, tentò di varare una strategia che superasse il contenimento, mantenendone lo stesso forte richiamo, operazione che si rivelò assai più difficile del previsto. Al concetto troppo militare di contenimento il nuovo presidente contrappose quello di allargamento, legato allo sviluppo dell’economia e della democrazia insieme. La nuova strategia avallata da Clinton diventava “allargamento della libera comunità mondiale delle democrazie di mercato”, nelle parole di Anthony Lake, assistente per la sicurezza nazionale, in un discorso del 21 settembre 1993. Un documento del 1995, il *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, sottolineava i nuovi pericoli: “Ethnic conflict is spreading and rogue states pose a serious danger to regional stability in many corners of the globe. The proliferation of weapons of mass destruction represents a major challenge to our security”. Gli obiettivi della nuova strategia erano così definiti: “To sustain our security with military forces that are ready to fight. To bolster America's economic revitalization. To promote democracy abroad” Obiettivi vaghi, l’amministrazione però di fatto accettava l’impostazione repubblicana del budget militare, mantenendo ad un’altezza da guerra fredda il livello di spesa federale per la difesa.

La revisione dei bisogni militari USA ordinata da Clinton confermava le valutazioni e la strategia di Powell. Si legge infatti nel *Report on the*

⁵³ Charles E. Vuono, *Desert Storm and the Future of Conventional Forces*, “Foreign Affairs”, primavera 1991.

Bottom-Up Review dell'ottobre 1993: "Le forze US saranno strutturate per ottenere decisive vittorie in due quasi simultanei grossi conflitti regionali e in modo da condurre operazioni di combattimento caratterizzate da rapida risposta e alta probabilità di successo, minimizzando contemporaneamente il rischio di perdite di vite americane n numero significativo...Le nostre forze debbono avere una dimensione e una struttura tale da mantenere la flessibilità e la capacità di agire unilateralmente, se dovessimo scegliere di agire così". Con un certo accento sull'eventualità di azioni unilaterali, senza coalizioni o avalli dell'ONU.

Una grande strategia imperiale

Con l'amministrazione di George Bush jr., soprattutto dopo i drammatici attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, gli Stati Uniti hanno inaugurato una nuova grande strategia, innescando un enorme dibattito sulla loro presunta entità "imperiale". Nell'opinione pubblica americana c'è ancora molta resistenza al concetto di impero applicato alla politica estera Usa, perché nel corso della guerra fredda si era combattuto contro un "impero del male" come quello sovietico, perché rivoluzione americana e rivolta anticoloniale sono sinonimi, perché la retorica nazionale ha sempre presentato il paese come campione della libertà e dei diritti umani.

Per molti l'impero americano semplicemente non c'è, per altri c'è ed è negativo, per alcuni esiste, è positivo e deve essere più esplicito. Senza dubbio la novità più rilevante è che, all'inizio del nuovo millennio, il concetto di impero una volta usato dalla New Left per condannare la politica estera Usa è ora usato dalla New Right in modo positivo. Se pensiamo che la New Left era considerata "un-american" per queste critiche, si può dire che oggi l'idea di impero è stata americanizzata, anche se addolcita dall'usuale eccezionalismo applicato alla storia degli Stati Uniti. Per la maggior parte degli americani si tratta di qualcosa che li mette a disagio: "And yet, though the rest of the world is under no illusion, in the United States today there is a sort of wishful denial. We don't want an empire, we aren't an empire – or else if we are an empire, then it is one of a kind"⁵⁴.

Non si tratta soltanto dell'opinione consistente della società civile americana, molto spesso più sensibile ai problemi interni che a quelli internazionali, è un concetto che viene continuamente ribadito dai responsabili della politica estera degli Usa. "Non cerchiamo imperi," ha risposto il segretario di stato Rumsfeld ai giornalisti che nell'aprile 2003 gli chiedevano di spiegare l'intervento in Iraq. "Non siamo imperialistici. Non lo siamo mai stati. Non riesco a capire perché mai mi fate questa domanda"⁵⁵. "Non siamo una potenza imperiale," ha detto a una conferenza

⁵⁴ Tony Judt, *Dreams of Empire*, "The New York Review of Books", vol. 51, n° 17, 4 novembre 2004 (<http://www.nybooks.com/articles/17518>).

⁵⁵ Timothy Appleby, *U.S. Move Shows Strategic Shift, Analysts Say*, "The Globe and Mail", 30 aprile 2003,

stampa il 13 aprile 2003 George W. Bush. “Siamo una potenza liberatrice...”⁵⁶.

Nel giugno 2002, in un discorso a West Point, Bush aveva dichiarato che l’America “non ha imperi da estendere o utopie da realizzare.” Parlando ai veterani raccolti alla Casa bianca il novembre successivo aveva detto che gli Stati Uniti “non avevano ambizioni territoriali. Non cerchiamo un impero. La nostra nazione è dedita alla libertà per noi stessi e per gli altri”⁵⁷. Fin dalla campagna presidenziale del 2000 Bush aveva già impostato il discorso: “L’America non è mai stata un impero. Possiamo essere la sola grande potenza della storia che ne ha avuto la possibilità e ha rifiutato – preferendo la grandezza al potere e la giustizia alla gloria”⁵⁸. Il primo maggio del 2003 Bush ha chiarito ancora la sua posizione: “Altre nazioni nella storia hanno combattuto in terre straniere e sono rimaste a occupare e a sfruttare. Gli americani, dopo una battaglia, non vogliono nient’altro che tornare a casa”⁵⁹. Anche la “colomba” Colin Powell, segretario di stato, gli faceva eco: “Gli Stati Uniti non cercano un impero territoriale. Non siamo mai stati imperialisti. Cerchiamo un mondo in cui la libertà, la prosperità e la pace possono diventare patrimonio di tutti i popoli, e non solo il privilegio esclusivo di pochi”⁶⁰.

Questo tipo di affermazioni ha ovviamente molti precedenti, dalle memorie di Nixon alle esternazioni dell’amministrazione Clinton, e si possono trovare molto indietro nel tempo, a partire dal controverso ossimoro “impero della libertà” di Thomas Jefferson. Anche Bush padre, nelle sue memorie, parlava di una superpotenza benevola, “senza ambizioni territoriali, a disagio nell’esercizio del nostro considerevole potere”⁶¹.

Di fronte a questa reiterata affermazione di antimperialismo, presente passato e futuro, gli storici hanno preso posizione con veemenza, almeno per quel che riguarda il passato, e con qualche accenno al presente. Di fronte alle affermazioni di Rumsfeld, Patricia Nelson Limerick, University of Colorado, parla di “amnesia collettiva”, ben conoscendo le differenze di forma imperiale ma anche le similarità del processo e della pratica quotidiana. Non c’è accordo sulla definizione di imperialismo, ma certamente gli americani bianchi che si spostavano verso la frontiera del far west possono essere inclusi nella categoria: “The intrusion of outsiders into the territory of indigenous people; the exercise of various kinds of power,

<http://www.globeandmail.com/servlet/ArticleNews/TPStory/LAC/20030430/UBASE>
M.

⁵⁶ Cit. in Anna Kasten Nelson, *Continuity and Change in the Age of Unlimited Power*, “Diplomatic History”, vol. 29, n° 3, giugno 2005, p. 437.

⁵⁷ Michael Ignatieff, *The American Empire. The Burden*, “New York Times Magazine”, 5 gennaio 2003.

⁵⁸ Cit. in Niall Ferguson, *Colossus. The Price of American Empire*, Penguin Press, New York 2004, p. 6.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 7.

⁶⁰ Colin L. Powell, *Remarks at the Elliott School of International Affairs, George Washington University*, <http://www.state.gov/secretary/rm/2003/23836.htm>.

⁶¹ Cit. in Gary Dorrien, *Imperial Designs. Neoconservatism and the New Pax Americana*, Routledge, New York 2004. p. 42.

including military force, to subordinate the indigenous people; the transfer of ownership of land and natural resources from the original residents to the invaders[...]⁶².

I disagi dell'impero

Un'altra storica, Mary Ann Heiss, ha affrontato il problema dal punto di vista del rapporto fra imperialismo e identità nazionale.⁶³

La versione ufficiale e la retorica nazionale descrivono gli Stati Uniti come una nazione che si è liberata dai colonizzatori con una rivoluzione, che ha sempre disdegnato l'imperialismo, sia nelle politiche degli altri che nelle proprie. Gli Stati Uniti si sono atteggiati a liberatori dei colonizzati, attaccando a parole le mire coloniali o imperialistiche delle altre nazioni e agendo per porre fine a queste pratiche. Se qualche volta gli Stati Uniti hanno preso il controllo di territori non destinati a essere incorporati nell'unione, lo hanno fatto per ragioni giuste, hanno governato in modo illuminato e tollerante, garantendo appena possibile l'autogoverno e l'indipendenza. Al massimo sono stati "espansionisti", non certo imperialisti. Praticavano "assimilazione benefica", si assumevano "il fardello dell'uomo bianco", seguivano il loro "destino manifesto"; ma mai, in nessun caso avevano abbracciato l'imperialismo di stampo europeo, mai e poi mai⁶⁴.

La realtà è stata diversa: quando gli ideali erano in armonia con le necessità, con l'interesse nazionale, tutto andava bene, ma quando c'era un conflitto fra i primi e le seconde erano queste a prevalere. L'autrice ricorda l'importanza di *Empire as a Way of Life* di William Appleman Williams come la spiegazione più completa della natura imperiale degli Stati Uniti.

Il termine "imperiale" viene usato dalla Kasten in senso non ideologico o peggiorativo, senza giudizi di valore: si tratta di "una situazione in cui un singolo stato condiziona il comportamento degli altri, sia direttamente che indirettamente, parzialmente o completamente, con mezzi che possono andare dall'uso aperto della forza attraverso l'intimidazione, la dipendenza, l'incentivo e anche l'ispirazione."⁶⁵ Imperiale è una grande potenza che vuole assumersi la responsabilità dell'ordine mondiale, imperialista rappresenta chi compie un tentativo sistematico di stabilire un impero.

L'autrice divide la storia nordamericana in quattro periodi.

⁶² Patricia Nelson Limerick, *Empire and Amnesia*, "The Historian", vol. 66, n° 3, settembre 2004, p. 433.

⁶³ Mary Ann Heiss, *The Evolution of the Imperial Idea and U.S. National Identity*, "Diplomatic History", 26, autunno 2002, pp. 511-540.

⁶⁴ Ibidem, p. 511.

⁶⁵ John Lewis Gaddis, *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford University Press, New York 1997, p. 27.

1) Dall'era rivoluzionaria a quella del Manifest Destiny negli anni 1840. Anche se documenti come la dichiarazione di indipendenza di Jefferson trasudano condanne degli abusi dell'impero britannico, e dei limiti imposti alla libertà politica e economica dei coloni americani, occorre considerare l'odio per la *Proclamation* del 1763 e altre misure per limitare l'espansione territoriale dei coloni a ovest dei monti Appalachi, qualcosa che gli espansionisti americani semplicemente non potevano accettare.⁶⁶ Durante i negoziati di Parigi emerse questa preoccupazione per la terra. Qui Benjamin Franklin suggerì che l'Inghilterra cedesse tutti i suoi possedimenti nordamericani compresi Canada e Florida. Ottenne la terra a est del Mississippi senza la Florida, non quello che aveva sperato ma più di quanto la nazione aveva diritto di pretendere. Nella mente dei primi politici una presenza europea nell'America del Nord metteva a repentaglio la sicurezza nazionale, non perché si temeva un attacco europeo ma perché "insediamenti europei avrebbero limitato l'espansione territoriale degli Stati Uniti attraverso il continente e quindi messo a repentaglio l'esperimento della nuova nazione di un governo repubblicano."⁶⁷ L'espansione era vista come indispensabile per la sopravvivenza e il successo nazionale. Lo zelo di Jefferson nell'acquistare la Louisiana nonostante gli ostacoli costituzionali dimostra la sua determinazione nel creare un "impero della libertà". Per LaFeber la Louisiana avrebbe dovuto essere "decolonizzata" dalla Francia per essere controllata dagli Stati Uniti.⁶⁸

La crociata contro tentativi stranieri di occupazione di terra nell'America del Nord si avverte in vari trattati con potenze straniere, per esempio nel *Transcontinental Treaty* del 1819 fatto da John Quincy Adams con la Spagna. Gli Stati Uniti si aggiudicavano i diritti sulla Florida e vedevano riconosciute le loro aspirazioni a un confine occidentale che raggiungeva il Pacifico.

Un'altra iniziativa di Adams, la dottrina di Monroe, è una chiara dichiarazione dell'avversione americana nei confronti dell'imperialismo europeo nel Nuovo Mondo. E' un passo importante per l'identità della nazione, che considera come sua intera provincia il continente americano. Per Williams era "chiaramente il manifesto dell'impero americano."⁶⁹ Il paese applicava per la prima volta un suo principio cardine, l'avversione all'imperialismo, a un territorio al di fuori dei suoi confini; gli Stati Uniti si opponevano a una "ricolonizzazione" dell'America Latina dopo che la regione era stata "decolonizzata" dalla Spagna. A metà dei '40 con una serie di trattati, Webster-Ashburton e Oregon, vengono eliminate le minacce britanniche agli interessi americani nell'America del Nord. Il Canada però rimase fuori, a ricordo imperituro della debolezza militare di quei tempi.

⁶⁶ Mary Ann Heiss, *The Evolution of the Imperial Idea*, cit., p. 515.

⁶⁷ Ibidem, p. 516.

⁶⁸ Walter LaFeber, *The American View of Decolonization, 1776-1920. An Ironic Legacy*, in David Ryan e Victor Pungong (a cura di), *The United States and Decolonization. Power and Freedom*, New York 2000, p. 112.

⁶⁹ Mary Ann Heiss, *The Evolution of the Imperial Idea*, cit., p. 519.

“A differenza delle preoccupazioni riguardo alla sicurezza (anche se vaste) che avevano motivato i precedenti proclami americani per il controllo dell’America del Nord, il Manifest Destiny era guidato da una fede profonda e durevole nella superiorità americana, nell’eccezionalismo e nella missione divina.”⁷⁰ L’idea che gli Stati Uniti fossero in missione per conto di Dio con il compito di rifondare il mondo (o almeno il continente americano) non apparve improvvisamente nei ’40, ma era stata presente in tutta la storia del paese dalla proclamazione della “città sulla collina” di George Winthrop alla concezione dei padri fondatori di una nuova Israele che avrebbe guidato il mondo dalle tenebre alla luce. Si trattava di un’idea e non di una politica, quindi rispecchiava il *mood* e l’identità nazionale.

Se gli Stati Uniti sono stati eccezionalmente incaricati dalla provvidenza, come hanno asserito i proponenti del Manifest Destiny, allora gli sforzi della nazione di realizzare il proprio destino rimodellando gli altri a propria immagine doveva per forza avere successo.”⁷¹

La nazione stava cercando di modellare un proprio nazionalismo. David Waldstreicher ha dimostrato gli sforzi per creare cerimonie pubbliche, festival e commemorazioni che fossero chiaramente americane. I politici volevano definire la loro nazione, l’unica repubblica mondiale, come l’antitesi del Vecchio Continente: se l’Europa era imperiale gli US sarebbero stati anti impero.

La seconda fase va da dalla fine dei 1840s (guerra con il Messico) fino alla guerra con la Spagna del 1898, periodo in cui gli Stati Uniti ascesero allo status di potenza mondiale. La guerra con il Messico mantenne o fece uso di caratteri anti imperiali e del senso di missione per sbarazzarsi di ostili outsider.

Una manifestazione dell’atteggiamento contrario all’imperialismo è l’opposizione a Massimiliano d’Asburgo imperatore del Messico imposto dalla Francia nel 1864, che sottintendeva un tentativo imperiale di questa, in contrasto con la sempre più accettata dottrina Monroe. Dopo la fine della guerra civile il segretario di stato William Henry Steward arrivò a minacciare l’uso della forza, che alla fine non fu necessaria, quando la Francia abbandonò il fantoccio al suo destino.

Gli Stati Uniti stettero a guardare i conflitti imperialistici in Europa, e il colonialismo esercitato in Africa e Asia, coerenti con i loro principi almeno fino al 1898. Dove però c’erano i loro interessi come nell’emisfero occidentale e nel Pacifico gli americani facevano sentire la loro voce. A metà degli anni 1880 vennero neutralizzate le mire inglesi e tedesche su Samoa, dove gli Stati Uniti erano interessati al porto di Pago Pago, potenziale base militare e di commercio. La diplomazia arrivò a un controllo tripartito, con l’esclusiva americana su Pago Pago (il capo dei negoziatori americani era James G. Blaine).

Nel 1895 Richard Olney intervenne a favore del Venezuela contro l’Inghilterra a proposito della Guayana inglese, minacciando quasi una

⁷⁰ Ibidem, p. 520.

⁷¹ Ibidem.

guerra: “Olney invocò la dottrina Monroe per giustificare la sua insistenza sulle concessioni britanniche, dichiarando con molte parole che gli Stati Uniti potevano fare tutto ciò che volevano nell’emisfero occidentale – erano praticamente sovrani nell’emisfero occidentale e le sue “leggi [erano] fiat” qui, disse – incurante di quello che gli altri, molto probabilmente gli stessi latino americani, pensavano. (Interponendosi nella disputa sui confini, gli Stati Uniti avevano accuratamente evitato di consultare i venezuelani.) Non volendo vedere il rapporto anglo-americano avvelenato, l’Inghilterra si ritirò.”⁷²

Sistemati i problemi interni, gli americani riconsiderarono il loro atteggiamento nei confronti dell’esplosione dell’imperialismo europeo. Gli europei avrebbero potuto prendere il controllo delle fonti di materie prime mondiali, di stazioni di rifornimento e basi navali, nonché potenziali mercati per l’esportazione. Una nazione orientata verso il commercio non poteva stare a guardare altre nazioni che si garantivano accessi esclusivi alle risorse; una nazione con l’incarico divino di modellare il mondo non poteva stare a guardare mentre le altre potenze cercavano influenze globali. Di qui la guerra con la Spagna: anche se il nuovo “impero insulare” degli Stati Uniti era poco in paragone a quello di molti altri, si trattava comunque di un impero. Ovviamente gli americani sottolineavano il loro modo benigno e illuminato di esercitare l’*imperium* in virtù del loro governo repubblicano, qualcosa che era quindi differente e migliore rispetto all’imperialismo europeo.

C’erano anche grandi dibattiti e la consapevolezza “che assumendo un proprio ruolo coloniale gli Stati Uniti stavano alterando la loro identità nazionale. Per qualcuno stavano abbandonando i principi antimperialisti del loro passato unendosi agli europei in una pratica che la nazione aveva a lungo denunciato. Per altri, stavano semplicemente dimostrando il loro arrivo sulla scena mondiale e lavorando in direzione dell’adempimento del loro destino di rimodellare il mondo. In ogni caso, la nazione dopo il 1898 aveva un’identità diversa da quella di prima. Gli americani lo sapevano, e anche gli altri”⁷³. Alla fine della guerra gli Stati Uniti erano pronti a trasformare la loro egemonia emisferica in una globale. In questo periodo necessità e ideali rimasero in sintonia, fino al 1898.

Il terzo periodo va dalla fine della guerra con la Spagna agli anni trenta. In questo lasso di tempo i governi americani continuarono a render chiaro il loro atteggiamento contro tentativi stranieri in grado di minacciare i loro interessi, lanciando contemporaneamente condanne retoriche all’imperialismo europeo, favorendo la decolonizzazione. C’erano dei limiti a questo modo di vedere, per esempio in America latina, che era spesso definita il “cortile di casa”: “...in aree del mondo e in circostanze specifiche dove gli obiettivi più grandi della nazione così imponevano, la nazione si sarebbe posta fermamente contro il colonialismo e/o l’imperialismo. Ma in aree e situazioni dove gli interessi della nazione non erano specificamente

⁷² Ibidem, p. 525.

⁷³ Ibidem, p. 527.

minacciati, gli statisti fecero poco o niente. La studiosa ricorda l'iniziale non reazione a proposito della grande corsa all'impero alla fine del XIX secolo.) Durante questo periodo, la facile convergenza fra missione o principio e necessità percepita o prevalente cominciò a sgretolarsi, con la necessità che arrivò sempre più a oscurare il principio e a emergere come la più potente modellatrice della politica degli Stati Uniti.”⁷⁴

Mentre la dottrina Monroe era ormai sacrosanta, furono aggiunti a essa nuovi corollari: nel 1904 i debiti delle nazioni dell'America latina nei confronti dei paesi europei (soprattutto Francia, Inghilterra e Germania) potevano fornire il pretesto a questi per intervenire nella “zona” americana. Il corollario di Theodore Roosevelt giustificava l'intervento degli Stati Uniti nella regione se necessario al mantenimento dell'ordine: si passava quindi da una benevola fonte di ispirazione e guida (come originalmente formulato da Monroe) a un auto proclamato e onnipotente ‘potere di polizia internazionale.’”⁷⁵

Nel 1912 apparve il meno noto corollario del senatore Henry Cabot Lodge in forma di una risoluzione che proibiva nell'emisfero occidentale il trasferimento di beni strategici a corporazioni private che venivano considerate cavalli di troia di governi stranieri; la minaccia specifica proveniva dal Giappone, ma il corollario venne formulato in modo da essere applicabile a tutte le nazioni.

Nello stesso periodo gli Stati Uniti intervennero contro le sfere europee di influenza in Cina. Per non essere tagliata fuori politicamente e economicamente dalla Cina, l'idea di considerare inaccettabile l'imperialismo europeo fu applicata non solo all'emisfero occidentale e al Pacifico, ma anche alla Cina. Principio o missione qui convergevano con l'interesse o necessità, e la nuova politica verso la Cina combinava la tradizionale avversione alle azioni imperiali di altri stati che potessero danneggiare gli interessi americani e la missione di modificare il mondo con un crescente bisogno di accesso economico all'estero.

Questa politica venne incorporata in due serie di note “open door” inviate alle maggiori potenze nel 1899 e 1899. Gli europei venivano invitati a aprire le loro sfere di influenza alla competizione sul piano paritario di altre potenze: si parlava di “uguaglianza perfetta di trattamento” e di “commercio eguale e imparziale”. “Se nessuna nazione aveva privilegi speciali in Cina, si ragionava, allora gli Stati Uniti non sarebbero stati penalizzati per essere arrivati in ritardo sulla scena cinese. E una volta avuta l'occasione di penetrare il mercato cinese che si supponeva illimitato, gli americani avrebbero ottenuto grandi ricompense economiche, insieme alla possibilità di diffondere i valori politici americani per quattrocento milioni di cinesi. Necessità e missione, di nuovo, correvano con la mano in mano.”⁷⁶ L'iniziativa si rivelò un successo e spinse gli statisti americani a continuare la loro crociata antimperialista.

⁷⁴ Ibidem, p. 528.

⁷⁵ Ibidem, p. 529

⁷⁶ Ibidem, p. 530.

Woodrow Wilson condusse una campagna antimperialista durante e dopo la prima guerra mondiale, spingendo per una dichiarazione antimperialista da incorporare nel Trattato di Versailles, ottenendo solo il palliativo del sistema dei mandati, ben lontano dall'obiettivo dell'indipendenza. Ma Wilson era profondamente razzista, e si convinse presto che la maggior parte dei popoli colonizzati non erano pronti per l'autogoverno. Con il sistema dei mandati l'indipendenza sarebbe arrivata dopo un periodo di tutela da parte di una grande potenza. In questo caso i principi di una decolonizzazione giusta e universale vennero sacrificati ai buoni rapporti con gli alleati.

Questo terzo periodo coincide con il primo esercizio di influenza globale. Con il XX secolo le necessità prevalsero sulla retorica e sui principi. Come risultato cominciò ad apparire un gap fra i valori professati dagli Stati Uniti e i risultati ottenuti dalle sue politiche.

Il quarto e ultimo stadio comincia con la seconda guerra mondiale, attraverso e dopo la colonizzazione. Di fronte alla minaccia comunista gli statisti americani arrivarono a sostenere il mantenimento della struttura coloniale in alcune aree considerate strategiche, lavorando nel contempo allo sviluppo di un impero anticomunista.

Franklin Delano Roosevelt era, almeno nei primi anni di guerra, vedi Carta atlantica e conflitto con Churchill, contrario agli imperi coloniali, promuovendo libertà, autodeterminazione, anticolonialismo e cooperazione mondiale. In ogni caso erano obiettivi da posporre alla fine delle ostilità e le necessità di guerra ebbero la precedenza su tutto.

Nell'aprile del 1945, dieci giorni prima della morte di Roosevelt, l'OSS sottolineò che gli interessi americani stavano nel "mantenimento degli imperi coloniali inglesi, francesi e olandesi ...per meglio...resistere all'influenza sovietica nello stimolare le rivolte coloniali."⁷⁷

Freni a una rapida decolonizzazione vennero dalle preoccupazioni americane che spingere troppo forte sulla decolonizzazione avrebbe alienato le nazioni europee in un momento in cui la loro cooperazione era cruciale: "La soluzione di Roosevelt per effettuare una decolonizzazione in modo controllato e graduale fu la creazione nel periodo postbellico di una serie di amministrazioni giudiziarie gestite dalle Nazioni Unite."⁷⁸

Nella formulazione generale le amministrazioni dovevano essere applicate a tutte le nazioni che non godevano di indipendenza completa. Alla fine il sistema venne applicato solo a ex colonie giapponesi e tedesche, e a quelle aree lasciate volontariamente dalle potenze coloniali. Rendere il sistema volontario più che obbligatorio servì a placare le potenze coloniali europee alleate. Anche qui si riflette la convinzione paternalistica di FDR che molti popoli colonizzati non erano pronti per l'indipendenza.

Così l'impegno alla decolonizzazione degli Stati Uniti andò svanendo alla conferenza di San Francisco che creò l'ONU; a dispetto di forti

⁷⁷ Memorandum OSS, 2 aprile 1945, cit. in Christopher Thorne, *Indochina and Anglo-American Relations, 1942-1945*, "Pacific Historical Review", 45, febbraio 1976, p. 96 [73-96].

⁷⁸ Mary Ann Heiss, *The Evolution of the Imperial Idea*, cit., p. 535.

pressioni da rappresentanti di quello che presto sarebbe stato definito Terzo Mondo e anche dagli afroamericani, la delegazione americana si schierò con le potenze coloniali nel limitare l'autorità dell'UN Trusteeship Council. Gli americani non volevano dare uno spazio tribunitio ai sovietici per agitare il problema del colonialismo occidentale. "Sicuri che l'Unione Sovietica fosse incline all'espansionismo globale, i politici americani (e anche molti fra la popolazione) arrivarono a subordinare la loro tradizione anticoloniale alle più pressanti preoccupazioni di fermare la diffusione del comunismo."⁷⁹

L'affare Vietnam, un mese dopo la resa del Giappone, è emblematico. Con parole identiche a quelle della Dichiarazione di indipendenza Ho Chi Minh dichiarò l'intenzione del suo paese di "tagliare tutti i rapporti di carattere coloniale con la Francia" e di diventare indipendente e libero. Ho si aspettava di essere appoggiato dagli Stati Uniti.

Il periodo postbellico è pieno di esempi di questo tipo: vedi Indonesia, Malesia e Africa. In Vietnam le speranze dei colonizzati di un sostegno americano all'indipendenza vennero meno di fronte alle preoccupazioni di politica estera.

In alcuni casi gli Stati Uniti appoggiarono l'indipendenza come con l'India e con il loro "impero": le Filippine vennero decolonizzate nel 1946. L'orientamento di fondo rimase quello di una decolonizzazione da affrontare con controllo e gradualmente per evitare passaggi nel campo opposto. Con una retorica di sostegno alla decolonizzazione e una pratica di controllo e freno, gli americani speravano di "conciliare la loro tradizione antimperialista con la loro più grande necessità di impedire la dominazione comunista del mondo."⁸⁰

Il tentativo non riuscì: la nazione scelse la guerra fredda e alla fine pagò un prezzo alto per questo. I leader nazionalisti si sentirono traditi, e molti paesi arrivarono all'indipendenza senza sostegno europeo, e spesso a dispetto degli Stati Uniti. Nel lungo periodo gli americani persero credibilità e potenziali alleati.

Oltre a questo gli americani perseguirono il consolidamento di un proprio impero; un impero "informale" di influenza e egemonia, sostenuto dal potere economico e militare Usa e strutturato in modo da servire agli obiettivi di politica estera.

L'impero post 1945, anche se informale, è stato notevole. Alla fine dei 1950s comprendeva "450 basi militari in trentacinque paesi diversi, con trattati di sicurezza con virtualmente tutti i paesi dell'America Latina e con altri venti paesi al di fuori dell'emisfero occidentale; un milione di americani erano stazionati oltremare in 42 differenti paesi."⁸¹

La nazione ha visto l'impero postbellico come un veicolo per realizzare il proprio destino di rimodellare il mondo a propria immagine. In sostanza l'antimperialismo veniva abbandonato e acquistava forza l'idea della "missione". Con un trend iniziato dalla prima guerra mondiale i *policy-makers* americani arrivarono a percepire l'impossibilità di sostenere

⁷⁹ Ibidem, p. 536.

⁸⁰ Ibidem, 537.

⁸¹ Ibidem, 539.

simultaneamente i movimenti anticoloniali e la guerra fredda contro il blocco sovietico.

“Senza dubbio, l’identità degli Stati Uniti dopo il 1945 come leader del mondo libero divenne la sua identità più importante – forse, effettivamente, la sua sola. E guidare il mondo libero verso la vittoria divenne *the overarching thrust* della politica estera della nazione. Nulla, neppure l’adesione all’eredità anticoloniale della nazione, era considerato altrettanto importante.”⁸²

Prima conclusione: gli interessi di grande potenza hanno finito per prevalere sugli ideali.

Seconda conclusione: le asserzioni “che gli Stati Uniti stanno in qualche modo al di sopra del resto del mondo in virtù dei suoi alti principi, apparentemente universali, vanno prese con un grano di sale, se non completamente respinte. Come la storia dell’idea imperiale dimostra chiaramente gli Stati Uniti sono – e sono sempre stati – una nazione come tutte le nazioni, motivata da considerazioni e calcoli pratici e realistici, pronta a abbandonare i principi se ciò è necessario per raggiungere i suoi più vasti obiettivi politici. Come Bradford Perkins ha notato, ‘Ogni nazione serve prima di tutto i propri interessi, anche quelle che, come gli Stati Uniti dopo il 1776,...pretendono di rappresentare le aspirazioni del mondo intero.’ Realizzando il suo impegno nei confronti dell’idea dell’impero, la nazione chiaramente non ha dato prova di eccezionalismo, superiorità o capacità di stare alla larga da considerazioni reali e pratiche. Al contrario ha agito al servizio dei propri interessi nazionali.”⁸³

Riguardo all’identità nazionale, quando erano deboli e senza status globale gli Stati Uniti rimasero legati al loro ereditario spirito antimperialista, anche e forse soprattutto perché serviva a consolidare la posizione della nazione all’interno e poi all’estero. Una volta che il paese acquistò uno status internazionale arrivò a subordinare l’antimperialismo a considerazioni geopolitiche.

Si può quindi concludere che gli Stati Uniti furono antimperialisti solo quando furono isolazionisti, ma per entrare nell’arena mondiale dovettero venire a patti – e mutare la propria identità – con i disprezzati europei.

Trasformazioni

La seconda guerra mondiale aveva fornito agli Stati Uniti gli strumenti politici economici e militari della grande potenza globale e dell’impero – un blocco di stati occidentali contrapposti al blocco guidato dall’Unione Sovietica, che con la dottrina Truman vedevano gli Stati Uniti assurgere a un “impero della libertà” che sembrava incarnare la celebre espressione di

⁸² Ibidem, 540.

⁸³ Ibidem.

Jefferson. Si trattava di un'egemonia consensuale o di un impero per invito: di fronte al pericolo sovietico gli alleati, europei e non, legittimavano l'egemonia americana e la sua protezione militare, pur con strappi e critiche, chiudendo spesso gli occhi di fronte agli aspetti più "sporchi" dell'esercizio imperiale, come il rovescio di governi democraticamente eletti e l'appoggio a dittatori e giunte militari. Il tutto in nome di una lotta mortale, senza esclusioni di colpi, contro il totalitarismo comunista, nell'accettazione del principio machiavellico del fine che giustifica i mezzi – un principio che non ha mai dato buoni frutti né nel campo socialista né in quello comunista. La guerra fredda è stata una guerra inedita in cui tutte e due le parti si accusavano reciprocamente di rappresentare l'impero del male, in maniera più o meno sobria, legata alle rispettive retoriche, ma sostanzialmente simile.

Si trattava effettivamente di un duello fra due opposti sistemi di vita, sociali politici ed economici, due sistemi di valori incarnati da due grandi potenze che aspiravano a rappresentare un modello universale, e che potevano continuare a esistere solamente con la scomparsa del nemico. Gli effetti collaterali della guerra fredda sono stati molti, dalla corsa alle armi nucleari all'alluvione di armi vendute e distribuite agli stati *clientes*, dal condizionamento subito dalle politiche interne di molti stati alle guerre calde appaltate e non.

Il trionfo sul comunismo, con la letterale liquefazione dell'avversario, legittimava l'impero del bene e tutta la strumentazione impiegata, cancellava il dibattito sull'ineluttabile declino delle grandi potenze innescato dal noto lavoro di Paul Kennedy. La prima guerra del golfo, con la benedizione della comunità internazionale e delle Nazioni Unite, spazzava via ogni traccia di sindrome del Vietnam – insicurezza e sconfitta – e presentava agli occhi del mondo i campioni del mondo libero come garanti dell'ordine internazionale, prestigiosi primi *inter pares*, che avevano dato prova di fermezza contro chi aspirava a sovvertire con la violenza l'ordine internazionale, esibendo una potenza e una tecnologia bellica senza precedenti.

Gli anni Novanta dello scorso secolo mettevano in soffitta il declinismo e la paura dell'*overstretching*, il boom economico e la cosiddetta rivoluzione negli affari militari facevano degli Stati Uniti una potenza unica, con un potere militare inarrivabile, tanto che qualcuno sentì il bisogno di coniare un'espressione nuova per definirla: iperpotenza, nella nuova età dell'unipolarismo, nel nuovo mondo globale.

Il punto chiave, il passaggio fondamentale è che dopo la guerra fredda, dopo aver vinto la guerra, i soldati americani non sono tornati a casa, sono rimasti nelle loro basi; il Pentagono ha continuato ad affinare la nuova tecnologia militare, il suo budget è stato mantenuto ai livelli della guerra fredda. La grande ondata di richieste di "dividendi della pace", i tagli sulle spese militari che avrebbero messo miliardi di dollari a disposizione dei bisogni economici e sociali interni, si è infranta sulle dighe erette da generali e *policy-makers*. Anche se agli occhi di molti non sembravano

esserci nemici in grado di legittimare il fatto che gli yankee *non* erano tornati a casa.

Dopo gli anni clintoniani e le discussioni sugli interventi internazionali umanitari, dopo che la NATO aveva esibito nei Balcani la sua forza militare, *dopo* la inattesa caduta dell'URSS, gli avvenimenti dell'11 settembre 2001 sembravano richiedere una risposta a tutto campo muscolare dell'Occidente egemonizzato dagli americani, legittimando di nuovo un apparato militare da guerre stellari. Ma nel passaggio da una guerra all'altra, dall'Afghanistan all'Iraq, l'impero consensuale entrava in crisi, insieme all'alleanza atlantica, alle Nazioni Unite, al multilateralismo, all'ordine internazionale.

L'amministrazione di George W. Bush sembrava allontanarsi nettamente da quel multilateralismo cui gli Stati Uniti, da Wilson in poi, avevano dedicato tanti sforzi. E anche se il presidente continuava a negare il carattere imperiale delle sue iniziative, nella cerchia dei suoi collaboratori e all'interno di alcuni *think-thank* la parola tabù veniva pronunciata, asserita, esibita con ostentazione. I neoconservatori affermavano che sì, si parlava di impero e di potere imperiale: non era più l'idea *unamerican* agitata dalla New Left negli anni della guerra del Vietnam – anche se alcuni neocon avevano fatto parte di quel movimento – ma un modo di esercitare l'iperpotere globale per il beneficio di tutti gli abitanti della terra: si poteva parlare di una manifestazione di *hubrys* ma non, apparentemente, di mancanza di idealismo.

L'impero affermato e sbandierato o la “rivoluzione” di Bush II

L'occasione della cosiddetta “svolta rivoluzionaria” di Bush Junior viene universalmente identificata nelle conseguenze dell'attacco terroristico dell'11 settembre, ma le radici della nuova visione in politica estera si possono individuare ancor prima.

E' sul finire della guerra fredda che un gruppo di conservatori, intellettuali e funzionari di governo, cominciano a esprimere l'idea che non si debba smantellare l'enorme arsenale militare, affermando che gli Stati Uniti avevano l'occasione storica di usare il loro strapotere per creare un mondo più sicuro e per impedire il sorgere di nuove minacce alla sicurezza nazionale. Fra di essi Paul Wolfowitz, vicesegretario alla difesa nel governo di Bush padre, aveva elaborato nel 1992 un piano per il Pentagono che disegnava una nuova strategia:

Our first objective is to prevent the re-emergence of a new rival. This is a dominant consideration underlying the new regional defense strategy and requires that we endeavor to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power. These regions include Western Europe, East Asia, the territory of the former Soviet Union, and Southwest Asia.

[...]There are three additional aspects to this objective: First the U.S must show the leadership necessary to establish and protect a new order that holds the promise of convincing potential competitors that they need not aspire to a greater role or pursue a more aggressive posture to protect their legitimate interests. Second, in the non-defense areas, we must account sufficiently for the interests of the advanced industrial nations to discourage them from challenging our leadership or seeking to overturn the established political and economic order. Finally, we must maintain the mechanisms for deterring potential competitors from even aspiring to a larger regional or global role⁸⁴.

La bozza di Wolfowitz tratteggiava gli scenari dove potrebbero essere minacciati gli interessi degli Stati Uniti: "access to vital raw materials, primarily Persian Gulf oil; proliferation of weapons of mass destruction and ballistic missiles, threats to U.S. citizens from terrorism or regional or local conflict, and threats to U.S. society from narcotics trafficking". Non era sufficiente impedire a una potenza ostile di diventare un rivale, ma occorreva assicurarsi che nessuna altra nazione potesse assurgere al ruolo di superpotenza: "The United States must show the leadership necessary to establish and protect a new order that holds the promise of convincing potential competitors that they need not aspire to a greater role or pursue a more aggressive posture to protect their legitimate interests. [...] We must maintain the mechanism for deterring potential competitors from even aspiring to a larger regional or global role."

Gli Stati Uniti dovevano essere pronti a eventuali azioni multilaterali: le coalizioni "hold considerable promise for promoting collective action" ma gli Usa "should expect future coalitions to be ad hoc assemblies". Il documento dichiarava che la cosa più importante era "the sense that the world order is ultimately backed by the U.S." e che "the United States should be postured to act independently when collective action cannot be orchestrated".

Il piano fu fatto trapelare alla stampa e George Bush lo respinse, ma queste idee trovarono altre vie per affermarsi. Anche grazie al sostegno finanziario di Rupert Murdoch i neocon come Bill Kristol, figlio di Irving, cominciarono a farsi sentire e a organizzare giornali e serbatoi di pensiero. Kristol, dopo aver lanciato il magazine "The Weekly Standard", che divenne presto un organo influente nella destra repubblicana, nel 1996 lanciò un manifesto insieme a Robert Kagan, *Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy*⁸⁵. Criticando quello che consideravano il multilateralismo impotente del presidente Clinton, gli autori invitavano gli Stati Uniti a ritrovare lo spirito del presidente Reagan, idolo dei neocon. Occorreva cambiare l'idea corrente che una volta finita la guerra fredda il paese dovesse tornare alla normalità, togliendosi di dosso le responsabilità globali e concentrando le proprie energie negli affari domestici.

Per questo tipo di pensiero il collasso dell'impero sovietico avrebbe permesso una definizione più limitata dell'interesse nazionale, riducendo in

⁸⁴ Department of Defense, *Defense Planning Guidance*, 18 febbraio 1992, brani pubblicati dal "Washington Post", 11 marzo 1992 e dal "New York Times", 8 marzo 1992.

⁸⁵ William Kristol e Robert Kagan, *Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy*, "Foreign Affairs", 75, luglio agosto 1996, pp. 18-32.

modo consistente gli impegni internazionali e le spese militari; il pubblico americano era ostile alla politica estera e agli eccessivi coinvolgimenti internazionali, era più interessato “on cashing in the ‘peace dividend’ than on spending to deter and fight future wars”. Era necessario invece guardare indietro, a quella presidenza Reagan che era stata all’inizio accolta con perplessità, ma che era stata in grado di cambiare i repubblicani, il paese e il mondo:

In a way, the current situation is reminiscent of the mid-1970s. But Ronald Reagan mounted a bold challenge to the tepid consensus of that era – a consensus that favored accommodation to and coexistence with the Soviet Union, accepted the inevitability of America's declining power, and considered any change in the status quo either too frightening or too expensive. Proposing a controversial vision of ideological and strategic victory over the forces of international communism, Reagan called for an end to complacency in the face of the Soviet threat, large increases in defense spending, resistance to communist advances in the Third World, and greater moral clarity and purpose in U.S. foreign policy. He championed American exceptionalism when it was deeply unfashionable. Perhaps most significant, he refused to accept the limits on American power imposed by the domestic political realities that others assumed were fixed.

Il ruolo degli Stati Uniti avrebbe dovuto essere quello di una potenza che usava con decisione una egemonia benevola (benevolent global hegemony). I conservatori devono respingere l’idea di una riduzione del ruolo mondiale degli Stati Uniti. Se i conservatori volevano governare il paese nel lungo termine avrebbero dovuto proporre una visione più elevata:

Having defeated the "evil empire," the United States enjoys strategic and ideological predominance. The first objective of U.S. foreign policy should be to preserve and enhance that predominance by strengthening America's security, supporting its friends, advancing its interests, and standing up for its principles around the world.

The aspiration to benevolent hegemony might strike some as either hubristic or morally suspect. But a hegemon is nothing more or less than a leader with preponderant influence and authority over all others in its domain. That is America's position in the world today. The leaders of Russia and China understand this. At their April summit meeting, Boris Yeltsin and Jiang Zemin joined in denouncing "hegemonism" in the post-Cold War world. They meant this as a complaint about the United States. It should be taken as a compliment and a guide to action.

Gli americani non si rendevano conto della loro posizione privilegiata, di come questa posizione era stata ottenuta e dell’importanza di non ritirarsi per preservarla: “Somehow most Americans have failed to notice that they have never had it so good. They have never lived in a world more conducive to their fundamental interests in a liberal international order, the spread of freedom and democratic governance, an international economic system of free-market capitalism and free trade, and the security of Americans not only to live within their own borders but to travel and do business safely and without encumbrance almost anywhere in the world. Americans have taken these remarkable benefits of the post-Cold War era for granted, partly because it has all seemed so easy”.

Occorreva superare l'idea fuorviante che il nemico non esisteva più e che non c'erano minacce in grado di minacciare la sicurezza nazionale degli Stati Uniti:

The dominant strategic and ideological position the United States now enjoys is the product of foreign policies and defense strategies that are no longer being pursued. Americans have come to take the fruits of their hegemonic power for granted. During the Cold War, the strategies of deterrence and containment worked so well in checking the ambitions of America's adversaries that many American liberals denied that our adversaries had ambitions or even, for that matter, that America had adversaries. Today the lack of a visible threat to U.S. vital interests or to world peace has tempted Americans to absentmindedly dismantle the material and spiritual foundations on which their national well-being has been based. They do not notice that potential challengers are deterred before even contemplating confrontation by their overwhelming power and influence.

Il vero obiettivo della politica estera americana doveva quindi essere quello di mantenere l'egemonia il più a lungo possibile, nello spirito reaganiano, confidando nelle proprie virtù e nella supremazia militare. Per gli autori del manifesto la politica estera degli Usa avrebbe dovuto seguire tre imperativi.

Prima di tutto era necessario tornare a spendere per la difesa come ai tempi di Reagan e investire per mantenere il vantaggio strategico acquisito dagli Stati Uniti. Al di là di quello che pensavano i critici, l'enorme disparità fra la forza militare degli Stati Uniti e qualsiasi potenziale sfidante era una buona cosa, sia per il paese che per il mondo. La Gran Bretagna alla fine dell'Ottocento faceva in modo di avere una marina di grandezza sempre uguale a quella combinata delle due potenze navali che venivano dopo di lei. Per i due autori forse gli Stati Uniti "should inaugurate such a two- (or three-, or four-) power standard of its own, which would preserve its military supremacy regardless of the near-term global threats".

Il secondo imperativo riguardava la necessità di coinvolgere i cittadini nei problemi che la forza militare comporta e di educarli a partecipare alla gestione di un'egemonia globale, a capire l'"empire management" stile americano. Il presidente e i leader politici dovevano "take steps to close the growing separation of civilian and military cultures in our society".

In ultimo era necessaria una chiarezza morale, una politica estera basata su principi, cercando armonia fra obiettivi morali e interessi nazionali. Gli Stati Uniti non erano arrivati alla loro posizione di forza praticando una politica estera di accondiscendenza, ma avevano promosso attivamente democrazia, mercati liberi e rispetto per la libertà. Occorreva mettere sotto pressione i regimi dittatoriali di destra o sinistra, perché alla fine ne sarebbero derivati benefici strategici (strategic benefits); bisognava attuare politiche volte a provocare cambi di regime, per esempio, in Iran, Cuba o Cina. Era necessario quindi tornare alla politica di Reagan, dimenticando l'atteggiamento cauto di George Bush che aveva favorito l'elezione di Bill Clinton e di un'amministrazione tutta incentrata sui problemi economici interni. Kristol e Kagan consideravano negativamente la vecchia metafora che vedeva gli Stati Uniti come una "city on a hill", così come consideravano sorpassato l'ammonimento di John Quincy Adams

all’America, che non avrebbe dovuto andare in giro per il mondo a cercare mostri da distruggere:

Conservatives these days succumb easily to the charming old metaphor of the United States as a "city on a hill." They hark back, as George Kennan did in these pages not long ago, to the admonition of John Quincy Adams that America ought not go "abroad in search of monsters to destroy." But why not? The alternative is to leave monsters on the loose, ravaging and pillaging to their hearts' content, as Americans stand by and watch. What may have been wise counsel in 1823, when America was a small, isolated power in a world of European giants, is no longer so, when America is the giant. Because America has the capacity to contain or destroy many of the world's monsters, most of which can be found without much searching, and because the responsibility for the peace and security of the international order rests so heavily on America's shoulders, a policy of sitting atop a hill and leading by example becomes in practice a policy of cowardice and dishonor.

L’anno successivo alla pubblicazione del manifesto su “Foreign Affairs”, Kristol fondò un think-tank, il Project for the New American Century, con l’idea di rilanciare il piano di Wolfowitz e fondare i presupposti per un nuovo “secolo americano”, ancora più trionfante di quello reso famoso dall’articolo di Henry Luce.

L’influenza neocon

Nel settembre del 2000, anno di elezioni presidenziali, Kristol e i suoi associati continuarono a spingere per l’unipolarismo, affermando che gli Usa dovevano mantenere forze in grado di essere rapidamente dispiegate per vincere guerre multiple su larga scala, mantenendo la capacità di rispondere a crisi non previste in aree dove non esistevano basi americane. Il loro contributo alla campagna elettorale è condensato in un ambizioso documento di 76 pagine, *Rebuilding America's Defenses. Strategy Forces and Resources for a New Century*. Il documento presentato all’attenzione del pubblico americano era un aggiornamento, dai toni ancora più aggressivi, del cosiddetto “piano Wolfowitz” del 1992. Il contenuto era diviso in quattro categorie: a) la pax americana, dove si spiegano le ragioni per l’impero globale; b) le azioni per assicurare l’egemonia globale, evidenziando le aree critiche della politica estera americana; c) la ristrutturazione militare, con i progetti e suggerimenti per aumentare la forza militare degli Usa; d) le guerre future della pax americana.

Per i sempre più influenti neoconservatori, dopo la caduta dell’Unione Sovietica era possibile instaurare una pax americana, dal momento che gli Stati Uniti erano l’unica superpotenza rimasta sulla terra. Non ci si doveva accontentare di questa situazione ma cogliere l’occasione per ampliare e rafforzare questa posizione privilegiata: la storia del ventesimo secolo aveva insegnato che era determinante “to shape circumstances before crises emerge, and to meet threats before they become dire” (dalla dichiarazione di

principi del progetto). La preminenza mondiale raggiunta dagli Stati Uniti richiedeva loro quattro missioni di estrema importanza:

HOMELAND DEFENSE. America must defend its homeland. During the Cold War, nuclear deterrence was the key element in homeland defense; it remains essential.

But the new century has brought with it new challenges. While reconfiguring its nuclear force, the United States also must counteract the effects of the proliferation of ballistic missiles and weapons of mass destruction that may soon allow lesser states to deter U.S. military action by threatening U.S. allies and the American homeland itself. Of all the new and current missions for U.S. armed forces, this must have priority.

LARGE WARS. Second, the United States must retain sufficient forces able to rapidly deploy and win multiple simultaneous large-scale wars and also to be able to respond to unanticipated contingencies in regions where it does not maintain forward-based forces. This resembles the “two-war” standard that has been the basis of U.S. force planning over the past decade. Yet this standard needs to be updated to account for new realities and potential new conflicts.

CONSTABULARY DUTIES. Third, the Pentagon must retain forces to preserve the current peace in ways that fall short of conducting major theater campaigns. A decade’s experience and the policies of two administrations have shown that such forces must be expanded to meet the needs of the new, long-term NATO mission in the Balkans, the continuing no-fly-zone and other missions in Southwest Asia, and other presence missions in vital regions of East Asia. These duties are today’s most frequent missions, requiring forces configured for combat but capable of long-term, independent constabulary operations.

TRANSFORM U.S. ARMED FORCES. Finally, the Pentagon must begin now to exploit the so-called “revolution in military affairs,” sparked by the introduction of advanced technologies into military systems; this must be regarded as a separate and critical mission worthy of a share of force structure and defense budgets.

Nella pratica delle operazioni di polizia globale era preferibile la leadership americana e non quella dell’Onu, come era stato dimostrato dal fallimento della missione delle Nazioni Unite nei Balcani e dal successo delle operazioni Nato in questa stessa area: gli Stati Uniti non potevano assumere una posizione *super partes* come l’Onu.

Il nuovo presidente avrebbe dovuto scegliere se il “momento unipolare” – secondo l’espressione coniata dal columnist Charles Krauthammer – doveva essere esteso.

I neoconservatori del PNAC erano convinti che gli interessi della sicurezza nazionale richiedessero basi permanenti in Europa, nel Golfo persico e nell’Asia orientale. Pur cercando di diminuire le preoccupazioni dell’Arabia Saudita, del Kuwait e degli altri Stati dell’area, la presenza dell’Air Force nella regione del Golfo si sarebbe dovuta considerare *de facto* permanente. Nell’Asia orientale il problema risiedeva nell’ascesa della Cina allo status di grande potenza. Tenendola sotto controllo e contando su basi adeguate gli Stati Uniti avrebbero potuto spingere per la sua democratizzazione pacifica.

Gli autori del documento pensavano che l’informatica e altre nuove tecnologie, dove gli Usa erano in vantaggio sugli altri, avrebbero potuto permettere agli Stati Uniti di mantenere la loro posizione di preminenza, anche se Stati potenzialmente ostili come la Cina erano ansiosi di acquisire i

frutti delle trasformazioni tecnologiche, mentre altri Stati come l'Iraq, l'Iran e la Corea del Nord cercavano di sviluppare missili balistici e armi nucleari.

Il potere militare su cui si basava la preminenza americana avrebbe dovuto essere ricostruito e ristrutturato, dopo gli errori degli anni Novanta, che avevano trascurato il budget della difesa.

Nella nuova ottica il processo di trasformazione tecnologica doveva essere considerato come una missione militare permanente, cui destinare un'adeguata allocazione di risorse. L'obiettivo del futuro era il completo controllo da parte degli Stati Uniti di terra mare aria spazio e cyberspazio del pianeta Terra. Per questo era necessario superare i limiti imposti dal trattato ABM e ridare vigore al programma di scudo spaziale, lanciato da Reagan nel 1983.

Secondo i firmatari del documento non sarebbe stato facile e immediato arrivare alla rivoluzione strategica proposta, a meno che non si materializzasse qualche evento catastrofico: "Further, the process of transformation, even if it brings revolutionary change, is likely to be a long one, absent some catastrophic and catalyzing event – like a new Pearl Harbor".

I neoconservatori, dopo alcuni ondeggiamenti, presero posizione a favore del candidato George W. Bush, anche se questi nei discorsi di politica estera non era sembrato particolarmente risoluto e aveva spesso sottolineato la necessità di essere umili in politica estera, di non spendere troppo per le armi e di non estendere troppo il potere americano nel mondo. Il candidato però sosteneva la supremazia americana e la difesa missilistica, e questo bastava a sostenerlo.

L'elezione controversa di Bush vide un discreto numero di neoconservatori, undici per la precisione, entrare nei vertici della nuova amministrazione.

La dottrina Bush

Fino agli attentati dell'11 settembre 2001 – un avvenimento catastrofico che poteva essere paragonato a Pearl Harbor – la presenza neocon non venne avvertita all'interno della nuova amministrazione. Secondo neoconservatori come Kristol e Kagan il nuovo presidente George W. Bush aveva il giusto temperamento per affrontare i problemi con decisione e coraggio, ma era imbrigliato dai lacci diplomatici con cui lo frenavano il segretario alla difesa Colin Powell e il consigliere alla sicurezza nazionale Condoleezza Rice. Erano anche rimasti scandalizzati dalle intenzioni di mantenere il budget militare di Clinton espresse dal neopresidente, in contrasto con le promesse elettorali. Anche riguardo a aree geografiche problematiche come la Cina e l'Iraq, sembrava esserci una continuità con la politica del precedente presidente democratico.

In realtà Bush sembrava andare nella direzione giusta, con l'affermazione che avrebbe difeso Taiwan a qualunque costo, con il rigetto del trattato ABM e con il rifiuto di aderire al protocollo di Kyoto. Krauthammer scrisse che quelle azioni erano prove di unilateralismo e di riconoscimento coraggioso che l'ordine mondiale esigeva un'unica egemonia globale; l'America era un nuovo genere di potere imperiale, che promuoveva la democrazia e la libertà:

Multipolarity, yes, when there is no alternative. But not when there is. Not when we have the unique imbalance of power that we enjoy today – and that has given the International system a stability and essential tranquillity it had not known for at least a century.

The International environment is far more likely to enjoy peace under a single hegemon. Moreover, we are not just any hegemon. We run a uniquely benign imperium⁸⁶.

Gli attacchi 9/11 fornirono l'occasione per un ripensamento strategico fortemente influenzato dalla destra repubblicana unipolarista. La sera stessa dell'attacco Bush dichiarò che non avrebbe fatto distinzioni fra terroristi e paesi che li ospitavano. Secondo il coordinatore dell'antiterrorismo Richard Clarke, come racconta nel suo libro *Against All Enemies*, Bush gli chiese di cercare un collegamento fra gli attentati e Saddam Hussein.

Il 13 settembre, in una conferenza stampa, il sottosegretario alla difesa Wolfowitz affermò: "I think one thing is clear...You don't do it with a single military strike, no matter how dramatic. You don't do it with just military forces alone. You do it with the full resources of the U.S. government...It will be a campaign, and not a single action. We're going to keep after these people and the people who support them until it stops"⁸⁷.

Questa esternazione provocò le critiche di Powell, ma Wolfowitz, sostenuto dal segretario alla difesa Rumsfeld, spinse per un'invasione immediata dell'Iraq, temendo che la guerra in Afghanistan si protraesse troppo, dando un vantaggio a Saddam. Powell bloccò l'iniziativa affermando che attaccare l'Iraq senza prove di coinvolgimento con l'11 settembre avrebbe alienato gli alleati degli Stati Uniti: Bush condivise l'opinione del segretario di Stato, ma solo per il momento.

Powell divenne il bersaglio preferito dei neoconservatori, che gli rimproveravano gli sforzi per costituire una coalizione, cercando gli aiuti di Stati come la Siria e l'Iran, che avevano sponsorizzato da decenni il terrorismo internazionale e sostenevano l'Hezbollah. Per i neoconservatori gli Stati Uniti non dovevano farsi condizionare dalle coalizioni, ma condizionarle⁸⁸.

Un mese dopo il 9/11, un articolo pubblicato con grande enfasi da "Weekly Standard", presentava una *new entry* fra gli intellettuali conservatori e sintetizzava con franchezza la visione *neocon*. Si trattava di

⁸⁶ Charles Krauthammer, *The Bush Doctrine: ABM, Kyoto and the New American Unilateralism*, "The Weekly Standard", 4 giugno 2001, Washington DC.

⁸⁷ http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2001/09/09-13_index.htm

⁸⁸ Robert Kagan e William Kristol, *The Coalition Trap*, "Weekly Standard", 15 ottobre 2001.

The Case for American Empire di Max Boot. L'articolo voleva confutare la tesi che gli attacchi del 9/11 fossero una conseguenza dell'imperialismo aggressivo della politica globale Usa; una posizione rappresentata, fra l'altro, da un libro di successo di Chalmers Johnson pubblicato nel 2000, *Blowback. The Cost and Consequences of American Empire*⁸⁹. Per Boot si trattava esattamente del contrario:

Many have suggested that the September 11 attack on America was payback for U.S. imperialism. If only we had not gone around sticking our noses where they did not belong, perhaps we would not now be contemplating a crater in lower Manhattan. The solution is obvious: the United States must become a kinder, gentler nation, must eschew quixotic missions abroad, must become, in Pat Buchanan's phrase, "a republic, not an empire". In fact this analysis is exactly backward: the September 11 attack was a result of insufficient American involvement and ambition; the solution is to be more expansive in our goals and more assertive in their implementation.

Secondo Boot gli americani non avevano sbagliato nell'armare e appoggiare la resistenza islamica contro i sovietici in Afghanistan; avevano sbagliato quando si erano ritirati da quella regione. Bush senior aveva pensato che non avesse importanza chi era al governo in quella lontana regione e il risultato era ora davanti agli occhi di tutti, nelle rovine del World Center e del Pentagono. Il suo successore Clinton si era comportato molto meglio nell'ex Jugoslavia, anche se non aveva fatto lo stesso in altre occasioni. Per esempio si era ritirato dalla Somalia dopo la perdita di diciotto soldati, così come aveva fatto Reagan, ritirandosi dal Libano. Nel 1988 non aveva risposto adeguatamente agli attacchi terroristici contro le ambasciate americane in Kenia e in Tanzania. Un mese prima delle elezioni del 2000 al-Qaeda aveva attaccato la nave statunitense *Cole*, senza che ci fosse risposta da Clinton o dal suo successore:

All these displays of weakness emboldened our enemies to commit greater and more outrageous acts of aggression, much as the failure of the West to contest Japan's occupation of Manchuria in the 1930's, or Mussolini's incursion into Abyssinia, encouraged the Axis power toward more spectacular depredations.

The problem, in short, has been excessive American assertiveness but rather insufficient assertiveness. The question is whether, having now been attacked, we will act as a great power should.

In Afghanistan gli Stati Uniti non avrebbero dovuto fare l'errore di eliminare Osama e i talebani e poi ritirarsi, come era stato fatto nella guerra contro Saddam. C'era bisogno di aiutare chi aveva fame e bisogno, occorreva creare ordine e stabilità, senza far conto sull'Onu: "This is what we did for the defeated peoples of Germany, Italy and Japan, and it is a service that we should extend to the oppressed people of Afghanistan as well". Per Boot gli Stati Uniti erano ben diversi dalle potenze coloniali europee dell'Ottocento, non avevano nessuna intenzione di imporre in modo permanente il loro dominio: invece, come era successo in Germania

⁸⁹ Trad. it. Chalmers Johnson, *Gli ultimi giorni dell'impero americano*, Milano, Garzanti, 2001.

Giappone e Italia, la loro occupazione sarebbe stata un espediente temporaneo per rimettere in piedi quelle popolazioni “until a responsible, humane, preferably democratic, government takes over”.

Occorreva poi affrontare e risolvere una volta per tutte il problema Saddam. Per Boot non aveva importanza che Saddam fosse o no collegato con gli attentati dell’11 settembre: per le barbarie che aveva commesso si era già ampiamente guadagnato una sentenza di morte. Quel che era importante era che deporre Saddam sarebbe stato un atto di autodifesa, perché al momento il dittatore stava cercando di procurarsi armi di distruzione di massa che avrebbe usato contro gli Stati Uniti e i loro alleati, se ne avesse avuto la possibilità.

Una volta rimosso Saddam, gli americani avrebbero dovuto imporre un’ autorità internazionale guidata da loro su Iraq e Afghanistan, fino a fare di questi due Stati degli alleati affidabili e sicuri. Nel corso degli anni gli americani si erano screditati in tutto il mondo arabo appoggiando dittatori come Mubarak o i governanti sauditi. Ora si presentava l’opportunità di dimostrare che gli Stati Uniti avevano a cuore la libertà degli arabi così come avevano avuto a cuore quella dei popoli europei, creando la prima autentica democrazia araba, un progetto ambizioso ma possibile:

Is this an ambitious agenda? Without a doubt. Does America have the resources to carry it out? Also without a doubt. Does America have the will? That is an open question. But who, on December 6, 1941, would have expected that in four years’ time America would not only roll back German and Japanese aggression, but also occupy Tokyo and Berlin and impose liberal democracy where dictators had long held sway? And fewer American lives were lost on December 7, 1941, than on September 11, 2001⁹⁰.

Non sarebbe stato sufficiente eliminare Bin Laden, era necessario estirpare tutti i possibili ricettacoli del terrorismo per impedire la sua riproduzione. I leader del mondo occidentale avrebbero dovuto promulgare una nuova Carta Atlantica per l’ordine mondiale.

In un libro apparso successivamente, Max Boot paragonava l’impero inglese con quello americano: l’impero inglese si era disgregato dopo essersi esaurito in due guerre mondiali, che avrebbero potuto essere evitate se la Gran Bretagna avesse investito di più sul piano militare. All’apice dell’impero, fra il 1870 e il 1913, gli inglesi spendevano nella difesa una media del 3,1% del loro prodotto interno lordo, con a malapena l’uno per cento della popolazione impegnata nel servizio militare. Gli Stati Uniti con le loro cifre, rispettivamente del 2,9% e dello 0,5%, erano incomparabilmente più forti, ma avrebbero dovuto investire di più per mantenere l’ordine imperiale e abbattere i loro nemici⁹¹.

⁹⁰ Max Boot, *The Case for American Empire*, “Weekly Standard”, 15 ottobre 2001, pp. 27-30.

⁹¹ Idem, *The Savage Wars of Peace. The Forgotten History of America’s Small Wars*, New York, Basic Books, 2002, p. 351.

Dopo l'11 settembre l'amministrazione Bush assunse un tono più assertivo, e sembrò muoversi nella direzione voluta e prefigurata dai neoconservatori. Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del gennaio 2002 il presidente Bush cercò di diventare l'interprete di una nuova visione della politica estera americana. Secondo il presidente gli Stati Uniti dovevano prepararsi per una guerra globale contro il terrorismo internazionale; i nemici vedevano il mondo intero come un campo di battaglia e gli Stati Uniti li avrebbero combattuti dovunque, "wherever they are". E se qualche Stato avesse esitato a seguire questa strada, l'America l'avrebbe seguita da sola:

Our nation will continue to be steadfast and patient and persistent in the pursuit of two great objectives. First, we will shut down terrorist camps, disrupt terrorist plans, and bring terrorists to justice. And, second, we must prevent the terrorists and regimes who seek chemical, biological or nuclear weapons from threatening the United States and the world. (Applause.)

Our military has put the terror training camps of Afghanistan out of business, yet camps still exist in at least a dozen countries. A terrorist underworld -- including groups like Hamas, Hezbollah, Islamic Jihad, Jaish-i-Mohammed -- operates in remote jungles and deserts, and hides in the centers of large cities.

While the most visible military action is in Afghanistan, America is acting elsewhere. We now have troops in the Philippines, helping to train that country's armed forces to go after terrorist cells that have executed an American, and still hold hostages. Our soldiers, working with the Bosnian government, seized terrorists who were plotting to bomb our embassy. Our Navy is patrolling the coast of Africa to block the shipment of weapons and the establishment of terrorist camps in Somalia.

My hope is that all nations will heed our call, and eliminate the terrorist parasites who threaten their countries and our own. Many nations are acting forcefully. Pakistan is now cracking down on terror, and I admire the strong leadership of President Musharraf. (Applause.)

But some governments will be timid in the face of terror. And make no mistake about it: If they do not act, America will. (Applause.)⁹²

Il presidente rendeva chiaro che gli Stati Uniti non si sarebbero limitati a dare la caccia agli attentatori dell'11 settembre, ma avrebbero allargato la propria azione comunque, per la propria sicurezza e quella degli alleati, combattendo gli Stati che rappresentavano "l'asse del male" (Axis of Evil), cioè l'Iran, l'Iraq e la Corea del Nord. Di fronte alle nuove azioni e responsabilità, la nuova amministrazione era disposta a incrementare in modo significativo le spese federali per la difesa:

It costs a lot to fight this war. We have spent more than a billion dollars a month -- over \$30 million a day -- and we must be prepared for future operations. Afghanistan proved that expensive precision weapons defeat the enemy and spare innocent lives, and we need more of them. We need to replace aging aircraft and make our military more agile, to put our troops anywhere in the world quickly and safely. Our men and women in uniform deserve the best weapons, the best equipment, the best training -- and they also deserve another pay raise. (Applause.)

⁹² <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html>

My budget includes the largest increase in defense spending in two decades -- because while the price of freedom and security is high, it is never too high. Whatever it costs to defend our country, we will pay. (Applause.)

The next priority of my budget is to do everything possible to protect our citizens and strengthen our nation against the ongoing threat of another attack. Time and distance from the events of September the 11th will not make us safer unless we act on its lessons. America is no longer protected by vast oceans. We are protected from attack only by vigorous action abroad, and increased vigilance at home.

My budget nearly doubles funding for a sustained strategy of homeland security, focused on four key areas: bioterrorism, emergency response, airport and border security, and improved intelligence. We will develop vaccines to fight anthrax and other deadly diseases. We'll increase funding to help states and communities train and equip our heroic police and firefighters. (Applause.) We will improve intelligence collection and sharing, expand patrols at our borders, strengthen the security of air travel, and use technology to track the arrivals and departures of visitors to the United States. (Applause.)

Homeland security will make America not only stronger, but, in many ways, better. Knowledge gained from bioterrorism research will improve public health. Stronger police and fire departments will mean safer neighborhoods. Stricter border enforcement will help combat illegal drugs. (Applause.) And as government works to better secure our homeland, America will continue to depend on the eyes and ears of alert citizens.

Mentre la guerra in Afghanistan, in cerca di Osam bin-Laden e della sua fantomatica organizzazione, andava avanti con il sostegno internazionale e l'avallo delle Nazioni Unite, l'amministrazione Bush cercò molto presto di trovare un collegamento fra gli attacchi dell'11 settembre e Saddam Hussein, per giustificare un attacco all'Iraq. Con il discorso in cui parlava dell'"asse del male", Bush continuava la visione inaugurata dal presidente Reagan, che non faceva distinzioni fra i terroristi e gli Stati che li ospitavano. Secondo il resoconto di Bob Woodward nel suo libro *Bush at War*, il segretario della difesa Rumsfeld iniziò a mettere sul tavolo l'idea di una guerra contro Saddam durante una riunione del National Security Council tenuta il 12 settembre, subito dopo l'attentato. Secondo l'ex segretario del tesoro di Bush, Paul O'Neill, i piani per rimuovere Saddam risalivano alla prima riunione del NSC tenuta dal presidente il 30 gennaio 2001⁹³.

Secondo la stessa fonte Rumsfeld, durante una riunione dello stesso organismo tenuta due giorni dopo, avrebbe dichiarato che la rimozione di Saddam avrebbe dimostrato di che pasta era fatta la politica americana e avrebbe aiutato a risolvere i problemi del Medio Oriente.

Testimonianze simili vennero rese dall'ex responsabile dell'antiterrorismo nell'amministrazione Clinton, Richard A. Clarke, nella sua deposizione giurata davanti alla commissione d'inchiesta sul 9/11 e nel suo libro *Against All Enemies*. Ancora secondo Woodward, nel libro del 2004 *Plan of Attack*, il 21 novembre del 2001 Bush chiese al segretario della difesa di preparare un piano di attacco contro Saddam. Un articolo di Nicholas Lemann, *The Iraq Factor*, pubblicato da "The New Yorker" il 22 gennaio 2001, aveva già anticipato al pubblico le intenzioni dei consiglieri di Bush nei confronti del regime iracheno.

⁹³ Cfr. Ron Suskind, *The Price of Loyalty*, New York, Simon and Schuster, 2004.

Richard Perle, nell'ottobre 2001, aveva espresso in modo icastico il nuovo messaggio che l'amministrazione Bush sembrava suggerire, nel programma *Frontline* della PBS. In quell'occasione gli venne chiesto perché pensava che rovesciando Saddam si sarebbe posto fine al terrorismo internazionale; la sua risposta fu: "Because having destroyed the Taliban, having destroyed Saddam's regime, the message to the others is, 'You're next'. Two words. Very efficient diplomacy",⁹⁴.

Durante la primavera del 2002 l'amministrazione cominciò a rendere evidenti i principi di quella che sarebbe passata alla storia come "dottrina Bush". Eliminare le distinzioni fra terroristi e Stati che li ospitavano o li sostenevano significava che i "failed states" (come la Somalia, lo Yemen, il Sudan) o i "rogue states", gli Stati canaglia come quelli dell'"asse del male" più Siria, Cuba e Libia non avrebbero potuto più contare sulla Carta dell'Onu per mantenere la propria sovranità: gli Stati Uniti erano pronti a punirli in nome della propria sicurezza nazionale. Inoltre, la superpotenza americana si riservava il diritto di difendere il suolo americano con azioni militari preventive (preemptive). Si trattava di due principi che sembravano decisamente divergere – forse anche per come venivano ostentati – dalla precedente dottrina del "containment", inaugurata da George Kennan e poi affinata nel corso della guerra fredda. Nel giugno 2002 così si espresse Bush in un discorso all'Accademia militare di West Point, New York:

For much of the last century, America's defense relied on the Cold War doctrines of deterrence and containment. In some cases, those strategies still apply. But new threats also require new thinking. Deterrence -- the promise of massive retaliation against nations -- means nothing against shadowy terrorist networks with no nation or citizens to defend. Containment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies.

We cannot defend America and our friends by hoping for the best. We cannot put our faith in the word of tyrants, who solemnly sign non-proliferation treaties, and then systemically break them. If we wait for threats to fully materialize, we will have waited too long. (Applause.)

Homeland defense and missile defense are part of stronger security, and they're essential priorities for America. Yet the war on terror will not be won on the defensive. We must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threats before they emerge. (Applause.) In the world we have entered, the only path to safety is the path of action. And this nation will act. (Applause.)

Our security will require the best intelligence, to reveal threats hidden in caves and growing in laboratories. Our security will require modernizing domestic agencies such as the FBI, so they're prepared to act, and act quickly, against danger. Our security will require transforming the military you will lead -- a military that must be ready to strike at a moment's notice in any dark corner of the world. And our security will require all Americans to be forward-looking and resolute, to be ready for preemptive action when necessary to defend our liberty and to defend our lives. (Applause.)⁹⁵

Il discorso venne ripreso con altrettanta durezza da Dick Cheney, considerato uno dei vicepresidenti più influenti della storia americana:

⁹⁴ Mark Gerard Manto, *The Bush Doctrine. Origins, Evolution, Alternatives*, aprile 2004, p. 16, <http://www.comw.org/pda/fulltext/0404mantho.pdf>.

⁹⁵ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>

“Now and in the future, the United States will work closely with the global coalition to deny terrorist and their state sponsors the materials, technology, and expertise to make and deploy effective missile defenses to protect America and our allies from sudden attack. And the entire world must know that we will take whatever action is necessary to defend our freedom and security”⁹⁶.

Cheney, dopo avere ricordato che anche Henry Kissinger aveva chiesto un’azione preventiva contro Saddam, difendeva questo tipo di azione per il futuro: “If the United States could have preempted 9/11, we would have, no question. Should we be able to prevent another, much more devastating attack, we will, no question”.

Secondo l’amministrazione la rimozione del regime di Saddam avrebbe portato molti effetti benefici nell’area mediorientale, diffondendo attraverso un effetto di domino la democrazia e l’ordine, trasformando in senso positivo gli Stati che sponsorizzavano il terrorismo. Nel suo libro *The War Against the Terror Masters* (St. Martin’s Press, New York 2002), Michael Ledeen, ex consulente del Pentagono e studioso dell’American Enterprise Institute, parla di “distruzione creativa” da applicare agli Stati nemici: gli Stati Uniti non volevano la stabilità dell’area mediorientale, volevano un cambiamento e quindi era necessario prima destabilizzare. Un altro ben noto conservatore, Norman Podhoretz, scrisse su una delle riviste della destra conservatrice, che gli americani, dopo aver vinto la Terza guerra mondiale – la guerra fredda – dovevano prepararsi alla Quarta guerra mondiale, il conflitto con l’Islam militante⁹⁷.

Accogliendo in parte i suggerimenti neoconservatori, l’amministrazione presentò in forma ufficiale la “dottrina Bush” in un documento sulla sicurezza nazionale del settembre 2002, *The National Security Strategy of the United States of America*⁹⁸.

Il documento presentava in dettaglio la visione della politica estera americana dell’amministrazione Bush, con alcuni tratti caratteristici che spinsero molti commentatori a parlare di una “rivoluzione”, di una nuova *grand strategy* che rappresentava una rottura con il contenimento e con l’esperienza passata di esercizio di leadership mondiale. Queste rivoluzionarie caratteristiche erano soprattutto l’opzione di guerra preventiva (doctrine of preemption) e il ricorso all’unilateralismo.

Venivano sviluppati vari punti chiave: gli Stati Uniti dovevano spingere il mondo verso un sistema politico e economico uguale al loro, basato su “freedom, democracy, and free enterprise”; gli Stati Uniti dovevano riservarsi il diritto di attaccare preventivamente e unilateralmente terroristi o Stati “canaglia” che fossero in grado di produrre o procurarsi armi di distruzione di massa (WMD); la storia aveva dimostrato che il

⁹⁶<http://ics.leeds.ac.uk./papers/vp01.cfm?outfit=pmt&requesttimeout=500&folder=339&paper=381>

⁹⁷ *How to Win World War IV*, “Commentary”, febbraio 2002. L’articolo si è allargato fino a diventare un libro: *World War IV. How It Started, What It Means, and Why We Have to Win*, Doubleday, New York 2007.

⁹⁸ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

modello di società vincente era quello rappresentato dall'economia di mercato, dal libero commercio e dalle politiche di sviluppo economico; era necessario che gli Stati Uniti mantenessero la loro superiorità militare per affermare i loro valori; l'egemonia e la preponderanza di forza degli Stati Uniti venivano affermate senza reticenze; gli Stati Uniti dovevano cogliere il momento di opportunità non solo per difendersi dalle minacce ma anche per modellare il mondo a loro somiglianza.

Le linee principali del documento erano già anticipate da una lettera introduttiva di Bush. Il presidente si richiamava alla continuità con la guerra fredda e ai principi che erano stati enunciati dalla Carta Atlantica di Roosevelt e Churchill. La vittoria sul totalitarismo aveva dimostrato – secondo l'analisi di Fukuyama, che naturalmente non viene nominato – che esisteva un unico modello per il successo di una nazione, quello americano. Gli Stati Uniti non approfitteranno della loro posizione di preminenza per vantaggi egoistici:

Today, the United States enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence. In keeping with our heritage and principles, we do not use our strength to press for unilateral advantage. We seek instead to create a balance of power that favors human freedom: conditions in which all nations and all societies can choose for themselves the rewards and challenges of political and economic liberty. In a world that is safe, people will be able to make their own lives better. We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.

La natura della minaccia, secondo Bush, era profondamente cambiata: “Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us”. Tutti i mezzi possibili verranno usati contro questi nuovi nemici fino a che non possano trovare rifugio in nessuna parte del mondo. Il presidente riaffermava poi la vecchia idea reaganiana – lo scudo stellare o *star wars* come ai tempi venne ribattezzato dalla stampa – di una difesa antimissilistica e giustificava l'azione preventiva, richiamandosi ancora una volta alla lezione impartita dall'appeasement degli anni Trenta:

We will build defenses against ballistic missiles and other means of delivery. We will cooperate with other nations to deny, contain, and curtail our enemies' efforts to acquire dangerous technologies. And, as a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threats before they are fully formed. We cannot defend America and our friends by hoping for the best. So we must be prepared to defeat our enemies' plans, using the best intelligence and proceeding with deliberation. History will judge harshly those who saw this coming danger but failed to act. In the new world we have entered, the only path to peace and security is the path of action.

Secondo il presidente, gli Stati Uniti avrebbero usato il momento storico favorevole per preservare la pace e agito in concerto con le altre

potenze, anche ex nemici come Russia e Cina che stavano avanzando verso la democrazia. Bush concludeva la sua lettera con un richiamo, non dichiarato, all'obiettivo di Wilson, che aveva chiesto agli americani di combattere "to make the world safe for democracy"; un obiettivo da portare però a termine attivamente, anche senza partecipare a guerre mondiali: "Finally, the United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world. The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders". In queste ultime parole c'era forse un'eco del "lungo telegramma" di George Kennan, anche il terrorismo, così come una volta il comunismo, si nutriva dei "tessuti malati" rappresentati da società povere e instabili.

La dottrina Bush alla prova dei fatti

L'attacco all'Afghanistan, in risposta all'11 settembre, fu appoggiata dagli alleati e da una grande parte della comunità internazionale, che aveva espresso solidarietà agli Stati Uniti dopo gli attacchi terroristici. Ma la successiva azione contro l'Iraq di Saddam Hussein avvenne senza l'avallo dell'Onu e spaccò profondamente il fronte dei tradizionali alleati. Per deporre Saddam, gli Stati Uniti si misero a capo di una "coalition of willing" di 49 Stati, anche se fornirono come al solito gran parte delle truppe, della logistica e delle armi⁹⁹. Fra i pilastri della "dottrina", l'unilateralismo fu quello trattato con più cautela.

Nel momento in cui forzavano le Nazioni Unite ad accettare le proprie intenzioni di rovesciare il regime iracheno, nel momento in cui non accettavano gli inviti dei tradizionali alleati – a parte la Gran Bretagna, in posizione acritica di junior partner – a non agire da soli e a ottenere il consenso della comunità nazionale, gli Stati Uniti stavano attenti a non dare l'impressione di agire da soli, mettendosi a capo di una coalizione di Stati "volonterosi". E pazienza se per fare numero c'erano stati microscopici pescati nelle isole del Pacifico (Palau, 19.000 abitanti) o privi di forze

⁹⁹ Secondo il dipartimento di Stato: Afghanistan, Albania, Angola, Australia, Azerbaïjan, Bulgaria, Colombia, Costa Rica, Danimarca, El Salvador, Eritrea, Estonia, Ethiopia, Filippine, Georgia, Giappone, Honduras, Inghilterra, Islanda, Italia, Kuwait, Lettonia, Lituania, Macedonia, Marshall Islands, Micronesia, Mongolia, Nicaragua, Olanda, Palau, Panama, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Dominicana, Romania, Rwanda, Singapore, Slovacchia, Solomon Islands, South Korea, Spagna, Stati Uniti, Tonga, Turchia, Uganda, Ucraina, Ungheria, Uzbekistan.

armate significative come la Macedonia o il Rwanda.

Ben diverso il caso della teoria della guerra preventiva, che sembrava essere stato fatto apposta per attaccare il regime di Saddam Hussein. Il “contenimento” di Saddam non aveva funzionato, nonostante l’embargo economico e le *no fly zones*. Il dittatore iracheno aveva conservato il suo potere, non aveva smesso di reprimere gli avversari interni, aveva espulso gli ispettori dell’Onu nel 1998 e manteneva un atteggiamento di sfida nei confronti degli Stati Uniti e dell’Occidente. C’era inoltre il sospetto che Saddam fosse in grado di produrre armi di distruzione di massa, o di stare cercando di procurarsele; dopo l’11 settembre c’era anche la prospettiva che potesse metterle nelle mani dei terroristi di Al-Qaeda. La spinta a chiudere i conti con il dittatore iracheno era forte, tanto da spingere Paul Wolfowitz a chiedere a Bush di attaccare *prima* l’Iraq e dopo l’Afghanistan; il gruppo del PNAC neoconservatore aveva mandato una lettera a Bush, il 20 settembre del 2001, chiedendogli di rimuovere Saddam “even if evidence does not link Iraq directly to the attack”¹⁰⁰.

Più o meno in consonanza con gli intellettuali neocon, Bush e i suoi consiglieri avevano evidentemente calcolato che i vantaggi dell’operazione erano di gran lunga superiori agli svantaggi. Prima di tutto una dura lezione a Saddam avrebbe fatto capire agli Stati “canaglia” che gli Stati Uniti si erano messi in azione e non avrebbero più tollerato atteggiamenti minacciosi o di sfida, e sarebbero intervenuti contro di loro anche *prima* che si mettessero in condizione di poter nuocere. Oltre alla deterrenza dissuasiva esercitata da questo atto esemplare, dopo la rimozione di Saddam l’Iraq si sarebbe potuto trasformare in una democrazia di tipo occidentale, con una nuova costituzione e un governo liberamente eletto, stabile e positivamente investita dai capitali internazionali.

Si trattava di un’operazione di *state-building* come quelle portate a termine con successo in Germania e in Giappone dopo la fine della seconda guerra mondiale: due dittature nemiche che dopo l’occupazione americana si erano convertite alla democrazia ed erano diventate alleate fedeli degli Stati Uniti. Questo da una parte avrebbe portato all’organizzazione di una testa di ponte per le future operazioni antiterrorismo nell’area, dall’altra avrebbe creato un effetto domino positivo che avrebbe portato alla stabilizzazione e alla riforma di tutto la regione mediorientale, risolvendo per default il problema del conflitto arabo-israeliano; secondo i consiglieri di Bush non esistevano incompatibilità insormontabili per arrivare a un Islam democratico, di tipo occidentale¹⁰¹. Senza contare poi altri positivi effetti collaterali, come il controllo di una enorme riserva di petrolio.

I ragionamenti critici, come quelli di Brent Scowcroft, consigliere per la sicurezza nazionale, già consigliere di Bush senior, non vennero presi in considerazione. Per Scowcroft, Saddam era una minaccia ma non c’erano legami con i terroristi:

¹⁰⁰ www.newamericancentury.org/Bushletter.htm

¹⁰¹ Citato in Nicholas Lemann, *After Iraq. The Plan to Remake the Middle East*, “The New Yorker”, 17 febbraio 2003, pp. 71-72.

That clearly poses a real threat to key U.S. interests. But there is scant evidence to tie Saddam to terrorist organizations, and even less to the Sept. 11 attacks. Indeed Saddam's goals have little in common with the terrorists who threaten us, and there is little incentive for him to make common cause with them.

He is unlikely to risk his investment in weapons of mass destruction, much less his country, by handing such weapons to terrorists who would use them for their own purposes and leave Baghdad as the return address. Threatening to use these weapons for blackmail--much less their actual use--would open him and his entire regime to a devastating response by the U.S. While Saddam is thoroughly evil, he is above all a power-hungry survivor¹⁰².

Per Scowcroft, dato il globale dissenso a una guerra contro l'Iraq, gli stati Uniti avrebbero dovuto attaccare l'Iraq praticamente da soli, con una guerra costosa che avrebbe tolto risorse a quella contro il terrorismo globale, un tipo di conflitto che per essere vincente aveva bisogno del consenso della comunità internazionale.

Il segretario di Stato Colin Powell, sull'onda del pensiero di molti leader alleati, spinse con forza per ottenere l'avallo del consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite a un'azione armata. Gli Stati Uniti ottennero la Resolution 1441 che dichiarava Saddam inadempiente alle precedenti risoluzioni e gli intimava di aprire senza riserve l'accesso agli ispettori Onu, per l'ispezione di fabbriche, installazioni militari e vari palazzi presidenziali, in precedenza fuori dal controllo delle Nazioni Unite. Erano anche minacciate, in caso di non collaborazione, conseguenze serie, anche se non specificate.

Le ispezioni non riuscirono a fornire prove evidenti, anche se gli ispettori si lamentarono di essere stati limitati dalle autorità nella loro inchiesta; venivano quindi richieste ulteriori ispezioni. Gli americani non erano più disposti ad accettare dilazioni, affermando che Saddam stava solo guadagnando tempo, ma il governo francese, presieduto da Jacques Chirac, dichiarò che avrebbe usato il suo potere di veto contro una risoluzione di intervento; la Germania, che era allora alla presidenza del consiglio, si rifiutò di appoggiare la guerra se non c'erano le prove di violazioni irachene.

Da qui nacque la spaccatura con gli alleati europei e l'incidente diplomatico innescato dalle parole di Rumsfeld che paragonò il comportamento tedesco a quello di Cuba e Libia, bollando i due alleati come residui di una "old Europe". Il conflitto attraversò anche la Nato, con alcuni membri che avevano temporaneamente bloccato le richieste della Turchia, intenzionata ad affiancare gli Stati Uniti, per ottenere la fornitura di equipaggiamento militare supplementare.

La pubblica opinione si dimostrò decisamente contraria all'azione degli Stati Uniti, con manifestazioni massicce antiguerra in molte nazioni, ancora prima che il conflitto scoppiasse:

Massive antiwar rallies took place across Europe in February 2003, a peculiar spectacle given that war had not broken out. Nearly one million protesters turned out in London while six hundred thousand filled the streets of Rome and five hundred thousand

¹⁰² Brent Scowcroft, *Don't Attack Saddam*, "The Wall Street Journal", 15 agosto 2002.

rallied in Berlin. Their message was loud and clear: Europeans were far from convinced that the benefits of war in Iraq outweighed the costs, whatever the position taken by government leaders. Far away in South Africa, former president Nelson Mandela ridiculed Bush at a massive antiwar rally and questioned why the American people put up with him¹⁰³.

Sul fronte interno Bush poteva contare sul controllo dei due rami del congresso da parte dei repubblicani dopo le elezioni *midterm* del novembre 2002; in ogni caso, il mese precedente alle elezioni senato e camera avevano approvato una risoluzione comune che chiedeva l'intervento militare in Iraq con o senza l'autorizzazione dell'Onu. Sul fronte del consenso popolare, i sondaggi rivelavano che la maggioranza era a favore della rimozione di Saddam, ma voleva anche che questo avvenisse con la collaborazione degli alleati principali e delle Nazioni Unite.

Gli Stati Uniti e la "coalition of willing" attaccarono l'Iraq il 19 marzo 2003. A differenza della guerra del 1991, la campagna di bombardamenti aerei (denominata "shock and wave") fu accompagnata simultaneamente da una massiccia offensiva di terra da parte dell'esercito e dei marines. Il nove aprile Bagdagh era conquistata e il 1° maggio un raggiante George Bush, in tenuta da aviatore a bordo della portaerei Abraham Lincoln, annunciava al mondo il successo della guerra: "mission accomplished", un'espressione che finì per rivelarsi prematura e sbagliata.

Nella primavera del 2008 le truppe americane sono ancora stanziati in Iraq, in una situazione di guerra civile e guerriglia che ancora non permette una transizione di potere sicura e stabile, con un numero di militari americani deceduti che ha superato le quattromila unità; la popolarità del presidente è scesa ai minimi termini, anche se con ondeggiamenti.

La difficoltà di agire come "superpotenza solitaria" veniva immediatamente messa in risalto, durante la crisi irachena 2002-2003, dalla sfida lanciata da un altro Stato del cosiddetto asse del male, la Corea del Nord. Qui il dittatore Kim Jong Il annunciava di voler riprendere il programma nucleare che nel 1994 era stato congelato. Rispondere adeguatamente alla sfida si rivelava particolarmente difficile e denunciava i limiti della neonata grande strategia. Gli Stati Uniti non erano in grado di agire contro la Corea sul piano militare o dispiegando una forza di deterrenza, essendo impegnati simultaneamente in una guerra globale contro il terrorismo (in Afghanistan e altrove) e nella campagna contro l'Iraq. Inoltre non potevano cercare di sbloccare diplomaticamente la crisi perché Bush, appena eletto presidente, aveva chiuso i canali diplomatici con la Corea del Nord. Occorreva quindi rivolgersi per la mediazione ai potenti vicini Russia e Cina, che essendo già irritati per l'iniziativa irachena si negarono; si arrivava così a un significativo paradosso: Bush, che aveva praticato un approccio unilaterale in Iraq, cercava in Corea una soluzione multilaterale. Anche da questo episodio si poteva capire come difficilmente l'unilateralismo poteva diventare un tratto permanente della grande strategia

¹⁰³ Steven W. Hook e John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II*, CQ Press, Washington D.C. 2004 (16ma ediz.), p. 367.

americana.

Nel suo documento sulla sicurezza nazionale, del marzo 2006, l'amministrazione Bush si è mossa con cautela sul piano dell'iniziativa unilaterale, affermando la sua forte preferenza per soluzioni diplomatiche, e sottolineando la necessità di lavorare insieme agli alleati nei problemi internazionali, ma nello stesso tempo ha ribadito il principio della guerra preventiva. Nella sua lettera introduttiva il presidente afferma: "We fight our enemies abroad instead of waiting for them to arrive in our country. We seek to shape the world, not merely be shaped by it; to influence events for the better instead of being at their mercy"; nel documento viene altresì riaffermato il principio di usare attivamente la supremazia americana per migliorare il mondo: "It is the policy of the United States to seek and support democratic movements and institutions in every nation and culture, with the ultimate goal of ending tyranny in our world"¹⁰⁴.

Colpisce immediatamente l'assonanza discordante di queste parole con quelle della dottrina Truman, che annunciava ufficialmente l'inizio della guerra fredda: allora gli Stati Uniti si proponevano al mondo come campioni di una democrazia da difendere contro l'espansionismo sovietico, ora si presentano come i campioni di una democrazia da espandere globalmente, fino alla rimozione di tutti i tiranni. Gli Stati Uniti non vogliono più reagire agli eventi internazionali ma vogliono determinarli, vogliono "modellare" il mondo a loro somiglianza, non desiderano più, se mai l'hanno voluto, essere uno Stato "faro" e illuminare l'umanità con il loro esempio, preferendo di gran lunga presentarsi come uno Stato "crociato".

Analisi e critiche

Secondo Melvyn P. Leffler, autore di uno dei più famosi studi sulla guerra fredda, la strategia di Bush non rappresenta nulla di nuovo o di rivoluzionario. Gli Stati Uniti hanno sempre cercato di promuovere una pace democratica e di diffondere nel mondo i valori americani, dalla retorica puritana di "a city upon the hill" all'"impero della libertà" di Thomas Jefferson, dal progetto di Woodrow Wilson per un mondo "made safe for democracy" alle quattro libertà di Franklin Delano Roosevelt. Anche l'unilateralismo non è nuovo nella politica estera americana, fin dall'inizio della repubblica i padri fondatori avevano evitato le "entangling alliances". Dopo la seconda guerra mondiale gli Stati Uniti avevano costruito o promosso una rete di organizzazioni multilaterali, erano a capo di alleanze militari, ma si erano sempre riservati l'opzione di agire, se necessario, in modo unilaterale, come di fatto fecero nel Vietnam e in altre parti del Terzo Mondo. Solo che il concetto, finora, non era stato sbandierato, non era stato incapsulato in una dottrina: "The differences between Bush and his

¹⁰⁴ Peter Baker, *Bush Restates Terror Strategy*, "The Washington Post", 16 marzo 2006.

predecessors have more to do with style than substance, more to do with the balance between competing strategies than with goals, with the exercise of good judgment than with the definition of a worldview. The perception of great threat and the possession of unprecedented power have tipped the balance toward unilateralism, but there is nothing revolutionary in Bush's goals or vision. The U.S. quest for an International order based on freedom, self-determination, and open markets has changed astonishingly little".

Anche la guerra preventiva ha molti precedenti nella storia americana, e durante la guerra fredda gli Stati Uniti organizzarono azioni preventive "to deal with real and immagine threats from Central America, the Caribbean, Southeast Asia, and the Middle East".

Secondo Leffler lo stesso Clinton aveva già aumentato in maniera considerevole le spese per la difesa e, nella Presidential Decision Directive 39 del giugno 1995, aveva approvato l'uso della forza preventiva contro il terrorismo. Dopo l'attacco di Al Qaeda contro le ambasciate americane in Africa nel 1998, Clinton aveva autorizzato il bombardamento di un impianto chimico in Sudan, sospettato di produrre armi per Osama bin Laden. Alle preoccupazioni di chi esitava a colpire un obiettivo civile in una nazione che non aveva mai minacciato gli Stati Uniti, il consigliere per la sicurezza nazionale Sandy Berger rispose in questo modo: "What if we do not hit and then, after an attack, nerve gas is released in the New York City subway? What will we say then?"

Era stato lo stesso Clinton a nominare una bipartisan U.S. Commission on National Security in the 21st Century, che fra le sue conclusioni individuò una sempre maggior difficoltà nel formare coalizioni ad hoc. Bush aveva trasformato delle opzioni in una dottrina nazionale. E' stato l'11 settembre a trasformare la politica estera di Bush, prima ancorata su posizioni inclini al "realismo". Gli attacchi terroristici hanno trasformato il senso di pericolo dell'amministrazione Bush e hanno spinto a strategie offensive; anche i neocon avevano fino ad allora prestato poca attenzione al terrorismo, concentrandosi piuttosto su come impedire l'ascesa di potenze in grado di sfidare gli Stati Uniti.

Leffler sottolinea come le mosse di Bush abbiano sollevato un'ondata di antiamericanismo che non ha precedenti, neanche ai tempi della guerra in Vietnam. La politica estera di Bush si deve criticare non perché rappresenta una svolta radicale rispetto alle amministrazioni precedenti, ma perché non può avere successo dal momento che "the means and ends are out of sync". Per Condoleeza Rice la strategia dell'amministrazione Bush poggia su tre punti: opporsi a terroristi e tiranni, rendere più armoniosi i rapporti fra le grandi potenze, diffondere prosperità e democrazia nel mondo, ma "the effort to crush terrorists and destroy rogue regimes through preemption, hegemony, and unilateralism shatters great power harmony and divert resources and attention from the development agenda". La teoria della pace democratica, che sostiene che le democrazie non si combattono l'un l'altra, può avere senso, ma la guerra al terrorismo così come viene attuata difficilmente può diffondere la democrazia nel mondo arabo: per fare guerre preventive occorre organizzare basi nel medio oriente e in Asia centrale,

venendo a patti con regimi oppressivi che disprezzano la democrazia. Democratizzare il medio oriente è un obiettivo nobile, ma difficilmente raggiungibile con l'unilateralismo e le guerre preventive.

Bush tende a presentarsi come l'erede di Ronald Reagan, che avrebbe vinto la guerra fredda grazie alla chiarezza morale e al massiccio potere militare, ma non tutti sono d'accordo su questo assunto:

Yet most scholars of that period interpret the past differently. They know that the most successful and far-reaching initiatives of the Cold War came in its early years, long before the Reagan military buildup. In 1947, President Harry Truman and his advisors grappled with agonizing trade-offs and chose to meet the Soviet threat in Europe with reconstruction rather than a massive arms buildup. They were initially guided by diplomat George F. Kennan, who warned against military thinking, overcommitments, and ideological rhetoric. He did not talk about remaking and refashioning other societies, but of containing and reducing Soviet power and invigorating U.S. domestic institutions.

Non sono stati la chiarezza morale e il potere militare a vincere la guerra fredda, ma il sorprendente cambio di atteggiamento di Reagan nei confronti di Gorbaciov. Chiarezza morale e potere militare, per essere efficaci, devono essere usati con un calcolo attento degli interessi e una profonda comprensione dell'avversario, altrimenti possono portare all'arroganza e all'abuso di potere.

Sul problema dell'arroganza di potere insiste anche Paul Kennedy – negli anni Ottanta autore di un fortunato saggio sul possibile declino degli Stati Uniti. Dopo aver analizzato la strana combinazione di idealismo wilsoniano e di “Reaganite muscularity” che caratterizza l'amministrazione Bush, Kennedy ricorda anche che altre potenze, come l'Inghilterra, erano state nell'area mediorientale senza raggiungere i loro obiettivi. Il budget del Pentagono è enorme, equivalente “to the combined defense spending of the next 14 or 15 powers”, ma i problemi non sono strettamente militari:

This brings us to the broadest question of all, that of defining America's position in the world over the years to come. The clear victor of the Cold War, it no longer feels constrained from intervening in sensitive areas like the Middle East or Central Asia, should national security interests demand it. The United States is unchallenged militarily and sees no rival Great Power in sight. Yet it has taken little comfort from this. Since 9/11, it feels less secure and is spending massive amounts on armaments. It possesses the world's single largest national economy but faces huge trade and budget deficits and economic rivalries from an equally large European Union and a fast-growing China. It has taken on military commitments all over the globe, from the Balkans and Kuwait to Afghanistan and Korea. Its armed forces look colossal (as did Britain's in 1919), but its obligations look even larger. It is small wonder that while liberals protest soaring defense expenditures, the U.S. military repeatedly warns of overstretch and is dismayed at the hawkish calls for further adventures; in the recent war on Saddam Hussein's regime, part or all of eight of the 10 U. S. Infantry divisions were tied down in Iraq or standing by to go there.

With all that is crying out for attention -- from our inner cities to the slaughters in central Africa -- can we really afford this missionary zeal to remake the Middle East in our own image? We could end up merely creating for ourselves ever more crumbling frontiers of insecurity. Successful in our Iraq military campaign, is it not time to rein in our own "forward" school and be a little more modest in our aims, language, spending and relations with the international community? Just a few days ago, I was shocked when a Dutch journalist told me that many of his countrymen were now "scared" of America. The Dutch.

Scared. Is that a good long-term policy for the number one power in the democratic world?¹⁰⁵

John Lewis Gaddis, forse il maggior storico americano della guerra fredda, coglie immediatamente la differenza fra Clinton e Bush, soprattutto nell'atteggiamento di fronte alla diffusione della democrazia nel mondo: Clinton voleva "promuoverla", Bush vuole "estenderla", "encouraging free and open societies on every continent". Il passaggio dalla guerra contro i tiranni a quella contro i terroristi, nella National Security Strategy del 2002, era giustificato dal fatto che i terroristi erano ormai in grado di infliggere livelli di distruzione che una volta era possibile solo a Stati che disponevano di una forza militare. Il documento era però attento al diritto internazionale e mostrava di preferire i comportamenti multilaterali, anche se si riservava il diritto di scegliere l'opzione multilaterale. Gli Stati Uniti volevano una forza militare in grado di dissuadere qualsiasi avversario "from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States"; come aveva detto chiaramente Bush a West Point: "America has, and intends to keep, military strengths beyon challenge".

Gaddis nota come lo strapotere degli Stati Uniti non abbia spinto altre potenze a coalizzarsi contro l'iperpotenza: perché le altre potenze preferiscono un sistema internazionale dominato da una sola potenza benigna, perché i nemici sono gli stessi e, come durante la guerra fredda, c'era nel mondo qualcosa di peggio dell'egemonia americana. La parte più innovativa della grande strategia di Bush era, secondo Gaddis, l'obiettivo a lungo termine di rimuovere le cause della tirannia e del terrorismo, riprendendo gli obiettivi di Wilson, espressi chiaramente e pubblicamente:

Hence, Bush insists, the ultimate goal of U.S. strategy must be to spread democracy everywhere. The United States must finish the job that Woodrow Wilson started. The world, quite literally, must be made safe for democracy, even those parts of it, like the Middle East, that have so far resisted that tendency. Terrorism—and by implication the authoritarianism that breeds it—must become as obsolete as slavery, piracy, or genocide: "behavior that no respectable government can condone or support and that all must oppose."

The Bush NSS, therefore, differs in several ways from its recent predecessors. First, it's proactive. It rejects the Clinton administration's assumption that since the movement toward democracy and market economics had become irreversible in the post-Cold War era, all the United States had to do was "engage" with the rest of the world to "enlarge" those processes. Second, its parts for the most part interconnect. There's a coherence in the Bush strategy that the Clinton national security team—notable for its simultaneous cultivation and humiliation of Russia—never achieved. Third, Bush's analysis of how hegemony works and what causes terrorism is in tune with serious academic thinking, despite the fact that many academics haven't noticed this yet. Fourth, the Bush administration, unlike several of its predecessors, sees no contradiction between power and principles. It is, in this sense, thoroughly Wilsonian. Finally, the new strategy is candid. This administration speaks plainly, at times eloquently, with no attempt to be polite or diplomatic or "nuanced." What you hear and what you read is pretty much what you can expect to get¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Paul Kennedy, *The Perils of Empire*, "The Washington Post", 20 aprile 2003.

¹⁰⁶ John Lewis Gaddis, *A Grand Strategy of Transformation*, "Foreign Policy", 1 dicembre 2002, <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1077054/posts>.

Ritornando sullo stesso argomento anni dopo, all'inizio del secondo mandato di Bush, Gaddis mantiene ancora un giudizio generalmente positivo nei confronti della nuova grande strategia. Qualche appunto viene fatto sulla guerra preventiva:

A less obvious point follows concerning pre-emption and prevention, a distinction that arose from hypothetical hot-war planning during the Cold War. "Pre-emption" meant taking military action against a state that was about to launch an attack; international law and practice had long allowed such actions to forestall clear and immediately present dangers. "Prevention" meant starting a war against a state that might, at some future point, pose such risks. In mounting its post-September 11 offensive, the Bush administration conflated these terms, using the word "pre-emption" to justify what turned out to be a "preventive" war against Saddam Hussein's Iraq¹⁰⁷.

La vecchia distinzione fra "pre-emption" e "prevention" è venuta meno dopo l'11 settembre, ma questo comporta dei rischi:

Pre-emption defined as prevention, however, runs the risk--amply demonstrated over the past two years--that the United States itself will appear to much of the world as a clear and present danger. Sovereignty has long been a sacrosanct principle in the international system. For the world's most powerful state suddenly to announce that its security requires violating the sovereignty of certain other states whenever it chooses cannot help but make all other states nervous. As the political scientist G. John Ikenberry has pointed out, Washington's policy of pre-emption has created the image of a global policeman who reports to no higher authority and no longer allows locks on citizens' doors. However shocking the September 11 attacks may have been, the international community has not found it easy to endorse the Bush administration's plan for regaining security.

Le modalità con cui l'Iraq era stato attaccato, senza prove certe che Saddam possedesse armi di distruzione di massa, senza l'avallo dell'Onu e senza il complessivo consenso degli alleati, avevano provocato un collasso senza precedenti nel consenso alla politica estera americana, contro le previsioni dei consiglieri di Bush. Tanto più che in precedenza il presidente Bush aveva rigettato, in maniera inutilmente aspra, il protocollo di Kyoto, il Tribunale criminale internazionale e il trattato ABM. Gli americani avevano potuto contare sulla simpatia universale dopo l'11 settembre, ma dopo un anno e mezzo il loro paese era diventato un "international pariah":

It is easy to say that this does not matter--that a nation as strong as the United States need not worry about what others think of it. But that simply is not true. To see why, compare the American and Soviet spheres of influence in Europe during the Cold War. The first operated with the consent of those within it. The second did not, and that made an enormous difference quite unrelated to the military strength each side could bring to bear in the region. The lesson here is clear: influence, to be sustained, requires not just power but also the absence of resistance, or, to use Clausewitz's term, "friction." Anyone who has ever operated a vehicle knows the need for lubrication, without which the vehicle will sooner or later grind to a halt. This is what was missing during the first Bush administration: a proper amount of attention to the equivalent of lubrication in strategy, which is persuasion.

¹⁰⁷ John Lewis Gaddis, *Grand Strategy in the Second Term*, "Foreign Affairs", gennaio/febbraio 2005, <http://www.foreignaffairs.org/20050101faessay84101/john-lewis-gaddis/grand-strategy-in-the-second-term.html>.

Insomma gli Stati Uniti non hanno torto nelle loro analisi e strategia, ma quest'ultima va legittimata attraverso il consenso delle altre potenze: è necessario che l'amministrazione Bush, durante il suo secondo mandato, cerchi di nuovo di ottenere "multilateral support for the pre-emptive use of the U.S. military power". Questo non voleva dire dare ad altri il diritto di veto sull'operato degli Stati Uniti, ma di cercare di persuadere il maggior numero di Stati possibile che l'azione americana avveniva anche nel loro interesse. Gli Stati Uniti avevano agito in questo modo durante la seconda guerra mondiale e durante la guerra fredda; avevano ottenuto il consenso internazionale per l'uso di una forza militare soprattutto americana nella guerra del Golfo del 1991, in Bosnia nel 1995, in Kosovo nel 1999 e in Afghanistan nel 2001. Per Gaddis l'Iraq era stato l'eccezione e c'erano delle lezioni da imparare da questa esperienza:

One is the need for better manners. It is always a bad idea to confuse power with wisdom: muscles are not brains. It is never a good idea to insult potential allies, however outrageous their behavior may have been. Nor is it wise to regard consultation as the endorsement of a course already set. The Bush administration was hardly the first to commit these errors. It was the first, however, to commit so many so often in a situation in which help from friends could have been so useful.

Another lesson relates to language. The president and his advisers preferred flaunting U.S. power to explaining its purpose. To boast that one possesses and plans to maintain "strengths beyond challenge" may well be accurate, but it mixes arrogance with vagueness, an unsettling combination. Strengths for what purpose? Challenges from what source? Cold War presidents were careful to answer such questions. Bush, during his first term, too often left it to others to guess the answers. In his second, he will have to provide them.

A final and related lesson concerns vision. The terrorists of September 11 exposed vulnerabilities in the defenses of all states. Unless these are repaired, and unless those who would exploit them are killed, captured, or dissuaded, the survival of the state system itself could be at stake. Here lies common ground, for unless that multinational interest is secured, few other national interests--convergent or divergent--can be. Securing the state will not be possible without the option of pre-emptive military action to prevent terrorism from taking root. It is a failure of both language and vision that the United States has yet to make its case for pre-emption in these terms.

Così come avevano fatto i presidenti della guerra fredda, anche Bush aveva davanti a sé il compito di persuadere il mondo che era meglio avere gli Stati Uniti come potenza dominante, piuttosto che qualsiasi altra. In definitiva Gaddis sembra rivalutare le tesi dei lavori di Joseph S. Nye jr., dove si enfatizzava il ruolo del *soft power*, la capacità di ottenere consenso attraverso la forza del proprio modello sociale, dei propri valori e della propria cultura¹⁰⁸. Un potere contrapposto all'*hard power* militare, e che si esprime nel multilateralismo.

Non mancano però critiche più radicali, come quelle dello studioso di

¹⁰⁸ Joseph S. Nye jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York 1990; *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford University Press, Oxford 2002; *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York 2004.

relazioni internazionali Martin Griffiths, che accusa la grande strategia dell'amministrazione Bush di essere "self-defeating", e di mettere a rischio lo status di "benign hegemon" senza rafforzare per questo la sua sicurezza. Per Griffiths l'egemonia americana a partire dalla seconda guerra mondiale è stata utile alla pace internazionale, fornendo sicurezza col suo potere preponderante, garantendo l'ordine internazionale, provvedendo incentivi economici per sostenere la cooperazione fra gli Stati. Se l'egemonia americana era ancora tollerata da molti Stati in Europa e in Asia non era perché gli Stati Uniti fossero particolarmente amati, ma perché si pensava che senza la loro presenza si apriva la possibilità di aggressioni da parte di "aspiring regional hegemons". L'egemonia ha anche bisogno di legittimità, cioè deve essere vista dalla comunità internazionale come sostanzialmente giusta. La legittimità dell'egemonia americana nel periodo della guerra fredda era facilitata da due particolari caratteristiche del periodo: "First, the communist threat (whether real or imaginary) disguised the tension between the United States' promotion of its own interests and its claim to make the world safe for capitalism. Second, American hegemony managed to combine economic liberalism between industrialised states with an institutional architecture (the Bretton Woods system) that moderated the volatility of transaction flows across borders. It enabled governments to provide social investments, safety nets and adjustment assistance at the domestic level"¹⁰⁹. Gli Stati Uniti avevano guidato un ordine internazionale postbellico basato su un'economia aperta, sulla gestione congiunta dell'ordine politico ed economico del blocco occidentale, con regole e istituzioni organizzate per sostenere la stabilità economica interna e la sicurezza sociale, con uno scambio fra egemone e alleati:

This order in turn was built around a basic bargain: the hegemonic state obtains commitments from secondary states to participate in the international order, and the hegemon in return places limits on the exercise of its power. The advantage for the weak state is that it does not fear domination or abandonment, reducing the incentive to balance against the hegemon, and the leading state does not need to use its power to actively enforce order and compliance. It is these restraints on both sides and the willingness to participate in this mutual accord that explains the longevity of the system, even after the end of the cold war. But as the founder and defender of this international order, the United States, far from being a domineering hegemon, was a reluctant superpower.

Allontanandosi dalla precedente tradizione gli Stati Uniti hanno agito in modo unilaterale, o così sono stati percepiti, tentando di:

- to pressure other countries to adopt American values and practices regarding human rights and democracy whilst subverting the rights of 'enemy combatants';
- to prevent other countries acquiring military capabilities that could

¹⁰⁹ Martin Griffiths, *Beyond the Bush Doctrine. American Hegemony and World Order*, "Australasian Journal of American Studies", http://www.anzasa.arts.usyd.edu.au/a.j.a.s/Articles/1_04/Griffiths.pdf.

counter American conventional superiority;

- to grade countries according to their adherence to American standards on human rights, drugs, terrorism, nuclear proliferation, and missile proliferation;
- to promote American corporate interests under the slogans of free trade and open markets, and to shape World Bank and IMF policies to serve those same corporate interests;
- to apply sanctions against countries that do not meet American standards on those and other issues;
- to opt out of obligations that may infringe the sovereignty of the United States, such as those of the International Criminal Court;
- to withdraw from arms control agreements that hinder the pursuit of a National Missile Defence.

Anche la deterrenza era stata abbandonata in nome della guerra preventiva o “coercitive diplomacy”, teorizzando la possibilità di colpire un nemico anche in assenza di prova evidente di un attacco imminente.

Secondo Griffiths, la nuova grande strategia evidenzia l’immagine degli Stati Uniti come troppo pronti a usare la forza e a valicare i limiti del diritto internazionale. Inoltre è in atto una decadenza degli organismi internazionali come l’Onu proprio mentre gli Stati Uniti cercano di liberarsi dalle costrizioni multilaterali, senza tentare di riformare le organizzazioni esistenti o di sostituirle. Il quadro è ulteriormente complicato dal sostegno americano nei confronti delle politiche di globalizzazione neoliberale che complica la lotta al terrorismo.

Per ora gli altri Stati non hanno reagito organizzando una coalizione antiamericana, per varie ragioni, ma la possibilità è aperta, se continua l’attuale atteggiamento dell’amministrazione Bush. Il mondo può essere unipolare sul piano della forza militare ma è multipolare sul piano economico, e gli Stati Uniti non sono in grado di dominarlo a loro piacimento: “The United States is the indispensable superpower. For all its faults, the United States is the least worst hegemon that one could imagine dominating the world at present. Indeed, the argument could be made that for all the talk about unipolarity, the United States is not powerful enough to implement a liberal world order on its terms”.

Una delle critiche più articolate ed equilibrate è stata fatta da G. John Ikenberry, che ha dedicato molti studi alla *grand strategy* e alla dottrina Bush in particolare. Per questo studioso oggi gli Stati Uniti devono confrontarsi con un insieme complesso e sfuggente di sfide alla propria sicurezza, anche se in un quadro molto diverso dai precedenti, quando c’erano il nazifascismo e il comunismo da sconfiggere.

Rispetto ai tempi della seconda guerra mondiale e della guerra fredda, gli Stati Uniti vivono in un ambiente molto più sicuro e benevolo, con la straordinaria possibilità di creare un mondo sicuro per un lungo periodo: è la potenza globale dominante, non è sfidata da coalizioni di avversari o da una superpotenza con messaggi universali antagonisti, come l’Unione Sovietica. La maggior parte delle grandi potenze sono democrazie legate agli Stati Uniti da alleanze formali e informali.

Nonostante questa situazione favorevole l'America si è messa in una situazione rischiosa:

The most serious threat to American national security today is not a specific enemy but the erosion of the institutional foundations of the global order that the United States has commanded for half a century and through which it has pursued its interests and national security. America's leadership position and authority within the global system is in serious crisis – and this puts American national security at risk. The grand strategy America needs to pursue in the years ahead is not one aimed at a particular threat but rather at restoring its role as the recognized and legitimate leader of the system – and rebuilding the institutions and partnerships upon which this leadership position is based. America's global position is in crisis, but it is a crisis that is largely of its own making, and one that can be overcome in a way that leaves the United States in a stronger position to meet the diffuse, shifting, and uncertain threats of the 21st century¹¹⁰.

Per Ikenberry l'amministrazione Bush non ha continuato ad abbracciare la logica dell'egemonia liberale e ne sta pagando il prezzo con il declino “in its authority, credibility, prestige, and the ready support of other states”. Le nuove minacce sono sfuggenti e complesse, ma non sono riconducibili a un unico nemico come in precedenza: si tratta di pandemie, di proliferazione nucleare, scarsità energetica, terrorismo, surriscaldamento dell'atmosfera e così via. Elementi che si possono intrecciare con effetti devastanti.

In un mondo di questo tipo è utile immaginare la grande strategia come un problema di investimento di risorse, di aumento del “capitale sociale” globale. Per guardare al futuro occorre ritornare alla grande strategia precedente e al suo successo. “Contenendo” l'Unione Sovietica durante la guerra fredda, gli Stati Uniti avevano anche costruito un ordine liberale internazionale che aveva generato potere, sviluppo economico, stabilità e sicurezza, in un quadro di idee, organizzazioni, alleanze, in una comunità democratica dove l'America era egemone. Creare un ordine internazionale aperto, stabile e amichevole era da tempo l'obbiettivo degli Stati Uniti, e non era venuto meno con lo scoppio della guerra fredda:

Even at the moment when the Cold War gathered force, the grand strategic interest in building such an order was appreciated. Indeed, one recalls that NSC-68 laid out a doctrine of containment – but it also articulated a rationale for building a positive international order. The United States needs, it said, to “build a healthy international community,” which “we would probably do even if there were no international threat.” The United States needs a “world environment in which the American system can survive and flourish.”

The vision of an American-led liberal international order was expressed in a sequence of declarations and agreements. The first was the Atlantic Charter of 1941 which spelled out a view of what the Atlantic and wider world order would look like if the allies won the war. This agreement was followed by the Bretton Woods agreements of 1944, the

¹¹⁰ G. John Ikenberry, *Grand Strategy as Liberal Order Building*. Paper prepared for the conference on “After Bush Doctrine: National Security Strategy for a New Administration”, University of Virginia, 7-8 giugno 2007, <http://www.princeton.edu/~gji3/Ikenberry-Grand-Strategy-as-Liberal-Order-Building-2007-word.pdf>

Marshall Plan in 1947 and the Atlantic pact in 1949. Together these agreements provided a framework for a radical reorganization of relations among the Atlantic democracies. The emerging Cold War gave this Western-oriented agenda some urgency and the American congress was more willing to provide resources and approve international agreements because of the threats of communist expansion lurking on the horizon. But the vision of a new order among the Western democracies pre-dated the Cold War and even if the Soviet Union had slipped into history, some sort of Western order – open, institutionalized, American-led – would have been built.

Attraverso un attivo coinvolgimento nella costruzione di organizzazioni multilaterali e alleanze gli Stati Uniti si erano impegnati a esercitare il proprio potere attraverso istituzioni regionali e globali: “This was a great innovation in international order – the United States and its partners would create permanent governance institutions – ones that they themselves would dominate – to provide ongoing streams of cooperation needed to managing growing realms of complex interdependence”.

L’ordine liberale guidato dagli Stati Uniti si basava su un accordo “realista” che proveniva dalla grande strategia della guerra fredda: gli Stati Uniti proteggevano i partner europei, aprendo loro mercati tecnologia e risorse all’interno di un’economia globale aperta. In cambio gli europei offrivano cooperazione diplomatica economica e logistica, accettando l’egemonia americana: “The result has been to tie America and its partners together -- to make peace “indivisible” across the Atlantic and Pacific. Binding security ties also provide channels for consultation and joint decision making”. Gli Stati Uniti usavano il loro potere a beneficio del mondo e in cambio gli alleati accettavano di vivere all’interno di questo sistema internazionale liberale:

The institutional structure of the order provided mechanisms for conveying reassurance and signals of restraint and commitment on the part of the United States, embedding American hegemonic power inside of a community of democracies.

Out of these ideas, institutions, and bargains is a liberal hegemonic order that has been at the center of world politics for over half a century. It is an order that is not simply organized around the decentralized cooperation of like-minded democracies – although it is premised on a convergence of interests and values among the democratic capitalist great powers. It is an engineered political order that reconciles power and hierarchy with cooperation and legitimacy.

The resulting order is liberal hegemony – not empire. It is a political order in which the United States is first among equals – but it is not an imperial system. The United States dominates the order but that domination is made relatively acceptable to other states by the liberal features of this order: the United States supports and operates within an agreed upon array of rules and institutions; the United States legitimates its leadership through the provision of public goods; and other states in the order have access to and “voice opportunities” within it – that is, there are reciprocal processes of communication and influence.

Secondo Ikenberry questo sistema di “global governance” è stato radicalmente messo in crisi dall’amministrazione Bush. Oggi l’America ha un problema di legittimità e viene vista come un poliziotto globale piuttosto che una potenza egemone liberale. Soprattutto con la National Security Doctrine del 2002 e la guerra contro l’Iraq gli Stati Uniti hanno dimostrato

di non volere più tener conto della comunità internazionale, di vedere il multilateralismo come un limite e un ostacolo alle proprie iniziative, di auto legittimarsi da soli.

Il punto chiave di questo nuovo atteggiamento è l'uso della forza:

The United States announced a right to use force anywhere in the world against "terrorists with global reach." It would do so largely outside the traditional alliance system through coalitions of the willing. The United States would take "anticipatory action" when it itself determined the use of force was necessary. Because these actions would be taken to oppose terrorists or overthrow despotic regimes, they would be self-legitimizing. Countries were either "with us or against us" – or as Bush announced, "no nation can be neutral in this conflict." Moreover, this new global security situation was essentially permanent – it was not just a temporary emergency. There could be no final victory or peace settlement in this new war, so there would be no return to normalcy.

The point is that the Bush administration was, in effect, announcing unilaterally the new rules of the global security order. It was not seeking a new global consensus on the terms of international order and change, and it was not renegotiating old bargains. The United States was imposing the rules of the new global order, rules that would be ratified not by the support of others but by the lurking presence of American power. This grand strategic move was a more profound shift than is generally appreciated. The Bush administration was not simply acting "a little bit more unilateral" than previous administrations. In rhetoric, doctrine, and ultimately in the Iraq war, the United States was articulating a new logic of global order.

La dottrina Bush è stata resa possibile dai cambiamenti nel sistema globale: l'unipolarità succeduta alla guerra fredda ha ampliato le opzioni disponibili e ha ridotto gli "external constraints on America action", ma soprattutto ha creato le condizioni per ridurre la disponibilità a sostenere, e a operare dentro, il precedente ordine liberale. Il vecchio ordine è messo in crisi anche da una lenta rivoluzione nei rapporti internazionali: la tendenza a considerare legittimo l'intervento negli affari interni degli Stati per proteggere gli individui dagli abusi dei loro governi. Soltanto gli Stati Uniti hanno il potere militare per impegnarsi globalmente in azioni a largo raggio, mentre l'Onu non possiede una sua leva militare: il problema di stabilire un'autorità internazionale fornita di legittimità è urgente. Durante la guerra fredda il potere americano era accettato dagli altri Stati perché esisteva un pericolo maggiore all'orizzonte, come l'Unione Sovietica; un pericolo che, in un mondo bipolare, non esiste più:

Taken together, American power and a functioning global governance system have become disconnected. In the past, the United States provided global "services" – such as security protection and support for open markets – which made other states willing to work with rather than resist American power. The public goods provision tended to make it worth while for these states to endure the day-to-day irritations of American foreign policy. But the trade-off seems to have shifted. Today, the United States appears to be providing fewer public goods while at the same time the irritations associated with American dominance appear to be growing.

Dopo la disastrosa politica dell'amministrazione Bush, gli Stati Uniti devono riorganizzare l'ordine liberale, costruendo una più forte "protective infrastructure", creando un'infrastruttura di servizi sociali globali in grado di

affrontare minacce di ogni tipo; ricostruendo un sistema di sicurezza cooperativa e di alleanze, con a capo l'America; riformando le istituzioni globali che sostengono l'azione collettiva e gestiscono in modo multilaterale la globalizzazione; creando nuove istituzioni e riformando le vecchie in modo che stati emergenti come la Cina e l'India "can more easily be embedded in the existing global system rather than operate as dissatisfied revisionist states on the outside"; ristabilendo, attraverso tutte queste iniziative, la propria "hegemonic legitimacy".

Per Ikenberry è utile distinguere due tipi di grandi strategie: "A 'positional' grand strategy is where a great power seeks to counter, undercut, contain, and limit the power and threats of a specific challenger state or group of states. Nazi Germany, Imperial Japan, the Soviet bloc, and perhaps – in the future– Greater China. A 'milieu' grand strategy is where a great power does not target a specific state but seeks to structure its general international environment in ways that are congenial with its long-term security. This might entail building the infrastructure of international cooperation, promoting trade and democracy in various regions of the world, establishing partnerships that might be useful for various contingencies".

Nel mondo unipolare, pieno di minacce complesse, diffuse e difficili da individuare, occorre una *grand strategy* di quest'ultimo tipo:

The good news is that the United States is fabulously good at pursuing a milieu-based grand strategy. The Bush administration sought a radical break with the postwar American approach to order but it failed – and failed spectacularly. It sought to construct global order around American unipolar rule, asserting new rights to use force while reducing the country's exposure to multilateral rules and institutions. America's strategic position has weakened as a result and the institutions that have leveraged and legitimated its power have eroded. If America wants to remain at the center of an open world system – one that is friendly and cooperative and capable of generating collective action in pursuit of diverse and shifting security challenges – it will need to return to its tradition of liberal order building.

[...]

Looking into this brave new world, the United States will find itself needing to share power and rely in part on others to ensure its security. It will not be able to depend on unipolar power or air-tight borders. To operate in this coming world the United States will need – more than anything else – authority and respect as a global leader. It has lost that authority and respect in recent years. In committing itself to a grand strategy of liberal order building, it can begin the process of gaining it back.

Alcune osservazioni finali

La presunta "rivoluzione" rispetto alla grande strategia americana, espressa dall'amministrazione Bush, ha causato un dibattito enorme dentro e fuori gli Stati Uniti. Colpisce come non soltanto gran parte della popolazione degli Stati Uniti, ma anche l'establishment accademico abbiano fatto pesare le loro critiche all'amministrazione. Per quanto il presidente

Bush abbia continuato coerentemente a difendere la sua *vision* geopolitica, in termini di consenso si è trattato di un vero e proprio fallimento, sottolineato anche dal gran ritorno politico dei democratici che, dopo un iniziale allineamento bipartisan, hanno finito per condannare apertamente la strategia dell'amministrazione. Fra gli innumerevoli documenti prodotti dal dibattito è abbastanza unico quello rappresentato dalla "lettera aperta al popolo americano" dell'ottobre 2004, dove quasi settecento professori ed esperti di relazioni internazionali hanno condannato la politica dell'amministrazione, trovandosi d'accordo in una critica puntuale e articolata:

We, a nonpartisan group of foreign affairs specialists, have joined together to call urgently for a change of course in American foreign and national security policy. We judge that the current American policy centered around the war in Iraq is the most misguided one since the Vietnam period, one which harms the cause of the struggle against extreme Islamist terrorists. One result has been a great distortion in the terms of public debate on foreign and national security policy - an emphasis on speculation instead of facts, on mythology instead of calculation, and on misplaced moralizing over considerations of national interest. [1] We write to challenge some of these distortions.

Although we applaud the Bush Administration for its initial focus on destroying al-Qaida bases in Afghanistan, its failure to engage sufficient U.S. troops to capture or kill the mass of al-Qaida fighters in the later stages of that war was a great blunder. It is a fact that the early shift of U.S. focus to Iraq diverted U.S. resources, including special operations forces and intelligence capabilities, away from direct pursuit of the fight against the terrorists. [2]

Many of the justifications offered by the Bush Administration for the war in Iraq have been proven untrue by credible studies, including by U.S. government agencies. There is no evidence that Iraq assisted al-Qaida, and its prewar involvement in international terrorism was negligible. [3] Iraq's arsenal of chemical and biological weapons was negligible, and its nuclear weapons program virtually nonexistent. [4] In comparative terms, Iran is and was much the greater sponsor of terrorism, and North Korea and Pakistan pose much the greater risk of nuclear proliferation to terrorists. Even on moral grounds, the case for war was dubious: the war itself has killed over a thousand Americans and unknown thousands of Iraqis, and if the threat of civil war becomes reality, ordinary Iraqis could be even worse off than they were under Saddam Hussein. The Administration knew most of these facts and risks before the war, and could have discovered the others, but instead it played down, concealed or misrepresented them.

Policy errors during the occupation and reconstruction of Iraq have created a situation in Iraq worse than it needed to be. Spurning the advice of Army Chief of Staff General Shinseki, the Administration committed an inadequate number of troops to the occupation, leading to the continuing failure to establish security in Iraq. Ignoring prewar planning by the State Department and other US government agencies, it created a needless security vacuum by disbanding the Iraqi Army, and embarked on a poorly planned and ineffective reconstruction effort which to date has managed to spend only a fraction of the money earmarked for it. [5] As a result, Iraqi popular dismay at the lack of security, jobs or reliable electric power fuels much of the violent opposition to the U.S. military presence, while the war itself has drawn in terrorists from outside Iraq.

The results of this policy have been overwhelmingly negative for U.S. interests. [6] While the removal of Saddam Hussein's regime was desirable, the benefit to the U.S. was small as prewar inspections had already proven the extreme weakness of his WMD programs, and therefore the small size of the threat he posed. On the negative side, the excessive U.S. focus on Iraq led to weak and inadequate responses to the greater challenges posed by North Korea's and Iran's nuclear programs, and diverted resources from the economic and diplomatic efforts needed to fight terrorism in its breeding grounds in

Pakistan, Saudi Arabia, and elsewhere in the Middle East. Worse, American actions in Iraq, including but not limited to the scandal of Abu Ghraib, have harmed the reputation of the U.S. in most parts of the Middle East and, according to polls, made Osama Bin Laden more popular in some countries than is President Bush. This increased popularity makes it easier for al-Qaida to raise money, attract recruits, and carry out its terrorist operations than would otherwise be the case.

Recognizing these negative consequences of the Iraq war, in addition to the cost in lives and money, we believe that a fundamental reassessment is in order. Significant improvements are needed in our strategy in Iraq and the implementation of that strategy. We call urgently for an open debate on how to achieve these ends, one informed by attention to the facts on the ground in Iraq, the facts of al-Qaida's methods and strategies, and sober attention to American interests and values¹¹¹.

Di fatto l'ampiezza e la passione che hanno contraddistinto il dibattito hanno riportato l'attenzione all'elemento del consenso interno, determinante per una democrazia. La "dottrina Bush" è stata presentata e discussa pubblicamente, ancora prima di essere messa in pratica, ricordando il precedente dibattito alle origini della guerra fredda scaturito dalla pubblicazione dell'articolo di Mr. X, alias George Kennan, nel 1947. Come ci ricorda John L. Gaddis si tratta di una pratica solitamente poco seguita, anche se il Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act del 1986 ha imposto al presidente di riferire con regolarità al popolo americano e al Congresso sulla politica di sicurezza nazionale. Le amministrazioni Reagan, Bush e Clinton avevano seguito le indicazioni ribadendo posizioni già note, senza innescare nessun dibattito pubblico degno di nota.

Nonostante tutto, l'immagine di una iperpotenza benigna e democratica non si è ancora consumata. Anche il dibattito sull'impero, per quanto accompagnato da un'impressionante serie di pubblicazioni e di interventi, non può cancellare il fatto che se si parla di dominio diretto di un determinato territorio gli Stati Uniti, a parte la breve parentesi imperialista di fine 1800, non sono mai stati un impero. Inoltre, anche se consideriamo il potere indiretto che l'America è in grado di esercitare sul piano globale, è difficile considerarlo imperiale, dato che non riesce a imporre il suo volere, nemmeno agli alleati – come ha dimostrato la spaccatura in occasione dell'attacco all'Iraq. E comunque, anche in questo caso in cui hanno agito sostanzialmente in modo unilaterale, formalmente hanno cercato di dare l'impressione di agire con il consenso almeno di una parte della comunità internazionale, organizzando una "coalizione della volontà".

Senz'altro gli Stati Uniti hanno molte volte agito in modo imperiale, muovendosi da soli e fuori dalla legalità internazionale, spesso in maniera "coperta" e clandestina; vedi Iran 1953, Guatemala 1954, Cuba 1961, Cile 1973, Grenada 1983, ecc. Non si può negare un *double standard* presente fin dalle origini della repubblica, quando gli schiavi africani e i nativi non venivano tutelati da quel grande documento sulla libertà e i diritti umani che era, ed è tuttora, la Costituzione degli Stati Uniti. Rimane però la lunga storia degli Usa, dagli inizi del 1900, per costruire un mondo dove gli Stati

¹¹¹ *US Foreign Policy Experts condemn Bush doctrine*, ottobre 2004, <http://ics.leeds.ac.uk/papers/vp01.cfm?outfit=pmt&folder=339&paper=1882>

fossero regolati da leggi, come i cittadini lo sono all'interno di uno Stato. Dopo la seconda guerra mondiale gli Stati Uniti hanno organizzato un diffuso e complesso sistema di istituzioni multilaterali, che ha dimostrato di essere superiore e vincente rispetto a quello contrapposto dell'Unione Sovietica anche perché era basato su una egemonia di tipo consensuale, basata su accordi politici economici e militari, e non su un dominio impositivo o imperiale: gli Stati Uniti in questo quadro hanno sempre agito presentandosi di fronte agli alleati come *primi inter pares*.

Il fatto di essersi assunti in prima persona il compito di difendere l'Occidente nel corso della guerra fredda, con il consenso degli alleati che potevano in questo modo risparmiare sugli investimenti per la difesa, ha avuto come risultato per gli Stati Uniti di accumulare una preponderanza di potere rispetto ai possibili concorrenti che non ha precedenti nella storia; anche perché alla base di questa preponderanza c'è un primato tecnologico in continua evoluzione e, come conseguenza di questo, una "rivoluzione negli affari militari" che sembra promettere di continuare ad allargare il gap a sfavore di eventuali nemici e di arrivare anche al controllo unilaterale dello spazio extraterrestre.

Gli Stati Uniti sono riusciti, nel corso della guerra fredda, a mantenere gli obiettivi di un contenimento durato quasi 50 anni: sono riusciti a prevalere sull'Unione Sovietica riuscendo contemporaneamente ad aumentare la produzione del burro e quella dei cannoni, senza mettere seriamente in pericolo i propri valori fondanti – con qualche pausa di crisi come quella rappresentata dal maccartismo o dal programma Cointelpro negli anni Sessanta del secolo scorso. Ma dopo la caduta del muro di Berlino non c'è stato un disarmo paragonabile a quello seguito alla seconda guerra mondiale, non c'è stato un ritorno a casa. Il continuo riarmo, tutto sommato pagato da una quota più che accettabile di Pil, ha creato una situazione strutturale ben inserita nell'economia americana e fornito a un prezzo conveniente gli strumenti militari dell'iperpotenza.

Nel periodo post guerra fredda gli Stati Uniti hanno continuato a gestire la loro politica estera all'interno del quadro multilaterale che avevano contribuito a costruire in maniera determinante, senza quindi staccarsi dalla pratica consueta esercitata nel *containment*, ma nello stesso tempo non hanno ripreso, almeno fino all'amministrazione Bush jr., il discorso iniziato da Wilson e continuato da Roosevelt su un ordine internazionale liberale, su un "one world" pacifico ispirato dai principi della Carta Atlantica. Anzi, sembra che in conseguenza di un evento traumatico, paragonabile a Pearl Harbor, l'America stia attraversando una fase di ripensamento.

In questo quadro la grande strategia inaugurata dopo l'11 settembre rappresenta storicamente un punto di rottura rispetto al passato, con l'intervento in Iraq del 2003 al di fuori del consenso con gli alleati tradizionali e al di fuori dai vincoli imposti dall'Onu. Il wilsonismo è ritornato, ma gli strumenti per conseguirlo sono diversi e più muscolari, con una democrazia che viene non tanto promossa quanto imposta con l'uso delle armi. Qui viene toccato – e in modo unilaterale – un principio di

grande interesse sul piano dei rapporti internazionali: il diritto a intervenire negli affari interni di un paese, infrangendo quindi la sua sovranità, per difendere i suoi cittadini dagli abusi e dai crimini contro l'umanità compiuti dal suo governo. Si tratta di un principio nuovo e inedito, che richiama alla memoria la categoria dei crimini contro l'umanità individuata durante i processi di Norimberga contro i nazisti. Un principio che riguarda tutta la comunità internazionale e che molto difficilmente potrà essere imposto e gestito da un'unica potenza, per quanto eccezionalmente dotata.

Durante l'amministrazione Bush gli Stati Uniti si sono posti il problema di un eventuale passaggio dall'egemonia consensuale di un blocco occidentale a un predominio globale dichiarato pubblicamente, in cui tutti gli attori non possono più rimanere neutrali, ma accettare o no la propria subalternità, in nome di una pace internazionale e di un dominio benigno in grado di garantire ordine e sviluppo economico.

Il relativo insuccesso della politica mandata avanti dal presidente George W. Bush potrebbe indurre il nuovo capo dell'esecutivo a sottoporre l'attuale grande strategia a una revisione radicale. Rimane inquietante e difficile da sciogliere il nodo di una iperpotenza democratica che si è armata fino ai denti e che ha intenzione di mantenere all'infinito la sua schiacciante superiorità militare sul resto del mondo: la sua corsa verso armi sempre più sofisticate è difficile da fermare perché il progresso tecnologico, strategico per il primato americano, si è ormai indissolubilmente legato a quello delle armi.

Anche il soft power degli Stati Uniti, che tanta parte ha avuto nella costruzione del primato dell'iperpotenza, è stato duramente messo in crisi dall'unilateralismo e dalle azioni militari dell'amministrazione Bush; ma forse, ancor più profondamente, la capacità di attrazione e di presentarsi come campioni di libertà, democrazia e diritti umani è rimasta fortemente incrinata da Abu Grahib, Guantanamo, dal Patriot Act, dai rapimenti in altri paesi, dall'uso della tortura, in proprio o per delega, contro i combattenti nemici. E' una crisi che ricorda quella seguita alla fine della guerra del Vietnam: allora gli Stati Uniti seppero superarla.

