

MASSIMO DE LEONARDIS

ALLA RICERCA DELLA ROTTA TRANSATLANTICA DOPO L'11 SETTEMBRE 2001

LE RELAZIONI TRA EUROPA E STATI UNITI
DURANTE LA PRESIDENZA DI GEORGE W. BUSH



MASSIMO DE LEONARDIS

ALLA RICERCA DELLA ROTTA TRANSATLANTICA DOPO L'11 SETTEMBRE 2001

Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la
presidenza di George W. Bush



Milano 2016

La pubblicazione di questo volume ha ricevuto il contributo finanziario 2016 dell'Università Cattolica sulla base di una valutazione dei risultati della ricerca in esso espressa
Questo volume costituisce i n. 9-10/2016
dei *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore
Anno VI - 9-10/2016

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

Direttore responsabile: Massimo de Leonardis

Comitato editoriale: Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta, Vittorio Emanuele Parsi, Damiano Palano, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

I *Quaderni* possono essere ordinati in versione cartacea all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena- IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2016 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: www.educatt.it/libri/QDSP

Associato all'AIE - Associazione Italiana Editori

ISBN: 978-88-6780-992-9

ISBN EDIZIONE DIGITALE: 978-88-9335-002-0

ISSN: 2239-7302

Indice

| | |
|---|-----|
| Prefazione..... | 5 |
| Introduzione | 7 |
| CAPITOLO I | |
| <i>L'allargamento dell'Atlantico</i> | |
| 1. La profondità storica della “differenza” americana | 11 |
| 2. Dalla caduta del muro di Berlino al crollo delle torri gemelle..... | 29 |
| CAPITOLO II | |
| <i>Dall'Afghanistan all'Iraq: rottura e riappacificazione</i> | |
| 1. Gli Stati Uniti, la “vecchia” e la “nuova” Europa e le <i>coalitions of the willing</i> | 51 |
| 2. Approcci e metodi diversi di fronte al fondamentalismo ed al terrorismo islamici..... | 94 |
| CAPITOLO III | |
| <i>La NATO tra globalizzazione e perdita di centralità</i> | |
| 1. I membri, i compiti e la coesione della NATO..... | 117 |
| 2. La collaborazione tra NATO ed UE..... | 149 |
| CAPITOLO IV | |
| <i>Gli Stati Uniti “impero” all'attacco. L'Unione Europea “potenza civile”</i> | |
| 1. Forza e limiti dell'«impero» americano e dell'Unione Europea «potenza civile» | 173 |
| 2. La politica estera americana tra neoconservatori e realisti | 214 |
| 3. Un Occidente plurale o disunito?..... | 237 |

CAPITOLO V

Gli anni difficili di Obama

| | |
|-------------------------------|-----|
| 1. La storia si ripete? | 251 |
| 2. Conclusione | 267 |
| Tavola degli acronimi | 275 |
| Fonti e bibliografia | 279 |
| Indice di nomi..... | 311 |
| Nota sull'Autore | 325 |

Prefazione

L'Autore di questo volume, che rielabora e aggiorna una ricerca del Centro Militare di Studi Strategici condotta nel 2008, è innanzi tutto un ben noto storico delle relazioni internazionali, che tra i suoi interessi di ricerca principali comprende anche i rapporti tra diplomazia e strategia, tra politica estera e politica militare. Per questo motivo il Prof. de Leonardis è da molti anni apprezzato collaboratore di diversi organismi delle Forze Armate, tra i quali il Centro Alti Studi per la Difesa, che ho avuto l'onore di presiedere dal 2013 al 2015.

L'Autore ritiene che la doverosa e piena consapevolezza che, anche in un'epoca come la nostra nella quale una documentazione assai ampia è accessibile quasi in tempo reale, una vera e definitiva storia della politica internazionale possa essere scritta solo sulla base delle fonti diplomatiche primarie, in genere accessibili agli studiosi solo molti anni dopo gli avvenimenti, non dovrebbe precludere tentativi di ricostruzione che sono necessariamente da considerare provvisori. Con questa premessa metodologica si è cimentato in una ricostruzione di una fase recente delle relazioni internazionali, quella dei rapporti transatlantici durante la presidenza di George W. Bush dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001. Impresa abituale all'estero, meno in Italia.

Per tale ricostruzione ha utilizzato una vastissima gamma di fonti, tra le quali le memorie di diversi protagonisti di quegli avvenimenti: lo stesso Presidente Bush, il Vice Presidente Dick Cheney, il Consigliere per la Sicurezza Nazionale Condoleezza Rice, il Segretario alla Difesa Donald Rumsfeld, il Primo Ministro britannico Tony Blair ed altri.

Trovano una dettagliata esposizione le diverse fasi dei rapporti transatlantici: l'iniziale piena solidarietà con gli Stati Uniti degli alleati atlantici, la fase unilateralista della politica americana simboleggiata dalla formula di Rumsfeld che caratterizzò inizialmente la guerra in Afghanistan («le guerre [...] non dovrebbero essere combattute da comitati. La missione deve determinare la coalizione e

la coalizione non deve determinare la missione»), il concetto di «guerra preventiva», la contrapposizione tra Washington e la “vecchia Europa” sull'intervento in Iraq, le vicende dei due conflitti, la ricomposizione del contrasto transatlantico durante il secondo mandato presidenziale di Bush.

Caratteristica principale del volume è la ricerca della profondità storica dei differenti approcci alla politica internazionale e all'uso della forza militare degli Stati Uniti e delle Potenze europee, che consente di porre nella giusta luce l'unilateralismo della prima fase della Presidenza Bush, ridimensionandone l'apparente novità. Di particolare interesse è anche la descrizione delle peculiarità dell'“impero” americano e del processo evolutivo dell'Alleanza Atlantica negli anni più recenti.

Un volume quindi fondato su solide basi e di vivo interesse non solo storico, poiché i temi trattati continuano ad essere di attualità. Oggi il terrorismo internazionale di matrice islamica si presenta come una minaccia sempre più grave. Gli Stati Uniti, con la Presidenza di Barack Obama, alla quale è dedicato un capitolo conclusivo, appaiono adottare una politica meno direttamente interventista, ma rimangono sempre il Paese guida dell'Occidente. L'Unione Europea non riesce ad avere una politica estera e militare incisiva e la NATO, dopo più di un decennio dedicato alle operazioni *out of area* riscopre come compito principale la difesa del territorio e la deterrenza contro la sfida della Russia. Tuttavia, anche in questa nuova fase della politica internazionale, la conoscenza della continuità di lungo periodo e delle radici delle politiche estere dei Paesi europei e degli Stati Uniti resta fondamentale per comprendere il presente e orientarsi in un mondo sempre più complesso.

Il volume costituisce in tal senso uno strumento prezioso ed il Centro Alti Studi per la Difesa è onorato di essere stato, attraverso il Centro Militare di Studi Strategici, all'origine della sua stesura.

Amm. Sq. Rinaldo
Presidente del Centro Alti Studi
per la Difesa 2013-2015

Introduzione

Il volume rielabora, con revisione del testo e aggiornamenti bibliografici, la ricerca svolta nel 2008 per il Centro Militare di Studi Strategici, che l'Autore ringrazia per l'autorizzazione all'utilizzo. Il volume inoltre riprende per gli anni più recenti l'argomento della precedente opera *Europa-Stati Uniti: un Atlantico più largo?*, pubblicata nel 2001 nella collana del Ce.Mi.S.S. presso l'editore Franco Angeli. Il periodo in essa affrontato si arrestava infatti alle elezioni presidenziali americane del novembre 2000, quasi un anno prima degli attentati del terrorismo islamico sul territorio americano dell'11 settembre 2001, che aprirono una nuova fase delle relazioni internazionali e soprattutto, svanita la luna di miele iniziale, peggiorarono le già difficili relazioni tra le due sponde dell'Atlantico. La ricostruzione storica dei rapporti transatlantici nel lungo periodo, durante la Guerra Fredda e negli anni '90 del secolo XX, viene richiamata, ove necessario, per mostrare continuità e discontinuità rispetto agli anni più recenti.

Le relazioni transatlantiche possono essere analizzate a diversi livelli di profondità. L'analisi meno illuminante è quella di politici e giornalisti, appiattita sul breve periodo, che ha attribuito la crisi principalmente alla linea dell'amministrazione Bush; se il commentatore era più obiettivo, incolpava anche la rigidità della coppia Chirac-Schröder, parallela all'unilateralismo del Presidente americano.

Assai più valida è la prospettiva degli studiosi di scienza politica e di studi strategici, che già negli anni '90 avevano descritto la tensione dei rapporti transatlantici, indicando giustamente come la rivoluzione geopolitica conseguente alla caduta del muro di Berlino avesse minato la coesione dell'Occidente, più forte durante la Guerra Fredda. La caduta delle Torri Gemelle, un decennio dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, non ha fatto altro che accentuare una crisi già in atto.

Un terzo e più approfondito livello di analisi colloca gli avvenimenti dell'ultimo quarto abbondante di secolo in una prospettiva

storica di più lungo periodo. In altre parole, la crisi delle relazioni euro-americane per la guerra all'Iraq è stata certo aggravata da errori ed eccessi polemici imputabili a *policymakers* e *opinion leaders*, ma è stata comunque il riflesso di mutamenti strutturali del sistema internazionale che hanno rimesso in primo piano un diverso approccio alle relazioni internazionali che ha una profondità storica di lungo periodo. Sintetizzando al massimo una delle tesi di fondo qui sostenute, si può affermare che il periodo della Guerra Fredda ha costituito una parentesi di coesione tra due epoche nelle quali l'approccio degli Stati Uniti e dei Paesi europei alla realtà internazionale è stato profondamente diverso, perché diverse sono la loro cultura politica ed esperienza storica. Senza peraltro dimenticare che comunque Europa e Stati Uniti restano oggi le due civiltà più simili nel contesto mondiale.

Il capitolo I rilegge innanzi tutto la storia della politica estera degli Stati Uniti nel lungo periodo. Le radici ideali della nazione americana e la sua collocazione geopolitica sono state all'origine del diverso modo degli Stati Uniti rispetto all'Europa di affrontare i rapporti con il resto del mondo. Già prima che gli Stati Uniti divenissero una potenza mondiale erano evidenti alcune caratteristiche peculiari del loro modo di gestire le relazioni internazionali, che costituiscono precedenti significativi per meglio comprendere l'attuale politica estera americana. La seconda parte del capitolo riassume le vicende del progressivo deterioramento dei rapporti transatlantici negli anni tra il 1989 ed il 2001.

Il capitolo II descrive la crisi e la parziale ricomposizione delle relazioni transatlantiche nel periodo successivo agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, sia ripercorrendo le vicende diplomatiche relative alle guerre in Afghanistan ed Iraq, sia ponendo a confronto le diverse "strategie" degli Stati Uniti e dell'Europa di fronte al terrorismo ed al fondamentalismo islamico.

Il capitolo III esamina più in dettaglio i problemi della NATO, più ampia nella composizione e con compiti più diversificati, ma proprio per questo con una identità meno precisa che in passato, dell'Unione Europea, incerta su molti aspetti del suo futuro, e della collaborazione tra le due organizzazioni.

Il capitolo IV considera i dibattiti intellettuali e politici sul futuro degli Stati Uniti e dell'Unione Europea. Sul primo versante si discute del carattere "imperiale" della superpotenza americana,

dei punti di forza e di debolezza degli Stati Uniti, delle diverse scuole di pensiero in politica estera e delle posizioni dei principali sfidanti alle elezioni presidenziali del 2008. Riguardo all'Europa ci si sofferma sui problemi della sua identità, del laicismo e delle radici cristiane. Il capitolo V getta un breve sguardo preliminare sugli anni della presidenza di Barack H. Obama concludendo con l'indicazione, al di là delle vicende diplomatiche di attualità, dei fattori più duraturi che rafforzano o minano la coesione dell'Occidente e ne condizionano il ruolo negli equilibri mondiali.

Oltre che dalla lettura dei testi che figurano in nota ed in bibliografia (che non pretende certo di esaurire la sterminata pubblicistica sull'argomento), la stesura del volume si è giovata anche delle discussioni che sui temi qui affrontati ho potuto avere nel corso degli anni in varie sedi accademiche ed istituzionali, in ambito diplomatico e militare. Sarebbe però impossibile citare sedi e persone particolari senza rischiare imperdonabili dimenticanze.

Non posso invece omettere di citare, per la loro collaborazione ad alcuni aspetti redazionali del testo finale, i miei allievi Prof. Mireno Berrettini, e soprattutto il Dr. Davide Borsani, autore del volume *La NATO e la guerra al terrorismo durante la presidenza di Bush* (Aracne, Roma 2012), dal quale ho ricevuto utili spunti e suggerimenti.

Come la precedente opera, anche questa è dedicata a mia moglie Silvia ed alle mie figlie Margherita ed Elisabetta. Nell'introduzione al volume del 2001 ricordavo, scherzosamente deplorandolo, che le mie figlie amavano frequentare una nota catena americana di *fast food*. Cresciute, non vanno più nei *MacDonald's*, preferendo la cucina tradizionale italiana ed europea; è forse un piccolo segno del declino del *soft power* degli Stati Uniti?

Milano, febbraio 2016

CAPITOLO I

L'allargamento dell'Atlantico

1. La profondità storica della “differenza” americana¹

Gli Stati Uniti hanno dichiarato [...] che è loro intenzione non solo contrapporre potenza a potenza, ma, per parlare con maggiore esattezza, altare ad altare.

[Klemens Wenzel Lothar Principe di Metternich-Winneburg]

Dobbiamo prendere l'impegno di rimanere fedeli all'eredità della funzione di guida dell'America, di assicurare che l'America rimanga la nazione indispensabile, non solo per noi stessi, ma per ciò in cui crediamo e per tutti i popoli del mondo.

[William Jefferson Clinton]

Napoleone Bonaparte sintetizzò così l'idea di fondo della geopolitica: «la storia di un popolo sta nella sua geografia». Il termine geopolitica fu coniato dal politologo svedese Rudolph Kjellen all'inizio del XX secolo per indicare un'analisi della politica (in particolare della politica estera degli Stati nazionali) che pone al centro i fattori spaziali. Si tratta quindi di una disciplina che analizza le possibilità ed i condizionamenti che i fattori geografici pongono alle scelte politiche. In realtà queste ultime non sono *determinate* meccanicamente dalla geografia, ma sono da essa *influenzate* e per essere realistiche devono tenerne conto. La politica estera di un Paese dipende quindi non solo dalla sua collocazione geopolitica, ma da molti altri fattori. Tra essi il *Geist* che ha presieduto alla nascita ed allo sviluppo dello Stato.

¹ Questo paragrafo costituisce una rielaborazione ed un aggiornamento, alla luce di nuova bibliografia, del § 1, *Una comune civiltà?*, del I capitolo del volume *Europa-Stati Uniti: un Atlantico più largo?*, cit. Ad esso ed al saggio dell'Autore *Radici storiche e fattori geopolitici nella politica estera degli Stati Uniti d'America*, in *Nova Historica*, a. II, n. 7, 2003, pp. 19-35, si rinvia per un esame di altri aspetti dell'argomento e per ulteriori riferimenti bibliografici.

La politica estera degli Stati Uniti è il risultato quindi non solo della loro posizione geografica, protetta dagli oceani ad Est ed a Ovest, grazie alla quale essi ebbero l'«enorme beneficio» di godere di una «sicurezza gratuita»², ma anche dei valori e della peculiare esperienza storica, entrambi assai diversi da quelli dell'Europa, dei coloni e poi delle tredici colonie divenute indipendenti, che si espansero progressivamente fino a conquistare tutto il “West”. Gli Stati Uniti si concepiscono fin dalle origini come una «nuova Gerusalemme»; gli avi della nazione americana, i Padri Pellegrini, si proponevano di costruire una «società legata a Dio da un contratto come l'antica Israele». «Noi americani siamo un popolo peculiare ed eletto, l'Israele dei nostri tempi; – scrisse Herman Melville³, l'autore di *Moby Dick* – noi portiamo sulle nostre spalle l'arca della libertà del mondo [...] il Messia politico [...] si è manifestato in noi». «La nostra nazione è scelta da Dio ed incaricata dalla storia per essere un modello per il mondo», proclamò in campagna elettorale George W. Bush il 28 agosto 2000⁴.

Nel definire tale percezione di se stessi, Alexis de Tocqueville parlò di «situazione [...] del tutto eccezionale» degli americani, osservò che i principi informatori della loro Costituzione erano «indispensabili a tutte le repubbliche»⁵ e che solo per gli Stati Uniti si poteva prevedere un cammino futuro senza limiti. A tale “eccezionalismo”, che si definì largamente in contrasto con l'Europa del tempo⁶, si può collegare la “conquista del West” e reinterpretata poi negli anni '90 dagli imperialisti di fine secolo per prefigurare l'espansione dell'“impero” americano⁷. Dal concetto che gli Stati

² J.L. Gaddis, *Attacco a sorpresa e sicurezza: le strategie degli Stati Uniti*, Milano 2005, p. 15.

³ H. Melville, *White-Jacket: or, The World in a Man-of-War*, Londra 1850, cap. 36.

⁴ www.dailyhowler.com/dh052803.shtml.

⁵ A. de Tocqueville, *La democrazia in America*, tr. it., Torino 2006, p. 494 e 18.

⁶ D.L. Madsen, *American Exceptionalism*, Jackson (MS) 1998; M. Ignatieff (ed.), *American Exceptionalism and Human Rights*, Princeton 2005; C.V. Woodward, *The Old World's New World*, Oxford 1991.

⁷ Cfr. O. Foppiani, *La nascita dell'imperialismo americano (1890-1898)*, Roma 1998, pp. 145-47; O. Barié, *Gli Stati Uniti nel secolo XX*, Milano 1978, pp. 42-3.

Uniti occupino una posizione “eccezionale” tra gli altri Paesi deriva la convinzione implicita che gli Stati Uniti non siano vincolati dalle norme del diritto internazionale, qualora esse contrastino con i loro interessi; infatti il diritto internazionale, in particolare i diritti umani, non potrebbero che trovare il loro solido fondamento nei valori americani. Dall’“eccezionalismo” americano, dalla concezione dell’assoluta superiorità morale e materiale degli Stati Uniti, deriva la loro «sorprendente capacità di applicare doppi standard a se stessi ed al resto del mondo [...] sovranisti quando considerano la loro posizione e completamente interventisti verso gli altri»⁸. Non stupisce quindi che gli Stati Uniti siano subito apparsi al resto del mondo come una nazione ambiziosa e talvolta «pericolosa»⁹.

Secondo Henry Kissinger, gli Stati Uniti hanno quindi una concezione «teologica, morale e folcloristica del mondo». «Il moralismo del tono americano, – scrive ancora Kissinger¹⁰ – a volte così irritante per gli stranieri, rispecchiava il fatto che l’America non si era ribellata solo ai vincoli istituzionali che la legavano al Vecchio Continente, ma anche al sistema e ai valori dell’Europa». Gli Stati Uniti ritengono che se tutto il mondo adottasse il loro modello sarebbe libero, prospero ed in pace e, corollario ovvio, guarderebbe a Washington come sua guida. Con questa convinzione di poter portare ordine, prosperità e pace all’Europa e al mondo gli Stati Uniti presero parte alle due guerre mondiali. Nel 1919 gli europei accolsero con malcelato scetticismo tale pretesa; il Presidente del Consiglio francese Georges Clemenceau riprese la sarcastica osservazione di Oscar Wilde: «L’America è la sola nazione nella storia che miracolosamente è passata direttamente dalla barbarie alla decadenza senza il consueto intervallo di civiltà»¹¹. Il Primo

⁸ P. Hassner, *Puissance et légitimité*, in *Commentaire*, n. 100, Inverno 2002-2003, p. 788.

⁹ R. Kagan, *Dangerous nation*, New York 2006. «Il sentimento universale dell’Europa [...] è che, se saremo uniti, potremo diventare un membro assai pericoloso della Società delle Nazioni», scriveva già nel 1817 il futuro Presidente John Quincy Adams (cit. in Id., *Il diritto di fare la guerra. Il potere americano e la crisi di legittimità*, tr. it., Milano 2004, p. 40).

¹⁰ H. Kissinger, *L’arte della diplomazia*, tr. it., Milano 1996, p. 13.

¹¹ <http://www.geocities.com/Athens/Acropolis/6041/oscar.html>. Ciò non impedì che nelle medaglie commemorative i vincitori ponessero con impudenza l’iscrizione: «La Grande Guerra per la civiltà», come se l’Impero Austro-Ungarico e la Germania fossero barbari. Un’altra critica fu quella del filosofo spagnolo José

Ministro britannico David Lloyd George scrisse dal canto suo che gli americani «sembravano prendersi responsabilità solo per fare la guardia ai dieci comandamenti e al sermone della montagna; quando si trovarono di fronte a questioni pratiche di assistenza e responsabilità, si rifiutarono categoricamente di farsene carico»¹².

Prima di esaminare brevemente il ruolo degli Stati Uniti dopo il 1917, anno della loro entrata nella Grande Guerra, occorre riconsiderare criticamente il precedente periodo dell'isolazionismo, che, secondo Gaddis, è un «termine improprio» e andrebbe invece meglio descritto come un «modo unilaterale della politica estera americana di rapportarsi al mondo»¹³.

Il disinteresse per le vicende europee, prescritto fin dal messaggio di addio del Presidente George Washington e codificato dalla dottrina Monroe, va precisato nei suoi limiti e nelle sue motivazioni. Un limite è chiaramente indicato nella stessa dottrina Monroe, ove essa afferma: «Non abbiamo mai preso parte, e non rientra nella linea della nostra politica prender parte, alle guerre che le potenze europee combattono fra loro per questioni che le riguardano esclusivamente. *Soltanto quando i nostri diritti siano offesi o gravemente minacciati, ci sentiremo lesi o faremo preparativi per la nostra difesa*»¹⁴. Riferendosi all'attacco britannico che il 24 agosto 1814 mise a ferro e fuoco Washington (l'unico precedente prima dell'11 settembre 2001 di attacco esterno al cuore dell'America),

Ortega y Gasset, per il quale gli Stati Uniti non potevano aspirare alla grandezza perché mancavano di storia, di esperienza e non avevano ancora veramente sofferto. Per una rassegna dell'anti-americanismo europeo, cfr. A.S. Markovits, *Uncouth Nation. Why Europe Dislikes America*, Princeton 2004.

¹² Cit. in H.J. Morgenthau, *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Bologna 1997, p. 229.

¹³ J.L. Gaddis, *Attacco a sorpresa e sicurezza...*, cit., pp. 30-1. Anche Robert Kagan sfa quello che definisce il «mito» dell'isolazionismo americano, sostenendo che fin da prima della nascita della nazione indipendente gli americani ritenevano di essere destinati alla *leadership* mondiale e che il nazionalismo americano fu sempre al fondo internazionalista (R. Kagan, *Paradiso e potere. America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, tr. it., Milano 2003, pp. 97-99, tema poi sviluppato in Id., *Dangerous nation...*, cit., pp. 7-156). Per Sergio Romano «la parola "isolazionismo" può essere in molti casi sinonimo di unilateralismo» (*Il declino dell'Impero americano*, Milano 2014, p. 9).

¹⁴ *Storia delle Relazioni Internazionali: testi e documenti 1815-2003*, a cura di O. Barié, M. de Leonardis, A.G. de' Robertis, G. Rossi, I ristampa, Bologna 2008, n. 118 [corsivo dell'Autore].

Gaddis osserva che «il modello stabilito da questa violazione del territorio nazionale [...] è tuttora valido: ovvero, per gli Stati Uniti, la sicurezza deriva dall'ampliare, e non nel ridurre, la loro sfera di responsabilità [...]. Gli americani hanno fatto loro l'assunto che l'espansione fosse la strada per la sicurezza» e che i metodi attraverso i quali «l'espansione avrebbe potuto fornire [...] sicurezza [...] appaiono sorprendentemente attuali, [...] essi sono *strategia di pre-emption, unilateralismo ed egemonia*»¹⁵.

Già pochi decenni dopo la loro nascita, gli Stati Uniti, se ritenevano che i loro diritti fossero stati lesi, non esitavano ad attuare significative proiezioni di potenza fin nel Mediterraneo. Nel primo quindicennio del secolo XIX la marina militare ed i *marines* americani intervennero in Africa Settentrionale contro i pirati (o corsari) barbareschi. L'inno dei Marines inizia appunto con il verso: «*From the halls of Montezuma* [riferimento alle guerre col Messico] *to the shores of Tripoli*». Nel 1816 una divisione navale americana si presentò nel porto di Napoli, minacciando un bombardamento, per esigere un risarcimento per i danni subiti da un consorzio di cittadini americani in occasione del sequestro, per contrabbando di guerra, di alcune navi mercantili del loro Paese effettuato dalla Marina napoletana sotto il precedente regno di Gioacchino Murat. Un chiaro esempio di «diplomazia delle cannoniere», in genere strettamente identificata con l'epoca d'oro dell'imperialismo europeo. Negli anni '30 gli Stati Uniti cercarono di ottenere dall'Impero ottomano il controllo di un porto o di un'isola dell'Egeo per monitorare i propri interessi commerciali e politici nel Mediterraneo. Tra il 1848 ed il 1868 il governo di Washington ottenne dal Regno di Sardegna di stabilire a La Spezia un deposito navale per la propria marina militare¹⁶.

L'isolazionismo ed il neo-isolazionismo tra le due guerre mondiali non riguardarono mai il continente americano, il Pacifico e

¹⁵ Gaddis, *Attacco a sorpresa e sicurezza...*, cit., pp. 19-20, 22 [corsivi di Gaddis].

¹⁶ Cfr. E. Cernuschi, *Vascelli sotto il Vesuvio*, in *Rivista Marittima*, febbraio 2003, pp. 81-92; M. Aydin, *Le relazioni turco-americane nell'era post-guerra fredda: dalla partnership strategica alle divergenze sull'Iraq*, in A. Colombo (a cura di), *La sfida americana. Europa, Medio Oriente e Asia Orientale di fronte all'egemonia globale degli Stati Uniti*, Milano 2006, p. 218; H.R. Marraro, *Spezia: An American Naval Base, 1848-68*, in *Military Affairs. Journal of the American Military Institute*, vol. VII, 1943, pp. 202-208.

l'Estremo Oriente. Dall'affermazione che gli europei non dovevano interferire nel continente americano ("l'America agli americani", formula con la quale si sintetizza il secondo punto fondamentale della dottrina Monroe), gli Stati Uniti passarono rapidamente all'idea che spettasse loro la guida di esso. Nel 1881, convocando il primo congresso pan-americano, il governo di Washington non esitava a parlare della «posizione degli Stati Uniti come potenza dirigente del Nuovo Mondo»¹⁷. Nelle istruzioni all'ambasciatore a Londra Thomas F. Bayard, il 20 luglio 1895, il Segretario di Stato Richard Olney ancora più chiaramente osservava: «Oggi gli Stati Uniti sono praticamente sovrani su questo continente ed il loro *fiat* è legge sulle questioni nelle quali intervengono»¹⁸. Infine, col suo cosiddetto corollario alla dottrina Monroe, nel 1904 il Presidente Theodore Roosevelt rivendicò agli Stati Uniti «un potere di polizia internazionale» nei confronti degli Stati americani incapaci di mantenere l'ordine interno e di «agire con ragionevole efficienza e correttezza nelle questioni politiche e sociali»¹⁹. Un concetto esteso, negli anni '90 del secolo XX, almeno in teoria, a tutto il mondo, con la rivendicazione agli Stati Uniti del ruolo di «poliziotto globale», o di «sceriffo planetario»²⁰.

Quanto al Pacifico ed all'Estremo Oriente, fu l'americano Commodoro Matthew Perry ad «aprire» il Giappone all'influenza occidentale nel 1851, battendo sul tempo la Russia. Nove anni prima gli Stati Uniti avevano firmato un trattato con le isole Hawaii (annesse poi nel 1898). Alla fine del secolo, Washington prese parte attiva alle vicende della Cina, con un approccio significativamente diverso da quello delle Grandi Potenze europee. Gli Stati Uniti, infatti, non rivendicarono l'acquisizione di territori o di zone economiche esclusive, bensì chiesero una «porta aperta» in tutta la Cina, con le due note del 6 settembre 1899 e del 3 luglio 1900²¹. Anche questo è un significativo precedente degli sviluppi

¹⁷ *Storia delle Relazioni Internazionali: testi e documenti 1815-2003*, cit., n. 124.

¹⁸ *Ibi*, n. 125 a.

¹⁹ *Ibi*, n. 130.

²⁰ R. Haass, *The Reluctant Sheriff*, Washington 1997; S.P. Huntington, *The Lonely Superpower*, in *Foreign Affairs*, March/April 1999, pp. 35-49.

²¹ *Storia delle Relazioni Internazionali: testi e documenti 1815-2003*, cit., n. 127. In realtà negli stessi anni gli Stati Uniti stavano annettendo le Filippine (cfr. *infra*).

successivi. Dopo la Seconda guerra mondiale Franklin Delano Roosevelt prefigurava un “mondo aperto”, senza zone di influenza esclusive; oggi gli Stati Uniti si vantano di essere una potenza che promuove interventi militari non per anettere territori, ma per aprirli alla pacifica influenza delle idee democratiche e del libero commercio²².

Le motivazioni dell'isolazionismo americano prima del 1917 non stavano poi in un rifiuto moralistico di un ruolo mondiale. Al contrario: fin dal 1816, Thomas Jefferson, terzo Presidente degli Stati Uniti, prevede che la «vecchia Europa» gravata dal «peso delle pastoie clericali dei suoi preti e dei suoi re» avrebbe dovuto «appoggiarsi sulle [...] spalle» del «colosso» americano. Altri padri fondatori, da George Washington a James Madison e ad Alexander Hamilton, prefigurarono un destino “imperiale” per la giovane repubblica²³. In realtà gli americani temevano di lanciarsi nelle relazioni internazionali quando erano ancora in una posizione di debolezza, che li avrebbe costretti a compromessi con i loro principi. Il 4 luglio 1823 il Segretario di Stato John Quincy Adams, estensore del messaggio di Monroe e suo successore come Presidente nel 1825, chiarì in un discorso: «Essa [l'America] potrebbe diventare il dittatore del mondo. Non sarebbe più padrona della sua anima»²⁴.

Il terzo pilastro della dottrina Monroe più in generale rifiutava, infatti, la «ragion di Stato» e la tradizione europea e indicava nella repubblica la forma istituzionale più adatta al continente americano. Giustamente, commentando tale dottrina, il Principe di Metternich osservò che gli Stati Uniti «hanno dichiarato [...] che

²² «Dopo aver sconfitto i nemici [nella Seconda guerra mondiale] non abbiamo lasciato forze di occupazione, bensì costituzioni e parlamenti»; «altre nazioni nella storia hanno combattuto in terra straniera e sono rimaste per occuparla e sfruttarla. Gli americani, dopo la battaglia, vogliono soltanto tornare a casa» (discorsi di Bush Jr. citati in N. Ferguson, *Colossus. Ascesa e declino dell'impero americano*, tr. it., Milano 2004, p. 9).

²³ Cfr. Ferguson, *Colossus...*, cit., pp. 1 e 38 e Kagan, *Dangerous Nation*, cit. cap. 1. Il Ministro spagnolo a Parigi osservò nel 1794: «Questa repubblica federale è nata da pigmeo, ma verrà un giorno che sarà un gigante, perfino un colosso» (*ibi*, p. 4).

²⁴ Cit. in G.F. Kennan, *On American Principles*, in *Foreign Affairs*, March/April 1995, p. 118. Egli era il figlio di John Adams, secondo Presidente; un precedente del caso dei due George Bush.

è loro intenzione non solo di contrapporre potenza a potenza, ma, per parlare con maggiore esattezza, altare ad altare»²⁵.

Liquidata l'eredità della guerra civile e completata la "conquista del West", al declinare del secolo XIX, con l'ascesa della potenza economica, commerciale, industriale e navale degli Stati Uniti, gli imperialisti americani non esitarono a prefigurare il loro ruolo di superpotenza mondiale. Il 9 gennaio 1900, in un discorso al Congresso, il Senatore Albert Beveridge, uno dei massimi imperialisti americani di fine '800, affermava: «Dio ha fatto di noi i più grandi organizzatori del mondo per imporre un sistema dove ancora regna il caos, ha infuso in noi lo spirito del progresso perché possiamo sopraffare ovunque le forze della reazione, ci ha resi edotti nella scienza di governo perché possiamo assumere il governo dei popoli selvaggi e di quelli in decadenza. Se non esistesse una forza come quella da noi rappresentata, il mondo ricadrebbe nelle tenebre della barbarie»²⁶.

Sempre Beveridge indicò chiaramente anche le motivazioni economiche dell'imperialismo americano: «La nostra politica è stata scritta dal fato stesso: il commercio mondiale deve essere e sarà in mano nostra [...]. Fonderemo stazioni commerciali in tutto il mondo affinché fungano da centri di distribuzione dei prodotti americani [...]. Rigogliose colonie, che si autogoverneranno sotto il nostro vessillo e condurranno affari con noi, si svilupperanno attorno alle stazioni commerciali [...]. E la legge, l'ordine, la civiltà e la bandiera dell'America attecchiranno su coste fino a oggi sanguinarie e arretrate, ma grazie all'intercessione divina destinate da ora in poi alla bellezza e alla prosperità»²⁷. Etica ed affari, idealismo e vantaggi economici apparivano strettamente intrecciati, come sempre nella politica estera americana²⁸. Durante la presidenza del

²⁵ D. Perkins, *Storia della dottrina di Monroe*, Bologna 1960, p. 30; sul tema cfr. Kagan, *Dangerous Nation*, cit. cap. 6.

²⁶ Cit. in Barié, *Gli Stati Uniti nel secolo XX*, cit., pp. 42-3.

²⁷ Cit. in Ferguson, *Colossus...*, cit., p. 48 e R. Luraghi, *Gli Stati Uniti*, Torino 1981, p. 487.

²⁸ Cfr. Julien, *L'impero americano*, cit., p. 138. John T. Flynn (1882-1964), noto giornalista e scrittore americano di tendenza conservatrice ed isolazionista, ha scritto: «Noi procediamo sempre con una missione elevata, un destino imposto dalla Divinità di rigenerare le nostre vittime mentre incidentalmente catturiamo i loro mercati, di civilizzare popoli selvaggi, in decadenza e paranoici mentre incidentalmente ci imbattiamo nei loro pozzi di petrolio o nelle loro miniere di

successore di Roosevelt, il repubblicano William Howard Taft, si ebbe il pieno sviluppo della “diplomazia del dollaro”, con molteplici interventi politico-militari degli Stati Uniti in America Latina a sostegno dei propri interessi economici²⁹.

La guerra ispano-americana per Cuba nel 1898, episodio culminante della svolta nella politica estera americana alla fine del secolo XIX, fu un evento carico di insegnamenti per l'attualità. Una guerra giustificata ufficialmente con ragioni che oggi definiremmo di “ingerenza umanitaria” ebbe conseguenze chiaramente imperialistiche. La dimostrazione più chiara di ciò fu la decisione di “annettere” le Filippine (anch'esse colonia spagnola), allo scopo, come disse il Presidente William McKinley, di «educare i filippini, e civilizzarli e cristianizzarli», ovviamente in senso protestante, essendo essi già all'85% cattolici, in realtà per motivi commerciali e militari e per non correre il rischio che venissero prese dalla Germania o dal Giappone³⁰. Nel 1902, domati a fatica gli insorti che aspiravano alla piena indipendenza, le Filippine furono dichiarate «territorio non incorporato» degli Stati Uniti e gli abitanti «cittadini delle Filippine», in quanto tali aventi diritto alla «protezione» degli Stati Uniti. La piena indipendenza, soggetta però a servitù militari, fu ottenuta dalle Filippine nel 1945.

Cuba divenne invece subito indipendente, ma un emendamento alla sua costituzione³¹ imposto da Washington conferì agli Stati Uniti un ampio diritto di intervento negli affari esteri, fiscali ed

metalli» (*As We Go Marching*, New York 1944, p. 222, scaricabile integralmente dal sito <http://www.mises.org/books/aswegomarching.pdf>).

²⁹ A. Aquarone, *Le origini dell'imperialismo americano. Da McKinley a Taft, 1897-1913*, Bologna 1973, p. 403.

³⁰ Il 12 luglio 1900 il Presidente McKinley dichiarò: «La bandiera americana non è stata piantata sul suolo straniero per conquistare maggiore territorio ma per il bene dell'umanità». Lo scrittore Mark Twain scrisse invece il 15 ottobre 1900 sul *New York Herald*: «Ho visto che non intendiamo liberare, bensì soggiogare il popolo delle Filippine. Siamo andati là per conquistare non per redimere». Il Senatore Henry Cabot Lodge, uno dei principali imperialisti dell'epoca, in un discorso del 21 settembre 1900, aveva ammesso la complessità delle motivazioni americane: «Noi non abbiamo la pretesa ipocrita di interessarci alle Filippine solo a beneficio di altri. Mentre consideriamo il benessere di quelle popolazioni come un compito sacro, mettiamo al primo posto il benessere del popolo americano. Noi crediamo all'espansione commerciale [...] intendiamo promuovere l'espansione del nostro commercio ed aprire nuovi mercati».

³¹ Cfr. *infra*, cap. IV, § 1.

interni dell'isola, dove, nell'esercizio di tale diritto, le forze americane sbarcarono più volte. L'emendamento fu abolito nel 1934, lasciando però agli Stati Uniti la base militare di Guantanamo. Come nei casi di Cuba e delle Filippine, attraverso formule giuridiche che evitavano il termine colonia, inutilizzabile dagli Stati Uniti, ex colonia essi stessi, Washington controllava una rete di altri territori, Hawaii, Guam, Portorico, varie isole del Pacifico, proprio negli anni in cui, come si è ricordato, si schierava in Cina contro le zone di influenza europee e chiedeva una politica della «porta aperta». Su tali contraddizioni dell'«impero» americano si ritornerà più avanti.

Hans Morgenthau, capofila della scuola realista delle relazioni internazionali, osserva che una tradizione della «politica americana ha sempre ribadito che i suoi principi universali non dovevano essere esportati con mezzi violenti, ma semplicemente mostrati al mondo come un esempio riuscito»; successivamente però è subentrata la concezione wilsoniana: «trasformare il mondo attraverso la volontà degli Stati Uniti»³². Entrambe le due tradizioni, convinte della «eccezionalità» del modello americano, definite l'una «esemplarista» e l'altra «assertivista»³³, ritengono tuttavia che gli americani abbiano l'obbligo morale di migliorare l'umanità. Si configura quindi un «imperialismo missionario», nel quale valori ed interessi, politica di potenza e moralità sono strettamente intrecciati. Nel secolo XX gli Stati Uniti sono dunque passati dal concepirsi come antitesi all'Europa al vedersi come *leaders* e salvatori di una civiltà euro-americana, dall'isolazionismo ad un impegno globale, senza disporre né di un pensiero politico né di una dottrina strategica all'altezza dei compiti loro affidati. «Modificare la realtà senza averla capita» sembra essere il concetto alla base dell'idealismo degli Stati Uniti, che, come osservava Tocqueville, «appaiono insofferenti della minima critica e insaziabili di lodi», desiderano essere amati da un mondo corrotto e si stupiscono di suscitare invece spesso avversione³⁴. Questa mentalità ha come conseguenza

³² H.J. Morgenthau, *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Bologna 1997, p. 351.

³³ Cfr. H.W. Brands, *What America Owes the World. The Struggle for the Soul of Foreign Policy*, Cambridge 1998, pp. VII-IX.

³⁴ Tocqueville, *La democrazia in America*, cit., p. 683. «Gli Stati Uniti sono buoni. Noi cerchiamo di fare dovunque del nostro meglio», dichiarò il Segretario

politico-diplomatica che la politica estera americana tende a vedere il mondo attraverso il paradigma della contrapposizione tra bene e male, con avversari da convertire o distruggere, e fatica ad accettare una gestione pragmatica delle relazioni internazionali, volta a ridurre il livello di conflittualità, senza pretendere di eliminarla completamente.

L'approccio alla diplomazia degli europei è sempre stato ed è diverso. Nel secolo del suo apogeo nella politica mondiale, da Vienna a Sarajevo, l'Europa temperava la forte coscienza della propria superiore civiltà con una visione pragmatica e realista delle relazioni internazionali. Oggi l'Unione Europea ostenta verso le altre civiltà un atteggiamento di dialogo e di apertura, frutto della sua attitudine ipercritica verso il proprio passato e della sua incertezza verso il futuro.

Gli Stati Uniti entrarono nella Prima guerra mondiale distinguendo apertamente la loro posizione da quella degli Stati europei ai quali si affiancarono, tanto che in tutti i trattati di pace si parlò di «principali Potenze alleate e associate», poiché Washington non si considerava vincolata ai patti sottoscritti tra le Potenze dell'Intesa, espressione della «vecchia diplomazia». Nella visione del Presidente Woodrow Wilson gli Stati Uniti entravano in guerra non per rivendicazioni territoriali o interessi di potenza. Il 2 aprile 1917, alla vigilia della dichiarazione di guerra alla Germania, Wilson ribadì precedenti analoghe dichiarazioni: «Siamo solo i campioni dei diritti dell'umanità»³⁵, identificati con quelli degli Stati Uniti. Nella premessa ai suoi famosi 14 punti, Wilson affermava: «Noi siamo entrati in questa guerra a causa delle violazioni al diritto che ci riguardano direttamente e rendono impossibile la vita del nostro popolo a meno che non siano riparate e il mondo sia assicurato per sempre che non si ripeteranno. Perciò, in questa guerra, non domandiamo nulla per noi, ma il mondo deve esser reso adatto

di Stato Madeleine Albright il 23-10-99 (*The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1999/10/23/world-in-brief/347446e4-eae4-418d-86c5-cae15f9ccf21/>). Lo scrittore anglo-americano Wystan Hugh Auden scrisse questi versi: «America addressed the earth: Do you love me as I love you?» nel poema *In time of war: A Sonnet Sequence with a Verse Commentary*, contenuto nell'opera *Journey to a War* del 1939.

³⁵ Cfr. Barié, *Gli Stati Uniti nel secolo XX*, cit., pp. 121 e 153-54. Sul tema cfr. Id., *L'opinione interventistica negli Stati Uniti, 1914-1917*, Milano-Varese 1960.

a viverci; e in particolare deve esser reso sicuro per ogni nazione pacifica che, come la nostra, desidera vivere la propria vita, stabilire liberamente le sue istituzioni, essere assicurata della giustizia e della correttezza da parte degli altri popoli del mondo come pure essere assicurata contro la forza e le aggressioni egoistiche. Tutti i popoli del mondo in realtà hanno lo stesso nostro interesse, e per conto nostro vediamo molto chiaramente che, a meno che non sia fatta giustizia agli altri, non sarà fatta a noi»³⁶. Wilson si recò alla conferenza della pace di Versailles convinto di avere una ispirazione diretta dall'Onnipotente: «Se non avessi sentito di essere lo strumento personale di Dio non avrei potuto andare avanti»³⁷.

Non è naturalmente il caso di soffermarsi qui sulle vicende ben note dei compromessi ai quali dovette piegarsi Wilson alla conferenza di pace, delle delusioni e del ripudio del disegno wilsoniano da parte degli americani stessi. Gli Stati Uniti, promotori della Società delle Nazioni, si astennero dal parteciparvi e si trincerarono nel neo-isolazionismo americano, che poneva in primo piano gli interessi nazionali degli Stati Uniti, *America first*, rispetto al compito di trasformare il sistema internazionale. Va subito detto che è estremamente improbabile che, di fronte alle delusioni attuali del progetto di “nuovo ordine mondiale”, vagheggiato da Bush Sr., o di “esportazione della democrazia”, disastrosamente promosso da Bush Jr., gli Stati Uniti ritornino ad un disimpegno come quello tra le due guerre mondiali. Assunto il ruolo di superpotenza, per un breve momento negli anni '90 incontrastata, gli Stati Uniti non intendono abbandonarlo.

Tra le due guerre, il neo-isolazionismo americano aggiunse altri limiti ed eccezioni a quelli sopra ricordati. Washington prese parte attiva alle discussioni sul disarmo, navale e terrestre, e promosse l'ingenuo patto Kellogg-Briand del 1928³⁸ per mettere «fuorilegge» la guerra «in quanto strumento di politica nazionale», non quindi le operazioni militari della “comunità internazionale” contro gli Stati che ne violassero le regole, peraltro controverse, poiché

³⁶ *Storia delle Relazioni Internazionali: testi e documenti 1815-2003*, cit., n. 145 a.

³⁷ Cit. in W. LaFeber, *American Exceptionalism Abroad: A Brief History*, in *Foreign Service Journal*, March 2000, p. 30.

³⁸ *Storia delle Relazioni Internazionali: testi e documenti 1815-2003*, cit., n. 168.

“vecchia” e “nuova” diplomazia convivevano ed il difficile equilibrio fu rotto dal progredire dei totalitarismi negli anni '30. Inoltre gli Stati Uniti erano ormai il protagonista principale dell'economia internazionale, tanto che il primo embrione di “comunità atlantica”, fino al crollo della borsa di Wall Street nel 1929, fu proprio costituito dai legami in campo economico tra le due sponde dell'Atlantico³⁹.

Il senso dell'intervento degli Stati Uniti nella Seconda guerra mondiale, e del successivo impegno a difesa dell'Europa occidentale durante la Guerra Fredda, sta in una affermazione del Presidente Franklin Delano Roosevelt: «la nostra sicurezza dipende in gran parte dall'esito della lotta tra la Gran Bretagna e l'Asse. La nostra possibilità di tenerci fuori dalla guerra sarà influenzata da quell'esito»⁴⁰. L'attacco di Pearl Harbour costituì l'occasione per trasformare l'appoggio esterno in un impegno diretto, che dalla “guerra calda” contro la Germania continuò, quasi senza soluzione di continuità, nella “guerra fredda” con l'Unione Sovietica. Nel 1990 il Presidente George Bush Sr. scriveva in un fondamentale documento ufficiale: «per buona parte di questo secolo gli Stati Uniti hanno ritenuto di vitale interesse impedire a qualsiasi potenza ostile o gruppo di potenze il dominio sulla massa eurasiatica»⁴¹. Naturalmente, con gli europei gli americani preferiscono mettere in primo piano la retorica dei “salvatori”, intervenuti disinteressatamente tre volte, nel 1917, nel 1941 e nel 1949, con l'Alleanza Atlantica. Forse l'Europa non ha più oggi la centralità strategica che aveva tra il 1941 ed il 1989, ma certo gli Stati Uniti non intendono disinteressarsene. La novità è che, se prima l'Europa occidentale era vista come una retrovia strategica da proteggere, nel periodo post Guerra Fredda è stata più percepita come un potenziale concorrente da tenere sotto controllo ed al quale impedire

³⁹ Cfr. D. Artaud, *La reconstruction de l'Europe 1919-1929*, Parigi 1973, pp. 23 ss.

⁴⁰ Discorso sullo stato dell'Unione, 6-1-41, cit. in M. de Leonardis, *Gli Stati Uniti e la guerra*, in *L'Italia in guerra. Il secondo anno - 1941*, a cura di R.H. Rainero e A. Biagini, Roma 1992, p. 7. In un discorso del settembre 1939, Roosevelt aveva citato il precedente dell'attacco britannico a Washington nel 1814 come esempio di «fallimento disastroso» del tentativo di «nascondersi» (Gaddis, *Attacco a sorpresa e sicurezza...*, cit., p. 47).

⁴¹ *National Security Strategy of the United States*, Washington, marzo 1990, p. 1.

posizioni autonome. Infine, a partire dalla crisi ucraina del 2014, l'Europa orientale è ritornata oggetto di contesa con Mosca.

Già nel 1941 il potente editore Henry Luce aveva proclamato che il XX sarebbe stato il «secolo americano», che avrebbe visto gli Stati Uniti come il «buon Samaritano» del mondo⁴². Nello stesso periodo l'autorevole giornalista Walter Lippmann vedeva l'Atlantico come un nuovo Mediterraneo, il «primo ordine universale dall'epoca classica»⁴³. Alla fine del '900, due presidenti americani hanno indicato la volontà di fare anche del XXI un «secolo americano», già prima che i *neocons* lanciassero il *Project for the New American Century*⁴⁴. Secondo George Bush Sr. «ora che il XX secolo giunge a compimento e lascia il posto al XXI, la Repubblica americana continuerà a rappresentare l'ultima e la migliore *chance* che si possa offrire all'umanità», mentre Clinton ha affermato: «Dobbiamo prendere l'impegno di rimanere fedeli all'eredità della funzione di guida dell'America, di assicurare che l'America rimanga la nazione indispensabile, non solo per noi stessi, ma per ciò in cui crediamo e per tutti i popoli del mondo»⁴⁵.

Nell'affrontare il problema dell'ordine internazionale da costruire all'indomani della Seconda guerra mondiale, Roosevelt, che era stato membro dell'amministrazione Wilson come Sottosegretario alla Marina e candidato alla vice-presidenza per i democratici nel 1920, inserì «priorità unilaterali in conflitto in un contesto di cooperazione multilaterale»⁴⁶, riprendendo il disegno universalistico wilsoniano su basi allo stesso tempo più ambiziose e più realistiche. La sicurezza collettiva sarebbe stata assicurata dall'ONU, l'ordine economico dagli accordi di Bretton Woods e

⁴² Luce parlò per la prima volta di «secolo americano» in un articolo sulla sua rivista *Life* del 17-2-41. Questo e successivi editoriali vennero raccolti nel volume *The American Century*, New York 1944.

⁴³ W. Lippman, *U.S. War Aims*, Boston 1944, p. 251; cfr. P.A. Golub, *Washington è ancora capitale dell'Occidente?*, in *Limes*, 1994, n. 3, pp. 61-66.

⁴⁴ Cfr. *infra*, cap. IV, § 2.

⁴⁵ Discorso di Bush a Chicago, 2-8-88, cit. in *Time*, 1-4-91; discorso di Clinton a Detroit, 22-10-96, cfr. N.F. Brito, *Clinton no Éden: os Estados Unidos da América como a «nação indispensável»*, in *Política internacional*, Autunno-Inverno 1996, pp. 177-202. Nel dicembre 1862 Abramo Lincoln aveva dichiarato al Congresso «siamo l'ultima migliore speranza della terra» (cit. in C.L. Powell, *U.S. Forces: Challenges Ahead*, in *Foreign Affairs*, Winter 1992-93, p. 32).

⁴⁶ Gaddis, *Attacco a sorpresa e sicurezza...*, cit., p. 52.

da istituzioni quali il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale (BIRS). Allo stesso tempo Roosevelt riconobbe realisticamente la necessità di venire incontro alle preoccupazioni dell'Unione Sovietica, ad esempio concedendole un seggio permanente con diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU e tre voti nell'Assemblea generale (oltre a quello di Mosca, ebbero un seggio Bielorussia ed Ucraina, repubbliche appartenenti all'URSS). Dal canto suo Churchill, tardivamente e inutilmente, aveva sollecitato una politica più ferma verso l'Unione Sovietica ed una offensiva che portasse le armate occidentali il più ad est possibile in Europa in modo da avere in mano carte più forti per cercare la via di un accordo con Stalin in nome del classico principio di equilibrio.

La "mano tesa" di Roosevelt apparve probabilmente a Stalin più pericolosa della fermezza di Churchill. Il Presidente americano voleva infatti vincolare l'Unione Sovietica al rispetto di un codice di regole e di valori, dalla Dichiarazione sull'Europa liberata approvata a Jalta, alla Carta dell'ONU, alla futura Dichiarazione sui diritti dell'uomo, espressione di una "diplomazia declaratoria" che Mosca sottoscrisse senza eccessivi problemi e dando a parole come democrazia, libertà, progresso, dialogo, significati profondamente diversi da quelli dell'Occidente. In realtà Stalin comprese che l'idealismo rooseveltiano nascondeva un'astuta *Realpolitik*: in un mondo "aperto", politicamente ed economicamente, il sistema democratico e capitalista americano non avrebbe tardato a manifestare la sua superiorità e ad esercitare la sua capacità di attrazione. Roosevelt contava sulla posizione di indubbia preminenza degli Stati Uniti, non solo economica ma anche militare, almeno finché durò il loro monopolio o supremazia in campo atomico. La Gran Bretagna era un *junior partner* di Washington, Francia e Cina (non ancora comunista) erano grandi Potenze solo per convenzione, la stessa Unione Sovietica aveva vinto la guerra anche grazie alle armi ed agli aiuti americani della «legge affitti e prestiti». Insomma Roosevelt «rivitalizzò il progetto di Wilson ponendo, però, molta attenzione nell'integrarlo con una dura, a volte brutale, valutazione di chi aveva il potere e di come lo avrebbe usato»⁴⁷. La risposta di Stalin fu di far calare la «cortina di ferro» sull'Europa; mentre gli Stati Uniti volevano diffondere democrazia e libero mercato

⁴⁷ *Ibi*, p. 53.

nel loro interesse, il dittatore georgiano vedeva la sicurezza dell'Unione Sovietica garantita solo da una cintura di Stati a regime comunista. Gli Stati Uniti dovettero accontentarsi di essere *leader* e protettori del "mondo libero", "contenendo" l'Unione Sovietica finché la superiorità del sistema occidentale non avesse prevalso.

Gli interessi strategici dell'Europa non comunista e degli Stati Uniti furono ancor più strettamente intrecciati. Le differenti tradizioni di politica estera e di cultura politica passarono in secondo piano, poiché la Guerra Fredda da un lato impedì all'Europa di proseguire nelle vecchie rivalità tra gli Stati che l'avevano portata all'autodistruzione, dall'altro costrinse gli Stati Uniti, se volevano esercitare la loro *leadership*, a venire a patti con le tradizionali regole della politica di potenza.

Lo scontro bipolare costrinse, in molti casi, gli Stati Uniti e l'Occidente a subordinare i valori della propria tradizione liberale alla necessità di evitare una *escalation* verso uno scontro globale ed alle esigenze della sicurezza. Li obbligò quindi da un lato a restare inerti di fronte ad aggressioni clamorose come quelle perpetrate dall'Unione Sovietica a Budapest nel 1956 ed a Praga nel 1968, dall'altro a tollerare violazioni della democrazia in Paesi schierati nel proprio campo. Apparve più che mai valido il vecchio paradigma del "bastardo", il cui primo utilizzo risale a Franklin D. Roosevelt: all'osservazione del Sottosegretario di Stato Sumner Welles che il dittatore del Nicaragua Anastasio Somoza García era un «bastardo», il Presidente rispose: «sì, ma è il nostro bastardo»⁴⁸. In America Latina l'*optimum* era avere governi amici, democratici ed anticomunisti, ma se per bloccare infiltrazioni comuniste occorreva addomesticare o sospendere le regole democratiche la *Realpolitik* prevaleva sugli ideali, perché una dittatura di destra non rappresentava una minaccia strategica e rappresentava un fatto temporaneo (come in Argentina ed in Cile), a differenza di un regime comunista (vedi Cuba)⁴⁹. Washington dovette annacquare il suo anticolonialismo e poi privilegiare, rispetto alla democrazia,

⁴⁸ Tale frase è citatissima, ma non se ne è trovata la fonte primaria. Il Ministro degli esteri britannico Bevin variò sul tema: «Tito è una canaglia [*scoundrel*], ma è la nostra canaglia» (A. Bullock, *Ernest Bevin Foreign Secretary 1945-1951*, Londra 1983, pp. 719-20).

⁴⁹ Cfr. J. Kirkpatrick, *Dictatorships and Double Standards*, in *Commentary*, n. 5 (November 1979), pp. 34-45.

la stabilità, che, spesso, nel Terzo Mondo, poteva essere garantita, insieme ad una certa modernizzazione, solo da *élites* militari educate in Occidente. Quando cercò di promuovere la democratizzazione, non comprendendo che non bastano elezioni libere per produrre democrazia in culture che non hanno una società civile di modello occidentale, Washington provocò la caduta di alleati fidati, come lo Shah dell'Iran Mohammad Reza Pahlavi o il Presidente del Vietnam del sud Ngo Dinh Diem, e aprì le porte a regimi ostili ed ancora più autoritari.

L'Alleanza Atlantica non poté sfuggire a queste regole. In nome delle esigenze strategiche essa accolse quindi come membro fondatore il Portogallo autoritario di Antonio de Oliveira Salazar e non sollevò troppi problemi quando in due Paesi membri, Grecia e Turchia, la democrazia fu «sospesa» dai militari. La Spagna di Francisco Franco firmò nel 1953 un accordo di collaborazione militare con gli Stati Uniti; sul versante opposto la Jugoslavia comunista di Josip Broz (detto Tito), «scomunicata» da Mosca, ottenne aiuti economici e militari e condusse conversazioni strategiche a livello di Stati Maggiori con le maggiori potenze occidentali e nel 1953-54 firmò due trattati di alleanza politica e militare con due membri della NATO, Grecia e Turchia. La NATO si tenne quindi «lontana dall'indifferenza ideologica propria delle alleanze tradizionali», ma non diventò «mai un "blocco" ideocratico»⁵⁰, applicando invece un «realismo etico», capace di «distinguere chiaramente tra differenti gradi di male e di scegliere con fermezza tra di essi»⁵¹.

Dopo la fine della Guerra Fredda, la situazione è ovviamente cambiata; la piena appartenenza di un Paese alla NATO è possibile solo alle democrazie ed anzi, proprio in nome dei «diritti umani», l'Alleanza ha condotto in Kosovo una guerra che non trovava alcuna giustificazione nel testo del trattato del 1949⁵². Tuttavia,

⁵⁰ A. Colombo, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano 2004, p. 127; M. de Leonardis, *Realpolitik e valori democratici nell'Alleanza Atlantica durante la guerra fredda*, in *Quaderni di Relazioni Internazionali*, n. 2, Settembre 2006, pp. 76-86.

⁵¹ J.C. Hulsmann - A. Lieven, *The Ethics of Realism*, in *The National Interest*, Summer 2005, p. 42.

⁵² C. Krauthammer, *The Short, Unhappy Life of Humanitarian War*, in *The National Interest*, n. 57, Fall 1999, pp. 5-8; M. de Leonardis, *L'ambiguità delle "guerre umanitarie"*, in *Studi in onore di Augusto Sinagra*, vol. VI, Miscellanea, Roma 2013, pp. 123-41.

attraverso la *Partnership for Peace*, il *Mediterranean Dialogue* e la *Istanbul Cooperation Initiative*, la NATO ha stretto, anche con Stati autoritari, legami che sono apparsi ancor più indispensabili di fronte al manifestarsi del nuovo nemico: il terrorismo internazionale di matrice islamica. Persiste quindi, sia pure attenuato, il vecchio problema di conciliare esigenze di sicurezza e fedeltà ai principi democratici. Il problema riguarda, in modi diversi, sia gli Stati Uniti sia l'Unione Europea, soprattutto nei loro rapporti con il mondo islamico, dove in molti Paesi chiave non sembra emergere un'alternativa tra regimi autoritari, ma "amici" dell'Occidente, ed un salto nel buio democratico che potrebbe favorire il fondamentalismo. L'America Latina ha poi recentemente attraversato uno dei momenti di maggiore "anti-americanismo" della sua storia.

Storicamente sono chiare le ragioni della distanza tra Stati Uniti ed Europa prima della Seconda guerra mondiale. L'Europa seguiva le leggi classiche della politica di potenza e della *Realpolitik*, mentre gli Stati Uniti proponevano un idealistico modello di "nuova diplomazia". Dopo la fine della Guerra Fredda, quando anche l'Europa, ammantata della retorica della «potenza civile», adotta un approccio idealistico e ripudia la "vecchia diplomazia", continua tuttavia l'incomprensione tra le due sponde dell'Atlantico⁵³. Forse perché da un lato l'idealismo americano appare agli europei, a essere benevoli, espressione di pericolosa ingenuità, a pensare male una maschera della volontà di Washington di conservare il suo ruolo egemonico. Dall'altro lato l'accento posto dall'Unione Europea sul diritto, il multilateralismo, i mezzi pacifici, in una parola su tutto l'arsenale del buonismo, in realtà appare anch'esso sospetto, espressione di una diversa *Realpolitik*, quella di una Europa che punta su una strategia di *appeasement*, che ammicca ai nemici dell'Occidente nella speranza di sfuggire alla loro minaccia distinguendosi dagli Stati Uniti, applicando la metafora di Churchill: «*An appeaser is one who feeds a crocodile – hoping it will eat him last*».

La questione fondamentale è se nel breve e medio periodo, in un mondo allo stesso tempo globalizzato e frammentato ed ancor

⁵³ Con molta semplificazione si è scritto che l'incomprensione continua perché l'Europa è diventata più wilsoniana, mentre al contrario gli Stati Uniti sono diventati più bismarckiani.

più di fronte ad un'eventuale futura crisi internazionale di grande rilevanza, riacquisteranno consistenza gli elementi di vicinanza o si accentuerà invece la frattura.

2. Dalla caduta del muro di Berlino al crollo delle torri gemelle⁵⁴

Se dobbiamo usare la forza è perché siamo l'America; noi siamo la nazione indispensabile. Ci leviamo più in alto e vediamo il futuro più lontano degli altri Paesi.

[Madeleine Albright]

La decisione di se e quando usare la forza è dunque dettata in primo luogo e soprattutto dai nostri interessi nazionali. In quelle aree specifiche dove sono in gioco nostri interessi vitali e di sopravvivenza il nostro uso della forza sarà risoluto e, se necessario, unilaterale.

[A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1995]

La sconfitta senza colpo ferire del blocco sovietico diede luogo negli anni '90 al secondo decennio delle illusioni del XX secolo⁵⁵; il primo era stato negli anni '20, con lo "spirito di Locarno". In un clima di buonismo ed ottimismo, pur tra crisi importanti, che non costituivano però minacce ad interessi vitali dell'Occidente, ci si illuse su un futuro di pace, con valori e regole sempre più condivisi da un mondo globalizzato. Francis Fukuyama teorizzò la «fine della storia», poiché vi sarebbe stato un crescente consenso verso la legittimità della democrazia liberale, vincente sulle ideologie

⁵⁴ I temi di questo paragrafo sono trattati a fondo nel precedente volume *Europa-Stati Uniti: un Atlantico più largo?*, cit.

⁵⁵ Albrecht-Carrié ha definito gli anni '20 «l'era delle illusioni»; Duroselle ha parlato per quello stesso periodo di «illusione della sicurezza collettiva», culminata in quel patto Kellogg-Briand che voleva mettere fuorilegge la guerra come strumento di politica nazionale [R. Albrecht-Carrié, *Storia diplomatica dell'Europa dal congresso di Vienna ad oggi*, Bologna 1970, cap. XI; J.-B. Duroselle, *L'età contemporanea*, parte prima, *Le due guerre mondiali (1914-1945)*, Torino 1969 (vol. XIII della *Nuova Storia Universale dei popoli e delle civiltà*), cap. XIII]. Sulla recente fase della politica internazionale, cfr. M. de Leonardis, *Dopo l'11 settembre 2001: una nuova fase nella storia delle relazioni internazionali?*, in *Nova Historica*, a. I, n. 1, 2002, pp. 113-27.

illiberali, che avrebbe potuto essere «il punto d'arrivo dell'evoluzione ideologica dell'umanità» e «la definitiva forma di governo tra gli uomini»⁵⁶. Si determinò un breve «momento unipolare»⁵⁷, nel quale gli Stati Uniti sperarono di realizzare quel “nuovo ordine mondiale” sfuggito a Wilson nel 1919 ed a Roosevelt nel 1945. La guerra contro l'Iraq nel 1991 rappresentò un modello di operazione militare con vasto consenso internazionale, legittimazione dell'ONU e guida americana, peraltro destinato a non ripetersi più. A tale successo certo contribuì l'abile diplomazia di Bush Sr., ma soprattutto il *casus belli* era ineccepibile, mentre i “concorrenti” degli Stati Uniti, Russia (ancora URSS), UE (ancora CEE) e Cina erano o in piena crisi o all'inizio di una fase di sviluppo e di ampliamento.

L'amministrazione Bush era determinata a prevenire la sfida di nuovi avversari. La *Defence Planning Guidance for the Fiscal Years 1994-1999* del febbraio 1992 indicava che: «il primo obiettivo della nazione è di prevenire il riemergere di un nuovo rivale [...] che ponga una minaccia dell'ordine posto a suo tempo dall'Unione Sovietica»⁵⁸. Nello stesso periodo venivano completati anche la *Defense Policy Guidance*, preparata da un comitato congiunto del *National Security Council* e del Dipartimento della difesa presieduto da Paul D. Wolfowitz, ed un altro documento, redatto da un comitato presieduto dal Vice Presidente dei *Joint Chiefs of Staff* Ammiraglio David E. Jeremiah⁵⁹, dai quali emergeva una visione politico-strategica chiaramente contraria al sorgere in qualunque parte del mondo di centri autonomi di decisione politica ed

⁵⁶ F. Fukuyama, *La fine della Storia e l'ultimo uomo*, Milano 1992, pp. 9-10; Id., *The End of History*, in *The National Interest*, 16, Summer 1989, pp. 3-18. Cfr. le riflessioni di Fukuyama e di altri commentatori a dieci anni di distanza (*Second Thoughts. The Last Man in a Bottle*, in *The National Interest*, Summer 1999, pp. 16-44).

⁵⁷ C. Krauthammer, *The Unipolar Moment*, in *Foreign Affairs*, January/February 1991, pp. 23-33.

⁵⁸ Cfr. *Defence Planning Guidance for the Fiscal Years 1994-1999*, Washington, February 1999; V. Heithaus, *La NATO out-of-area*, in *Relazioni Internazionali*, giugno 1995, p. 21.

⁵⁹ Cfr. P.-M. de la Gorce, *Washington et la maîtrise du monde*, in *Le Monde Diplomatique*, Avril 1992, pp. 1 e 14. L'altro principale estensore della *Defense Policy Guidance* era Lewis Libby, dal 2001 al 2005 capo dello *staff* del Vice Presidente Richard Cheney, che nel 1992 era Segretario alla difesa.

ispirata ad un indispensabile assoluto dominio degli Stati Uniti sul resto del globo. Nel “rapporto Wolfowitz” si indicavano infatti questi obiettivi: «dissuadere eventuali rivali dall’aspirare mai ad un ruolo regionale più vasto o ad un ruolo mondiale» (concetto già presente, come altri, nella *Defence Planning Guidance*), mantenere «una forza militare sufficiente per dissuadere non importa quale nazione o gruppo di nazioni dallo sfidare la supremazia degli Stati Uniti», «scoraggiare [le nazioni industriali avanzate] dallo sfidare la *leadership* [americana] e dal cercare di mettere in discussione l’ordine economico e politico stabilito». Si leggeva inoltre: «dobbiamo agire in vista di impedire l’emergere di un sistema di sicurezza esclusivamente europeo che potrebbe destabilizzare la NATO», mentre era definito «d’importanza vitale» mantenere una rigorosa coesione all’interno dell’alleanza occidentale.

La crisi economica induceva però gli Stati Uniti a privilegiare i problemi interni, l’opinione pubblica americana chiedeva più spese sociali e meno spese militari e di assistenza internazionale. L’amministrazione Clinton, in carica dal gennaio 1993, sembrò all’inizio caratterizzarsi per una “benevola negligenza” verso gli affari esteri, dando preminenza alla sicurezza economica rispetto a quella militare e sostenne il dialogo più che l’uso della forza: commercio ed economia, eventualmente sanzioni, più che la potenza delle Forze Armate, erano considerati strumenti privilegiati di politica estera. Il passato del Presidente, che era sfuggito al servizio militare durante la guerra del Vietnam andando a studiare in Inghilterra, induceva inoltre molti alti ufficiali a ritenerlo non idoneo a comandare le Forze Armate.

Tuttavia, come già accennato, Clinton intendeva riaffermare e rafforzare la *leadership* degli Stati Uniti. Anthony Lake, Consigliere per la sicurezza nazionale, il 21 settembre 1993, nel discorso *From Containment to Enlargement*: affermò: «i nostri interessi ed ideali ci costringono non solo ad impegnarci, ma a guidare»; mentre durante la Guerra Fredda gli Stati Uniti «contennero una minaccia globale alle democrazie di mercato», ora dovevano ampliare la sfera «delle comunità libere e delle democrazie di mercato»⁶⁰. Tali concetti figurarono, nell’ottobre 1998, nel documento *A National Security Strategy for a New Century*, ove erano indicati «l’imperativo

⁶⁰ <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html>.

dell'impegno» e la «*leadership* globale» come primari obiettivi nazionali: «in molti casi, gli Stati Uniti sono la sola nazione in grado di fornire la guida necessaria e le capacità per una risposta internazionale a sfide comuni. La guida e l'impegno americani nel mondo sono vitali per la nostra sicurezza [...]. In un mondo più integrato ed interdipendente, dobbiamo restare attivamente impegnati negli affari mondiali per promuovere con successo i nostri interessi nazionali. [...] Per essere sicura e prospera, l'America deve continuare a guidare»⁶¹.

In tutte le «strategie nazionali»⁶² dell'amministrazione Clinton erano già presenti chiare indicazioni che, pur non sottovalutando il ruolo delle alleanze e delle organizzazioni internazionali per la sicurezza, il multilateralismo era per gli Stati Uniti solo un'opzione da valutare alla luce della sua utilità ai fini dell'egemonia americana e che l'uso della forza militare, anche unilateralmente, era perfettamente accettabile⁶³. «Dobbiamo usare i giusti strumenti – stando pronti ad agire unilateralmente quando sono in gioco soprattutto i nostri interessi nazionali; in alleanza e *partnership* quando i nostri interessi sono condivisi da altri; e multilateralmente quando i nostri interessi sono più generali ed i problemi vengono affrontati meglio dalla comunità internazionale [...]. La decisione di se e quando usare la forza è dunque dettata in primo luogo e soprattutto dai nostri interessi nazionali. In quelle aree specifiche dove sono in gioco nostri interessi vitali e di sopravvivenza il nostro uso della

⁶¹ *A National Security Strategy for a New Century*, ottobre 1998, pp. 1-2, 59 (i testi integrali di questi documenti sono facilmente reperibili su Internet). La vittoria nel duello bipolare poneva a disposizione del vincitore un bottino immenso: ecco perché gli Stati Uniti erano «costretti a guidare» (cfr. J.S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York 1990; «obligated to lead» scriveva il Presidente dei *Joint Chiefs of Staff* C.L. Powell, *U.S. Forces: Challenges Ahead*, in *Foreign Affairs*, Winter 1992-93, p. 33. «Se la potenza più forte smette di guidare [...] le conseguenze per la stabilità internazionale potrebbero essere disastrose» (J.S. Nye, *Soft Power*, in *Foreign Policy*, Fall 1990, n. 80, p. 153).

⁶² Secondo il *Goldwater-Nichols Defense Department Reorganization Act* del 1986, ogni anno l'amministrazione dovrebbe presentare una *National Security Strategy*, ma l'impegno è stato poco rispettato.

⁶³ Del resto Clinton già nel 1992 in campagna elettorale aveva chiarito: «una forte ONU non può sostituire una forte difesa nazionale ed una politica estera. Agiremo insieme quando possibile, da soli in caso di necessità».

forza sarà risoluto e, se necessario, unilaterale»⁶⁴. «Quando sono minacciati i nostri interessi relativi alla sicurezza nazionale, come sempre ha fatto l'America, useremo la diplomazia quando possibile, ma la forza quando necessario»⁶⁵. «L'America deve essere disposta ad agire da sola quando i nostri interessi lo richiedono, ma dovremmo anche sostenere le istituzioni e gli accordi attraverso i quali altri Paesi ci aiutano a sostenere gli oneri della *leadership* [...]. Faremo ciò che dobbiamo per difendere questi interessi, compreso, quando necessario ed appropriato, l'uso unilaterale e decisivo della nostra potenza militare [...]. Dobbiamo sempre essere pronti ad agire da soli quando è la linea di condotta più vantaggiosa per noi. Ma molti dei nostri obiettivi di sicurezza possono essere raggiunti meglio – o soltanto – attraverso le nostre alleanze ed altre strutture formali di sicurezza. Rapporti stabili con gli alleati e le nazioni amiche sono vitali per la nostra sicurezza»⁶⁶.

Nel documento del 1999 era anche prefigurata la minaccia terroristica sul territorio americano ed indicata la necessità della deterrenza e della prevenzione di tali attacchi: «i nostri potenziali nemici, nazioni o terroristi, saranno in futuro più disposti a ricorrere ad attacchi contro bersagli civili vulnerabili negli Stati Uniti. Inoltre il più facile accesso a tecnologie sofisticate significa che il potere di distruzione a disposizione delle *rogue nations* e dei terroristi è più grande che mai. Gli avversari possono essere tentati dall'usare missili balistici a lungo raggio o strumenti non convenzionali, come le armi di distruzione di massa, la destabilizzazione finanziaria, o attacchi informatici per minacciare i nostri cittadini e infrastrutture nazionali vitali sul nostro territorio. Gli Stati Uniti agiranno per scongiurare o prevenire tali attacchi e, se avvenissero nonostante quegli sforzi, saranno preparati a difendersi contro di essi, a limitare i danni causati e colpire efficacemente i loro esecutori»⁶⁷.

⁶⁴ *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, febbraio 1995, pp. 7 e 12.

⁶⁵ *The National Security Strategy of the United States of America*, marzo 1996, p. 2.

⁶⁶ *A National Security Strategy for a New Century*, dicembre 1999, pp. IV e 1. Una delle frasi riportate compariva già nel citato discorso *From Containment to Enlargement* di Anthony Lake.

⁶⁷ *A National Security Strategy for a New Century*, cit., p. 16.

L'amministrazione Clinton giunse a considerare l'uso della forza militare una componente essenziale e primaria della sua politica estera, in particolare «nell'affermazione della democrazia», come osservava un esperto commentatore in un articolo del 1998 dal titolo significativo: *Gli Stati Uniti e la difesa preventiva*⁶⁸. La Signora Madeleine Albright, Segretario di Stato durante il secondo mandato clintoniano, proclamava: «è la minaccia dell'uso della forza ed il nostro dichiararlo che darà forza alla diplomazia. Ma se dobbiamo usare la forza è perché siamo l'America; noi siamo la nazione indispensabile. Ci leviamo più in alto e vediamo il futuro più lontano degli altri Paesi»⁶⁹. Il concetto della «unicità della nazione indispensabile», presente nella tradizione politica americana sarebbe stato ribadito più volte dall'amministrazione Clinton⁷⁰. La Signora Albright, da Ambasciatore all'ONU, applicò il concetto di *rogue states*⁷¹ (Stati canaglia) a Iran, Iraq, Cuba, Corea del Nord e Libia; i più pericolosi tra essi avrebbero poi costituito l'«asse del male», descritto da Bush Jr. Già allora apparve un dissenso tra Stati Uniti ed europei su come affrontare tali *rogue states*: mentre i primi sottolinearono in maniera crescente la necessità di mezzi coercitivi (attraverso sanzioni economiche, sostegno esplicito ai movimenti di opposizione e minaccia di intervento militare diretto), i secondi preferivano un impegno a promuovere un cambiamento graduale, per mezzo del dialogo, degli investimenti, dei rapporti commerciali e del coinvolgimento nella comunità internazionale⁷².

In pratica gli Stati Uniti furono comunque prudenti nell'impiagare la forza militare. La «dottrina Powell», dal nome dell'allora Presidente dei *Joint Chiefs of Staff*, che riprendeva concetti già elaborati fin dal 1984 dai Segretari alla difesa di Reagan e Bush Sr., Caspar Weinberger e Richard Cheney, prevedeva di ingaggiare un conflitto solamente in presenza di certe condizioni: certezza di vittoria (come scriveva lo stratega cinese dell'antichità Sun Tzu,

⁶⁸ P. Scagliusi, *Gli Stati Uniti e la difesa preventiva*, in *ISTRID*, gennaio-febbraio 1997, p. 25.

⁶⁹ *The Guardian*, 24-2-98 (discorso del 19).

⁷⁰ Cfr. ad esempio Z. Brzezinski, *L'America in un mondo ostile*, ora in C.M. Santoro (a cura di), *Gli Stati Uniti e l'ordine mondiale*, Roma 1978, pp. 125-64.

⁷¹ Noti anche come *backlash states* (A. Lake, *Confronting Backlash States*, in *Foreign Affairs*, vol. 73, n. 2, marzo/aprile 1994, pp. 44-55).

⁷² P.H. Gordon - J. Shapiro, *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq*, New York, 2004, p. 38.

«se non puoi vincere una battaglia, non ingaggiarla»⁷³), consenso dell'opinione pubblica di fronte ad una chiara minaccia agli interessi nazionali, uso di mezzi massicci per non lasciare all'avversario alcuna speranza, possibilità di vittoria rapida prima del venir meno del consenso popolare, possibilità di determinare l'inizio, tutte le fasi e la fine delle ostilità⁷⁴. I criteri di Powell furono interpretati in maniera meno restrittiva dopo il suo ritiro, ma Clinton applicò comunque una sua personale regola: il Presidente che vuole essere riletto (o che non vuol far perdere le elezioni al proprio partito) non deve far morire soldati americani, soprattutto per cause non percepite come vitali dall'opinione pubblica. Quindi Clinton fu lesto a porre fine all'intervento in Somalia, e le operazioni in Bosnia (*Operation Deliberate Force*) ed in Kosovo (*Operation Allied Force*) esclusero l'intervento di truppe di terra.

Dal canto suo, alla fine della Guerra Fredda, l'Europa, che contava di ritrovare la sovranità perduta in politica estera e di difesa, se guadagnava in indipendenza politica, perdeva però rilevanza negli equilibri strategici. Impegnata allo stesso tempo in un processo di approfondimento dell'integrazione e di ammissione di nuovi membri, divisa sulle proprie radici cristiane di fronte alla sfida identitaria dell'Islam, procedeva con fatica nella costruzione della PESC e della PESD, verso le quali gli Stati Uniti mantenevano un atteggiamento ambiguo, di fatto frenandole.

Già durante la Guerra Fredda, l'alleanza tra Europa e Stati Uniti non era stata certo priva di scosse, tanto che Kissinger, uno tra i suoi tantissimi studiosi, la definì una *troubled partnership*⁷⁵. Sempre Kissinger, questa volta in veste di uomo politico, osservò nel 1973 di stare arrivando a conclusioni «malinconiche» riguardo all'Alleanza Atlantica, capace di unità solo «sull'unica cosa che è meno

⁷³ Sun Tzu - Sun Pin, *Arte della guerra e metodi militari*, Vicenza 1999, pp. 95-97.

⁷⁴ Cfr. Powell, *U.S. Forces...*, cit.; E.N. Luttwak, *Toward Post-Heroic Warfare*, in *Foreign Affairs*, May/June 1995, pp. 112.

⁷⁵ H. Kissinger, *The Troubled Partnership: A Re-appraisal of the Atlantic Alliance*, New York 1965; J. Joffe, *European-American Relations: The Enduring Crisis*, in *Foreign Affairs*, Spring 1981, pp. 835-51. Un dettagliato elenco delle crisi nell'Alleanza Atlantica durante la Guerra Fredda è in G. Lundestad, *The United States and Western Europe Since 1945: From "Empire" by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford 2003.

probabile avvenga: un attacco militare all'Europa occidentale»⁷⁶. Il Generale de Gaulle definì il Presidente americano Lyndon Johnson come «il maggiore pericolo per la pace oggi al mondo», un giudizio condiviso da un terzo dei francesi⁷⁷. Il Cancelliere tedesco Konrad Adenauer, pur convinto atlantista, nei giorni della crisi di Suez così solidarizzò con il Presidente del consiglio francese Guy Mollet: «In questo momento, i Paesi europei devono unirsi. Non si tratta di sovranazionalità. Noi dobbiamo però unirci contro l'America [...]. Gli Stati Uniti sono così male informati sulla situazione in Europa e sulla politica europea che c'è da piangerne»⁷⁸. Gli stessi britannici, sia pure privatamente, non nascosero a volte la loro irritazione verso i cugini di Oltreatlantico⁷⁹. Tali divergenze, anche accese (basti pensare appunto alla crisi di Suez del 1956), furono però sempre mantenute necessariamente sotto controllo per l'interesse supremo di fronteggiare l'Unione Sovietica. Nelle crisi più gravi, come quelle di Berlino e di Cuba, la Francia di de Gaulle sostenne gli Stati Uniti e quando Parigi annunciò l'abbandono delle strutture militari della NATO nel 1966 il Presidente Johnson reagì con moderazione⁸⁰.

«Fu nel corso degli anni Settanta che il rapporto tra gli Stati Uniti e l'Europa occidentale subì alcuni importanti cambiamenti,

⁷⁶ Cromer al FCO, 25-1-1973, *Ceasefires in ME War*, National Archives – Londra, FCO 93/295, E 371. NFW 10/16 part A. October 25, 1973.

⁷⁷ M. Kahler, *US politics and transatlantic relations: we are all Europeans now*, in D.M. Andrews (ed.), *The Atlantic Alliance Under Stress. US – European Relations After Iraq*, Cambridge 2005, pp. 81-101.

⁷⁸ Adenauer a Mollet, *Compte-rendu d'un entretien*, 6 novembre 1956, in *Documents diplomatiques français* [DDF], *Série après 1954*, vol. VIII, tome II, 1^{er} juillet-23 octobre 1956, Parigi 1989, n. 138, pp. 231-38.

⁷⁹ Ad esempio Harold Macmillan, nel suo diario, definì una volta «stupido» un discorso del Ministro della difesa americano McNamara (H. Macmillan, *At the End of the Day 1961-1963*, Londra 1973, p. 123) ed in una precedente occasione, con espressioni assai forti, lamentò il trattamento che gli inglesi ricevevano dagli americani («un misto di condiscendente pietà e di disprezzo») e descrisse assai criticamente il carattere dei cugini di oltre Atlantico (*The Macmillan Diaries, The Cabinet Years, 1950-1957*, Londra 2003, pp. 187-88, diario del 27-9-52). Macmillan, come Winston Churchill, aveva la madre americana.

⁸⁰ Se il Segretario di Stato Dean Rusk, ricevendo l'ambasciatore francese che gli comunicava la richiesta di ritirare le truppe americane dalla Francia, gli chiese sarcasticamente se ciò riguardasse anche i soldati sepolti nei cimiteri di guerra, il Presidente Johnson commentò: «se uno ti chiede di andartene [...] tu prendi il cappello e te ne vai» (Gordon - Shapiro, *Allies at War...*, cit. p. 28).

che furono da un lato la conseguenza della decadenza del primato “morale” e politico degli Stati Uniti durante l'amministrazione Nixon, della crisi del modello americano dopo lo scandalo Watergate, dell'apparente debolezza economica, politica e militare di Washington nel corso delle amministrazioni Ford e Carter; dall'altro da una sensibile trasformazione nel processo di integrazione. Quest'ultimo, in qualche modo specularmente alla apparente crisi del sistema capitalistico e della *leadership* statunitense, e sull'onda del cambiamento valoriale vissuto dalla società europea dopo il 1968, perdeva in parte i suoi caratteri moderati e anti-comunisti per assumere invece vaghe tendenze socialiste, stataliste, non mancando inoltre di qualche riflesso terzomondista e di qualche vaga concessione all'antiamericanismo; elementi, questi, che pur a volte sotto traccia sarebbero divenuti una caratteristica dell'integrazione europea». Però «tra il 1980 e il 1985, per quanto con obiettivi e modi diversi, i maggiori attori europei occidentali, i quali erano al contempo anche i più importanti attori comunitari – Gran Bretagna, Francia, Germania Ovest e Italia – si allinearono alle scelte strategiche americane partendo dal presupposto che l'individuazione di un'efficace risposta militare alla minaccia sovietica fosse, come durante gli anni di Stalin, un'esigenza prioritaria»⁸¹.

Alla fine degli anni '90, tutti caratterizzati da un latente braccio di ferro tra le due sponde dell'Atlantico, molti commentatori ed istituti di ricerca parlavano invece del «pericolo di una crescente rivalità tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea», osservando che spesso Europa e Stati Uniti erano d'accordo sui fini, ma divergevano aspramente sui mezzi per raggiungerli⁸². Caduto il muro di Berlino, mentre la Francia credé giunto il momento della ritrovata autonomia dell'Europa in politica estera e di difesa, il Presidente Bush Sr. ed il suo Segretario di Stato James Baker III lanciarono l'idea di un nuovo atlantismo, per adattare l'alleanza euro-americana alla nuova situazione internazionale ed impedire l'emergere del Vecchio Continente come polo di potenza concorrente. L'amministrazione

⁸¹ A. Varsori, *I rapporti transatlantici durante e dopo la guerra fredda: tra «stabilità» ed «Atlantico più largo»*, in M. de Leonardis - G. Pastori (a cura di), *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia. Il ruolo della NATO*, Bologna 2007, pp. 106 e 107.

⁸² Aspen Institute, *A New Transatlantic Agenda for the Next Century*, Berlino 1998, pp. 7, 18, 20.

Bush perpetuò quindi la tradizionale ambiguità degli Stati Uniti verso l'integrazione europea: vi era un certo interesse ad un'Europa più forte che condividesse il fardello dell'Occidente, purché ciò non danneggiasse gli interessi economici e non minasse la *leadership* militare degli Stati Uniti⁸³.

I progetti di *European Security and Defence Identity* (ESDI) preoccupavano gli Stati Uniti, che sottolinearono tre esigenze: nessun blocco interno all'Alleanza Atlantica, continua globalità della risposta alleata, nessun indebolimento delle strutture di comando della NATO. Washington era ansiosa di impedire alla CEE (in procinto di diventare UE) di assumersi una responsabilità primaria per la sicurezza europea; nel vertice NATO all'inizio di giugno 1991 gli americani ammonirono che ciò avrebbe portato al loro ritiro dall'Europa⁸⁴.

Il Presidente Clinton seguì una linea di meno aperta contrapposizione all'Europa; anzi, a parole, gli Stati Uniti abbondarono in lodi ed incitamenti alla ESDI, ma con precisazioni limitative⁸⁵, che la svuotavano di gran parte della sua autonomia. In occasione del cinquantenario dell'Alleanza Atlantica, in un discorso dedicato alle prospettive della NATO nel nuovo secolo, il Segretario di Stato Albright respinse come inaccettabile l'idea che l'Europa ridiventasse autonoma, lasciando gli Stati Uniti liberi di concentrarsi altrove, perché ciò avrebbe dato l'impressione che l'America trascurasse l'Europa e l'Europa si disinteressasse del resto del mondo, avrebbe privato il continente del prezioso ruolo degli Stati Uniti, avrebbe lasciato questi ultimi soli ad assumere più ampi fardelli

⁸³ Cfr. Z. Brzezinski, *La grande scacchiera*, Milano 1997, pp. 70-71; l'impegno di Washington a sostegno dell'integrazione europea suonava «falso» (*ibi*, p. 104). «Quando Washington si è percepita forte è stata a favore dell'integrazione europea; quando si è sentita debole ne è stata invece preoccupata» (C. Jean, *Alleanza atlantica e identità europea*, in *Rivista militare*, luglio-agosto 1997, p. 20).

⁸⁴ G. Joffe, *European Security and the New Arc of Crisis: Paper I*, in *New Dimensions in International Security*, part I, Adelphi Papers 265, Winter 1991/92, p. 59.

⁸⁵ La Albright chiese di rispettare le tre «d», «*no decoupling*», «ovvero che gli Stati Uniti devono, ovviamente, continuare a giocare "il ruolo maggiore" nella NATO», «*no duplication*», cioè evitare una duplicazione di equipaggiamenti e capacità, e «*no discrimination*», ossia «come i Paesi non membri dell'Unione Europea coopererebbero con il pilastro europeo», *Press Briefing at the Conclusion of the NATO 50th Anniversary and Euro-Atlantic Partnership Council Meetings*, Washington, 25-4-99, <http://www.usia.gov/topical/pol/eap/alberg25.htm>.

che l'Europa avrebbe potuto condividere, portando ad ottiche diverse ed indebolendo l'indispensabile legame transatlantico⁸⁶.

Al fondo vi era la consapevolezza che gli Stati Uniti avevano tuttora bisogno dell'Europa per sostenere la loro *leadership* globale. Il Sottosegretario di Stato Richard Holbrooke elaborò il concetto che gli Stati Uniti sono *tout court* una «potenza europea», in un senso più ampio del tradizionale impegno del passato⁸⁷. In coerenza con le idee già espresse da Bush e Baker dieci anni prima, all'inizio del 1999 il responsabile degli affari europei del Dipartimento di Stato chiese di porre le basi di una *partnership* globale transatlantica per il XXI secolo che andasse oltre la NATO, ammettendo che «il benessere degli Stati Uniti dipenderà in larga misura da ciò che accade in Europa; e questa comunità transatlantica della quale tutti facciamo parte sarà altrettanto importante che in passato per il nostro futuro»⁸⁸.

Nonostante il moltiplicarsi delle dichiarazioni e dei vertici transatlantici, già prima della guerra del Kosovo, autorevoli commentatori scrissero che «i rapporti tra l'America e l'Europa stanno per toccare il punto più basso del dopo guerra fredda [...]. Un fosso culturale, politico ed economico sempre più vasto incomincia a separarli [...] è indubbio che l'America abbia le responsabilità maggiori. Nell'ultimo decennio, la sua immagine è passata da quella di *saviour*, salvatore, a quella di *bully*, bravaccio del cosiddetto mondo libero. Le sue leggi extraterritoriali, le sue pretese di condizionare la democrazia e l'economia altrui, il suo rifiuto di adire ai trattati e alle convenzioni ostacolano, non favoriscono, la nascita di un nuovo ordine internazionale. La *Pax americana* odora di *diktat*»⁸⁹.

⁸⁶ *Remarks by Secretary of State Madeleine K. Albright, National Issues Forum: A New NATO for a New Century*, 6-4-99, <http://www.nato50.gov/99040610.htm>.

⁸⁷ R.J. Holbrooke, *America, a European Power*, in *Foreign Affairs*, March/April 1995, pp. 38-51, che sottolinea l'importanza degli interessi economici nell'impegno americano in Europa dopo la fine della Guerra Fredda.

⁸⁸ *Assistant Secretary of State for European Affairs Marc Grossman, Remarks on the Euro-Atlantic Partnership*, *Center for Strategic and International Studies*, Washington, 10-2-99. Egli affermava anche che l'«Europa è la base geopolitica degli Stati Uniti» ed è per essi altrettanto importante oggi come durante la Guerra Fredda (*Building a new U.S. -European partnership for the 21st century*, West Point, 14-9-99).

⁸⁹ E. Caretto, *Europa-Stati Uniti/Mai così male i rapporti. Clinton rischia ONU e WTO*, in *Corriere economia*, 8-3-99; sullo stesso tono J. Hoagland, *Across*

«Mai prima nella storia moderna un Paese ha dominato la terra così totalmente come gli Stati Uniti fanno oggi [...]. Gli americani, in assenza di limiti posti loro da alcuno o da qualcosa, agiscono come se avessero carta bianca nel loro “McWorld”. [...]. L'America è oggi lo Schwarzenegger della politica internazionale: mostrando i muscoli, invadente, intimidatoria»⁹⁰. Dopo il conflitto in Kosovo, le cui conseguenze verranno considerate in dettaglio più avanti, la situazione fu descritta come «lo scoppio della seconda guerra fredda»⁹¹, abusando, alla maniera giornalistica, di un'espressione oggi rispolverata anche per i rapporti con la Russia.

Una delle cause della crisi dei rapporti transatlantici, già ben prima dell'avvento di Bush Jr., era appunto l'«unilateralismo» americano, sotto le cui vesti si manifestava alla fine del XX secolo la tradizione isolazionista, con il «recupero dell'assoluta libertà di manovra politica, nonostante le alleanze e gli impegni all'estero»⁹². A questo riguardo vi è una sorprendente concordanza tra le affermazioni di uno studioso francese, «gli Stati Uniti, quando prendono in mano la condotta di una operazione internazionale, tendono ad esercitare una *leadership* esclusiva ed a lasciare ai *partners*, anche se ne hanno fortemente sollecitato l'appoggio, solo la possibilità di essere informati a posteriori», e le ammissioni di un diplomatico americano: «partecipare a un'impresa come soci in seconda per gli Stati Uniti è una cosa che sta tra lo sgradevole e l'impossibile [...] gli Stati Uniti continuano a essere restii a far parte di una

a Great Divide, in *The Washington Post*, 9-3-99. Cfr. G. Wills, *Bully of the Free World*, in *Foreign Affairs*, March/April 1999, pp. 50-59.

⁹⁰ *Der Spiegel*, cit. in *The Washington Post*, 4-11-97.

⁹¹ *Europe and America. Weathering the storm*, in *The Economist*, 9-9-2000, p. 23.

⁹² C.M. Santoro, *Occidente. Identità dell'Europa* (ma nel frontespizio *Occidente. Geoteoria dell'Europa*), Milano 1998, p. 89; anche Id., *Studi di geopolitica*, Torino 1997, pp. 148-49, per una discussione su isolazionismo, unipolarismo, unilateralismo e multilateralismo. Cfr. Anche R.D. Blackwill (ed.), *The Future of Transatlantic Relations. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, New York 1999, p. 16. Secondo Ted Hopf in realtà l'unilateralismo è «caratteristico della politica estera americana dopo il 1945» (T. Hopf, *Dissipating Hegemony: US Unilateralism and European Counter-Hegemony*, in M. Evangelista - V.E. Parsi (eds.), *Partners or Rivals? European-American Relations after Iraq*, Milano 2005, p. 39).

squadra di cui non sono il capitano»⁹³. L'ex Ministro degli esteri francese e Commissario europeo Claude Cheysson osservò che «gli Americani considerano l'Europa in maniera diversa, a seconda della questione in discussione, o come un *partner* utile, o come un concorrente non desiderato o come un interlocutore irritante»⁹⁴.

La *partnership* transatlantica rappresentava la più forte concentrazione mondiale di potere politico, militare ed economico, costituendo pur sempre la più stabile e valida risorsa geopolitica nel mondo. Già prima dell'11 settembre 2001, l'Atlantico stava però divenendo più largo, con prospettive divergenti tra americani ed europei. Il divario più forte riguardava il campo militare, sia nelle diverse capacità sia nel diverso modo di concepire l'uso dello strumento militare a sostegno della politica estera. Il già citato rapporto *Aspen* osservava nel 1998 che «l'attuale rapporto transatlantico nel campo della sicurezza è insostenibile, perché al momento la NATO è un'alleanza tra *partners* diseguali [...] se non intervengono grandi cambiamenti su entrambe le sponde dell'Atlantico, il rapporto si deteriorerà entro i prossimi cinque anni»⁹⁵.

All'inizio della campagna presidenziale del 2000 fu rilevata la scarsa attenzione a temi di politica estera, dovuta in parte alla relativa pace e prosperità godute dagli americani, ma anche alla mancanza di profonde divergenze tra i due partiti. Nessuno dei due candidati fece concessioni all'isolazionismo serpeggiante tra i democratici ed i repubblicani; entrambi concordarono nell'ovvia constatazione che l'interesse nazionale degli Stati Uniti è la «globalizzazione sostenibile»; sui mezzi la differenza principale era che i democratici erano più disposti ad agire attraverso coalizioni di alleati, l'ONU o i trattati internazionali, mentre i repubblicani avevano un approccio più unilateralista. Ciò in un momento in cui «gli americani sono ritenuti responsabili di tutto nel mondo ma non vogliono morire per alcunché»⁹⁶.

⁹³ J. Andréani, *Les relations franco-américaines*, in *Politique Étrangère*, 1995, n. 4, p. 894; J.W. Holmes, *Europei, svegliatevi: l'ombrello americano non è eterno*, in *Limes*, 1994, n. 2, pp. 42 e 45.

⁹⁴ Cit. in G. Lenzi, *WEU's future: from subcontractor to conveyor belt?*, in Id. (ed.), *WEU at fifty*, Parigi 1998, p. 119.

⁹⁵ *A New Transatlantic Agenda for the Next Century*, cit., p. 34.

⁹⁶ T.L. Friedman, *The Water's Edge*, in *The New York Times*, 10-3-2000.

Durante la campagna elettorale fu Albert Gore, il Vice Presidente uscente e candidato democratico a definire l'America il «*leader* naturale del mondo», mentre Bush Jr. replicava nel secondo dibattito tra i due candidati: «gli Stati Uniti devono mostrarsi umili ma forti. Se saremo una nazione arrogante, ce l'avranno con noi». Ovviamente anche Gore, come tutti gli americani, era convinto della «eccezionalità» della nazione americana e dell'universalità dei suoi valori, che gli Stati Uniti hanno la «missione unica» di diffondere nel mondo. Come Vice Presidente era stato un convinto sostenitore dell'uso della forza a fini di «ingerenza umanitaria»; da candidato democratico si espresse per la cancellazione del debito dei Paesi poveri e l'aumento degli aiuti allo sviluppo; il suo internazionalismo era quindi più moralistico di quello di Bush e più attento alle relazioni, soprattutto economiche, con l'UE⁹⁷.

Bush si presentava alle elezioni con una reputazione di scarsa conoscenza dei problemi internazionali, enfatizzata da qualche *gaffe*, come l'incapacità di identificare correttamente i *leaders* di alcuni Paesi⁹⁸. La politica estera della futura amministrazione repubblicana venne presentata in campagna elettorale come fondata sul «terreno fermo dell'interesse nazionale, non degli interessi di una illusoria comunità internazionale». «L'America può esercitare il potere senza arroganza e perseguire i suoi interessi senza fare lo spaccone ed urlare»⁹⁹, restando più concentrata sull'interesse

⁹⁷ Cfr. W. Bowman Cutter - J. Spero - L. D'Andrea Tyson, *Campaign 2000. New World, New Deal*, in *Foreign Affairs*, March/April 2000, pp. 80-98; S. Mallaby, B. Biancheri, *Bush o Gore, cambia il mondo? Sì [...]*, in *Global*, Ottobre 2000, pp. 29-34 e 36-7; J.M. Lindsay, *The New Apathy: How an Uninterested Public is Reshaping Foreign Policy*, in *Foreign Affairs*, September/October 2000, pp. 2-8.

⁹⁸ In proposito e sull'«allenamento» di Bush da parte di una squadra di consiglieri cfr. I.H. Daalder - J.M. Lindsay, *America senza freni. La rivoluzione di Bush*, Milano 2005, cap. 2 e J. Mann, *Rise of the Vulcans. History of Bush's War Cabinet*, New York 2004. Il gruppo di consiglieri per la politica estera era composto da diversi esperti, tra i quali spiccavano Rice, Powell, Cheney, Wolfowitz, Richard Armitage e Donald Rumsfeld. Il gruppo si era soprannominato «i vulcani», in onore del dio romano del fuoco, la cui statua domina Birmingham in Alabama, città natale della Rice (C. Rice, *No Higher Honor. A Memoir of My Years in Washington*, New York 2011, pp. 3-5).

⁹⁹ Frase che ricorda quella pronunciata dal Presidente repubblicano Theodore Roosevelt: «c'è un vecchio adagio che dice "Parla piano e porta un grosso bastone e andrai lontano"».

nazionale ed il perseguimento di priorità chiave: assicurare che la forza militare degli Stati Uniti possa scongiurare la guerra, proiettare potenza e combattere in difesa degli interessi nazionali se la deterrenza fallisce, dando importanza prioritaria alla prontezza operativa delle Forze Armate; promuovere la crescita economica e l'apertura politica, estendendo il libero commercio ed uno stabile sistema monetario internazionale; rinnovare stretti rapporti con gli alleati che hanno in comune i valori americani e possono quindi condividere il fardello di diffondere la pace, il benessere e la libertà; indirizzare le energie verso un rapporto di ampia portata con le grandi Potenze, in particolare Russia e Cina (considerando Pechino un concorrente e non un *partner* strategico degli Stati Uniti, perché mira ad alterare a suo favore l'equilibrio in Asia); affrontare con decisione la minaccia dei *rogue regimes*.

L'UE non era al centro dell'attenzione del *Grand Old Party*. Ad essa, Condoleezza Rice, consigliere di Bush Jr. per la politica estera e futuro Consigliere per la sicurezza nazionale e Segretario di Stato, dedicò, nel più importante intervento elettorale di politica estera, un accenno sbrigativo e significativo per le affermazioni e le omissioni: «Gli Stati Uniti hanno un interesse nella creazione di una identità di difesa europea, facendo buona accoglienza ad una maggiore capacità militare europea purché sia nel contesto della NATO». Si chiedeva all'Europa di spendere di più per le sue Forze Armate e che esse operassero in stretto concerto con quelle degli Stati Uniti; in particolare venivano citate come importanti le truppe britanniche, francesi e tedesche. Tali concezioni riduttive dell'UE, in linea con la politica dell'ultima amministrazione repubblicana, furono recepite da Bush, che in un discorso a Miami indicò come punti di forza della politica estera americana tre *partners*: Gran Bretagna (tradizionale "cavallo di Troia" di Washington in Europa), Canada ed America Latina (forse con una concessione all'elettorato di origine ispanica, numeroso in Florida), senza parlare di Europa o Giappone. Sempre secondo la Rice, Bush avrebbe dovuto ritirare le truppe americane dai Balcani, nel quadro di una divisione del lavoro che avrebbe visto gli europei impegnati a vincere la pace e gli Stati Uniti a vincere le guerre; gli Stati Uniti si sarebbero impegnati a stabilizzare le aree di crisi fuori del Vecchio Continente, chiedendo il sostegno (diplomatico ed economico) dell'Europa, che avrebbe invece dovuto gestire in prima persona le

sue crisi locali, magari con l'appoggio aereo, logistico e di *intelligence* degli americani. Esponenti dell'amministrazione Clinton, contrari al ritiro, fecero rilevare che il Pentagono dedicava ai Balcani meno dell'1% del suo bilancio. Il Presidente della Commissione Europea Romano Prodi osservò che una presidenza Bush avrebbe potuto costituire una sferzata salutare per l'Europa, mettendola di fronte alle sue responsabilità, mentre un'amministrazione Gore avrebbe perpetuato la situazione ambigua degli ultimi anni.

Per i repubblicani promuovere l'interesse nazionale non significava trascurare gli «interessi umanitari» o gli «interessi della comunità internazionale», ma era sbagliato credere, come sembrava pensasse talvolta Clinton, che gli Stati Uniti esercitino legittimamente la loro potenza solo quando tengono conto di essi; pertanto «gli accordi multilaterali e le istituzioni non dovrebbero essere un fine in se stessi», ma andavano visti «come mezzi per raggiungere obiettivi, non forme di terapia politica». Bush si mostrava contrario all'uso dispersivo della forza militare non legato all'interesse nazionale. Se Washington persegue il suo interesse nazionale ne deriverà, come effetto secondario, beneficio per tutta l'umanità, perché i valori degli Stati Uniti sono universali. Tali valori sono avvantaggiati nella misura in cui l'equilibrio del potere internazionale favorisce le potenze che credono in essi; ciò però richiede tempo e intanto non si può ignorare o isolare altri Stati potenti che non li condividono. Perciò non ha senso contrapporre politica di potenza (*power politics*) a politica estera basata sui principi (*principled*). Gli interventi umanitari avrebbero dovuto essere «estremamente rari», in assenza di interessi strategici; bisognava avere chiari scopi politici e non applicare progressivamente la forza militare sperando di trovare nel frattempo una soluzione politica, come veniva accusato di aver fatto Clinton, facendo apparire gli Stati Uniti «confusi, cinici, o entrambe le cose»¹⁰⁰. Quello della futura amministrazione repubblicana sarebbe quindi stato «un internazionalismo chiaramente americano»¹⁰¹, il che non costituiva affatto una rottura con

¹⁰⁰ C. Rice, *Campaign 2000. Promoting the National Interest*, in Foreign Affairs, January/February 2000, pp. 45-62; R.B. Zoellick, *Campaign 2000. A Republican Foreign Policy*, in Foreign Affairs, January/February 2000, pp. 63-78.

¹⁰¹ Tale il titolo di un importante discorso di Bush nel novembre 1999 alla biblioteca intitolata a Ronald Reagan, cit. in Daalder - Lindsay, *America senza freni...*, cit., p. 51. Secondo tali autori Bush abbozzò già in campagna elettorale la

la tradizione degli Stati Uniti, correttamente interpretata, poiché il multilateralismo di Washington era sempre stato funzionale ai propri interessi. «Qualcuno ha cercato di imporre una scelta tra gli ideali e gli interessi dell'America, tra quello che siamo e come agiamo. – disse Bush nel discorso nel novembre 1999 – Ma questa è una finta scelta. L'America, per sua scelta e per destino, promuove la libertà politica e il suo più grande guadagno sta nel progresso della democrazia»¹⁰². In sintesi fu attribuita a Bush una visione pragmatica, mirante alla soluzione dei problemi» ed a Gore un approccio più messianico.

Si può dire che in generale i Paesi europei avessero “tifato” per Gore e che Bush non riscuotesse grandi simpatie, anche per ragioni di politica interna, in particolare per la sua posizione conservatrice (sia pure «compassionevole») sui temi etici e sociali e per il suo precedente mandato di governatore del Texas, durante il quale aveva ratificato 168 esecuzioni capitali. Inoltre l'immagine degli Stati Uniti come modello di democrazia, già discussa per il vertiginoso aumento dei costi delle campagne elettorali ed il vasto *spoils system*, fu scossa dal caos in cui precipitò l'elezione del successore di Clinton, con tutte le rivelazioni all'opinione pubblica mondiale sulle carenze, financo i brogli e la compravendita di voti, delle procedure elettorali americane, che costituirono una prova amara per un Paese abituato a giudicare le votazioni altrui.

La squadra dei più stretti collaboratori di Bush in politica estera e militare rifletteva posizioni diverse¹⁰³. Il Segretario di Stato Colin Powell, come già ricordato, era noto per la sua cautela nell'uso della forza militare. Il Consigliere per la sicurezza nazionale Condoleezza Rice era una pupilla del Generale Brent Scowcroft, che aveva occupato la stessa posizione con Bush Sr. ed era un realista pragmatico. Il Vice Presidente Richard Cheney (già capo dello

visione del mondo che l'avrebbe poi guidato e cominciò a realizzarne alcune parti non appena fu al potere, ma affermano poi anche che «il messaggio principale che Bush inviò all'elettorato americano era che non sarebbe stato un Presidente interessato alla politica estera» (*ibi*, p. 23 e 67).

¹⁰² Discorso alla biblioteca Reagan, cit. alla nota precedente.

¹⁰³ Cfr. Mann, *Rise of the Vulcans...*, cit.; L.D. Solomon, *Paul D. Wolfowitz: visionary intellectual, policymaker, and strategist*, Westport 2007; F. Rampini, *Tutti gli uomini del Presidente: George W. Bush e la nuova destra americana*, Roma 2004. Sulle scelte dei principali collaboratori dopo l'elezione, cfr. G.W. Bush, *Decision Points*, New York 2010, pp. 82-85.

Staff del Presidente Gerald Ford e Segretario alla Difesa di Bush Sr.) ed il Segretario alla Difesa Donald Rumsfeld (che aveva già occupato la stessa posizione con Ford¹⁰⁴) erano dei “falchi”, che delle posizioni dei *neocons*¹⁰⁵ condividevano lo scetticismo verso il ruolo del diritto e delle istituzioni internazionali, ma non certo la filosofia dell’esportazione della democrazia. Assimilabile alla corrente *neocon* era invece il Sottosegretario alla Difesa Paul D. Wolfowitz. Un’anomalia poi si sarebbe rivelata la posizione del Vice Presidente Cheney, vera eminenza grigia dotata di ampio potere, contrariamente alla tradizione che assegnava ai detentori di tale incarico un ruolo marginale. I rapporti tra Powell, «un prudente costruttore di consenso in politica internazionale», e Rumsfeld, «portato allo scontro» e a vedere le situazioni «in bianco e nero», mentre il Segretario di Stato «quasi sempre percepiva le sfumature», furono problematici e, dopo l’11 settembre, il Segretario alla Difesa talvolta era per questo più in sintonia con il Presidente: «George vedeva il mondo con immensa semplicità»¹⁰⁶. Ancora peggiori i rapporti della Rice con Rumsfeld e Cheney¹⁰⁷.

In politica estera preoccupava l’“unilateralismo” della nuova amministrazione, e l’allarme fu confermato dalle decisioni del nuovo Presidente, che respinse tutta una serie di trattati, accordi e negoziati internazionali, compresi quelli alla cui elaborazione gli Stati Uniti avevano partecipato, e che erano molto cari all’opinione pubblica ed ai governi (per lo più di centro-sinistra) al potere in Europa. Per la verità, già l’amministrazione Clinton era stata criticata per lo stesso motivo ed in campagna elettorale era stato denunciato l’«atteggiamento unilaterale degli Stati Uniti [che] alimenta rancori e diffonde il desiderio di avere un Presidente che faccia degli Stati Uniti un miglior cittadino della comunità mondiale»¹⁰⁸. Nel marzo 2001 Bush respinse e dichiarò «morto» il

¹⁰⁴ Prima ancora era stato Rappresentante permanente presso il Consiglio Atlantico nel 1973-74. In una conversazione del 9-3-71 con il suo *Chief of Staff* Bob Haldeman, il Presidente Richard Nixon lo aveva definito «abbastanza duro» ed «un piccolo bastardo senza scrupoli» (la registrazione può essere ascoltata sul sito http://tapes.millercenter.virginia.edu/clips/rmn_rumsfeld.html).

¹⁰⁵ Sui quali cfr. *infra*, cap. IV, § 2.

¹⁰⁶ T. Blair, *Un viaggio*, Milano 2010, p. 465.

¹⁰⁷ Rice, *No Higher...*, pp. 16-22.

¹⁰⁸ Mallaby, *Bush o Gore, cambia il mondo?*, cit., p. 29.

protocollo di Kyoto sul clima¹⁰⁹, che Clinton aveva furbescamente firmato pur sapendo che il Congresso non l'avrebbe mai ratificato. In aprile gli Stati Uniti rifiutarono di incontrare i funzionari della UE per discutere dello spionaggio economico e del loro programma *Echelon* di controllo delle comunicazioni elettroniche, telefoniche e via fax, e non parteciparono ad una conferenza dell'OCSE a Parigi sul controllo del lavaggio *off-shore* del denaro sporco. In luglio abbandonarono la conferenza di Londra sul nuovo protocollo alla Convenzione del 1972 sulle armi biologiche. Proprio una settimana prima dell'11 settembre gli Stati Uniti si ritirarono dalla *World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, alla quale partecipavano 163 Stati¹¹⁰.

Insieme alla Somalia gli Stati Uniti erano l'unico Stato membro dell'ONU a non aver ratificato la Convenzione sui diritti del bambino, approvata nel 1989. Gli Stati Uniti continuarono inoltre a non firmare la Convenzione di Ottawa del 1997 sulle mine anti-uomo ed a non ratificare il *Comprehensive Test Ban Treaty* (per la messa al bando di tutti i test nucleari) del 10 settembre 1996¹¹¹. Bush descrisse come un relitto della Guerra Fredda il trattato ABM del 1972 (denunciato poi nel dicembre 2001), ponendo le basi per la ripresa del programma di scudo anti-missili, e soprattutto, attraverso pressioni e minacce di tagli agli aiuti per indurre vari Paesi a non ratificarne il trattato istitutivo, iniziò una campagna diplomatica per impedire che entrasse in funzione la Corte Penale Internazionale¹¹². Peraltro anche in questo caso va ricordato che

¹⁰⁹ Il trattato di Kyoto, firmato da 38 Paesi industrializzati nel dicembre 1997, sulla riduzione dei gas per limitare l'effetto serra era considerato inaccettabile dai repubblicani, perché non comprendeva la Cina, esentava i Paesi in via di sviluppo dagli *standards* restrittivi e penalizzava l'industria americana.

¹¹⁰ Motivo dell'abbandono della conferenza, insieme ad Israele, fu la presentazione di una risoluzione, condannata anche dagli europei, che però continuarono a partecipare ai lavori, che equiparava il sionismo al razzismo. La risoluzione fu poi approvata in una versione più moderata.

¹¹¹ Il trattato è stato firmato da 183 Stati e ratificato da 164, compresi tutti i Paesi europei. Il trattato non è in vigore perché occorre la ratifica da parte di 8 dei 44 Paesi elencati in uno degli allegati: Cina, Egitto, India, Iran, Israele, Corea del Nord, Pakistan e Stati Uniti. Corea del Nord, India, Pakistan, e altri 10 Stati non l'hanno nemmeno firmato.

¹¹² Il trattato istitutivo fu firmato 17 luglio 1998 ed entrò in vigore il 1° luglio 2002 dopo la ratifica di 60 Stati; oggi vi aderiscono 123 Stati. Sul

Clinton aveva firmato il trattato, raccomandando però che esso non fosse sottoposto al Senato per la ratifica finché non fossero state risolte le preoccupazioni americane; quindi Bush, semmai, agiva solo con maggiore determinazione del suo predecessore.

Gli Stati Uniti temono che i loro militari, schierati in decine di Paesi nel mondo, possano essere oggetto di persecuzione giudiziaria e, insieme alla Cina e alla Russia, hanno operato per subordinare la Corte al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, per far valere il loro diritto di veto. Successivamente nel luglio 2002 gli Stati Uniti ottennero dal Consiglio di Sicurezza un'esenzione dalla giurisdizione della Corte per i loro militari impegnati in missioni di *peacekeeping* dell'ONU valida per un anno e rinnovabile. Fu rinnovata nel 2003, ma poi, a seguito dei maltrattamenti dei prigionieri in Iraq, gli Stati Uniti ritirarono la richiesta di ulteriore rinnovo. Nell'agosto 2002 Bush firmò la legge per la protezione dei militari americani, che proibisce la collaborazione con la Corte, consente di sottoporre a sanzioni i Paesi aderenti alla Corte e autorizza agli Stati Uniti a rifiutare la partecipazione alle operazioni di *peacekeeping* se ai loro militari non è garantita l'immunità dalla giurisdizione della Corte. Washington nel frattempo, basandosi su un'interpretazione particolare ed estensiva dell'art. 98 del trattato istitutivo della Corte, negoziò accordi bilaterali con 100 Paesi che si impegnarono a non consegnare cittadini americani alla Corte. Uno dei primi Paesi a firmare un tale accordo fu la Romania, criticata per questo dalla UE. Tra gli altri Stati di rilievo che non aderiscono alla Corte Penale Internazionale vi sono anche Cina, Iran, Israele, Russia e Turchia. Nel maggio 2001, la dura campagna contro la Corte Penale Internazionale costò agli Stati Uniti, poco sostenuti dagli europei, la loro mancata rielezione, in seno alla Commissione sui diritti umani dell'ONU, della quale avevano fatto parte fin dalla sua fondazione nel 1947¹¹³.

rifiuto americano di aderire alla Corte Penale Internazionale, cfr. R. Wedgwood, *Courting Disaster: The U.S. Takes a Stand*, in *Foreign Service Journal*, February 2000, pp. 34-41.

¹¹³ La Commissione sui diritti umani dell'ONU era un organo sussidiario del Consiglio Economico e Sociale. Oggetto di generale discredito per la sua faziosità e perché comprendeva Stati considerati tra i peggiori dal punto di vista della tutela dei diritti umani, il 15 marzo 2006 fu sciolta e sostituita dal Consiglio sui diritti umani. Peraltro gli Stati Uniti, insieme ad Israele, votarono contro la creazione del nuovo organismo, ritenendo, non a torto alla luce dei successivi

Va ribadito che in molti dei casi citati Bush non faceva che riaffermare o al massimo inasprire le posizioni della precedente amministrazione. Gli Stati Uniti, a sostegno di ognuna delle decisioni appena ricordate, avevano ottime ragioni, che s'inquadraivano però tutte in una concezione delle relazioni internazionali non in sintonia con quella prevalente tra i governi europei, come si vedrà nei prossimi capitoli. Paradossalmente, su diverse questioni, gli Stati Uniti si trovavano invece a fianco, oltre che di Israele che rivendica esigenze di tutela della sicurezza e della sovranità simili a quelle americane, di Paesi che non erano certo un modello di democrazia e rispetto dei diritti umani. Il successore di Bush, Barack H. Obama, non ha voluto o saputo modificare la situazione.

Bush sospese poi i negoziati diplomatici con la Corea del Nord, iniziati da Clinton per indurla a sospendere il suo programma missilistico, ripresi però tra il 2003 e il 2009 nei *Six Party Talks* sul nucleare coreano tra le due Coree, Stati Uniti, Cina, Russia e Giappone, mentre nei rapporti bilaterali con Russia e Cina adottò inizialmente una linea di serrato confronto, con un linguaggio che fu definito bellicoso, alternato però a dichiarazioni distensive, come quella che definiva Putin un «buon russo». Nella crisi che si aprì il 31 marzo 2001 (quando un caccia cinese si scontrò con un aereo da ricognizione americano, che fu costretto a compiere un atterraggio di fortuna sull'isola Hainan dove venne trattenuto dalle autorità di Pechino), Bush agì con pragmatismo, arrivando ad ottenere la liberazione dell'equipaggio attraverso passi diplomatici attentamente calcolati, che salvavano la faccia di entrambe le parti. Si attirò per questo le critiche degli ambienti più conservatori, delusi anche per il suo rifiuto di aumentare in maniera consistente il bilancio della difesa¹¹⁴.

Il primo periodo della presidenza Bush apparve quindi esitante riguardo sulle priorità della politica estera americana. Giunse

sviluppi, che esso mancasse di sufficienti garanzie di non riprodurre gli stessi difetti del precedente.

¹¹⁴ Sui primi otto mesi della presidenza Bush, cfr. Daalder - Lindsay, *America senza freni...*, cit., cap. 5; P.H. Merkl, *The Rift Between America and Old Europe. The Distracted Eagle*, Londra 2005, pp. 89-91. Nel suo primo incontro a febbraio 2001 con il neo Presidente il Primo Ministro britannico Tony Blair rilevò che le sue priorità riguardavano la politica interna (Blair, *Un viaggio*, cit., p. 406); per il parallelo resoconto dei suoi primi incontri con Blair cfr. Bush, *Decision Points*, pp. 230-32 e Rice, *No Higher...*, cit., pp. 38-40.

però, non del tutto inaspettato¹¹⁵, l'11 settembre, che impose come obiettivo prioritario la «guerra al terrorismo». Per usare le parole dello stesso Bush, «il punto centrale della mia Presidenza, che mi aspettavo dovesse essere la politica interna era ora la guerra», «l'11 settembre ridefinì il sacrificio. Ridefinì il dovere. E ridefinì il mio compito. La storia di quella settimana è la chiave per comprendere la mia Presidenza»¹¹⁶. Già durante la presidenza di Clinton gli Stati Uniti avevano subito alcuni attacchi terroristici, ma la Casa Bianca aveva reagito in maniera sporadica, senza una strategia sistematica e secondo una logica della «rappresaglia episodica»¹¹⁷. «Non c'era per noi alcun libro guida o strategia da seguire», scrive Rumsfeld¹¹⁸.

¹¹⁵ Il 6 agosto 2001 il rapporto giornaliero di *intelligence* per il Presidente (*President's Daily Briefing*) aveva contenuto un paragrafo dal titolo «Bin Ladin Determined To Strike in US» (Rice, *No Higher...*, cit., p. XVI).

¹¹⁶ D.R. Kelley - T.D. Shields (eds.), *Taking the Measure, The Presidency of George W. Bush*, College Station 2013, p. 58, Bush, *Decision Points*, cit. p. 151. Cfr. A. Wroe - J. Herbert, *Assessing the George W. Bush presidency: a tale of two terms*, Edinburgo 2009. Per la cronistoria su come i maggiori *leaders* americani e britannici vissero le prime ore e giorni successivi agli attentati cfr. Bush, *Decision Points*, cit., pp. 126-50; Rice, *No Higher...*, cit., pp. 71-79; Blair, *Un viaggio*, cit., cap. 12; D. Rumsfeld, *Known and Unknown. A Memoir*, Washington 2001, pp. 334-60. Rumsfeld, che si trovava al Pentagono quando l'edificio fu colpito dal terzo aereo, giustamente osservò che l'espressione «guerra al terrorismo» era inadeguata, mirando alla tattica ma non a chi la impiegava, l'estremismo islamico, senza però riuscire a proporre un'altra migliore (*ibi*, pp. 353).

¹¹⁷ P. Hassner, *The United States: the empire of force or the force of empire?*, Issl Ue Chaillot Paper n. 54, Paris, September 2002, p. 38.

¹¹⁸ *Known and Unknown...*, cit., p. 352.

CAPITOLO II

Dall'Afghanistan all'Iraq: rottura e riappacificazione

1. Gli Stati Uniti, la “vecchia” e la “nuova” Europa e le *coalitions of the willing*

Le guerre [...] non dovrebbero essere combattute da comitati. La missione deve determinare la coalizione, e la coalizione non deve determinare la missione. Altrimenti la missione verrà al minimo comune denominatore e non possiamo permettercelo.

[Donald Rumsfeld]

Credo abbiamo perso una buona occasione di tacere. Aggiungo che al di là del lato un po' comico o infantile della mossa, essa è pericolosa [...] questi Paesi sono stati, diciamolo, allo stesso tempo poco ben educati ed un po' incoscienti dei pericoli che comportava un allineamento troppo rapido alla posizione americana.

[Jacques Chirac]

Tutto quanto cerchiamo di ottenere nel mondo richiede che l'America e l'Europa restino stretti *partners*.

[Condoleezza Rice]

Quando si fa parte di una famiglia si può essere in disaccordo ma la famiglia è sempre quella.

[Nicholas Sarkozy]

Gli attentati dell'11 settembre 2001 sembrarono inizialmente rafforzare la coesione transatlantica¹. I *leaders* europei promisero

¹ Le migliori ricostruzioni delle vicende transatlantiche in rapporto alle guerre in Afghanistan ed Iraq sono quelle di D. Borsani, *La NATO e la guerra al terrorismo durante la presidenza di Bush*, Roma 2012; Gordon - Shapiro, *Allies at War...*, cit., parte II; Merkl, *The Rift Between America...*, cit., cap. 2 ed

«solidarietà illimitata» agli Stati Uniti; governanti ed opinione pubblica² sostennero sia l'uso della forza militare contro il terrorismo sia la guerra in Afghanistan. Nel mondo, solo l'Iraq si rallegrò dell'attacco, definendolo «il frutto dei crimini perpetrati dall'America contro l'umanità». Le risoluzioni 1373 del 28 settembre, 1378 del 14 novembre e 1386 del 20 dicembre del Consiglio di Sicurezza dell'ONU di fatto avallarono l'azione militare contro Kabul, il cui governo dei Talebani, allo scoppio delle ostilità il 7 ottobre, era riconosciuto diplomaticamente solo dal Pakistan, avendo l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti ritirato il riconoscimento il precedente 22 settembre.

Il 12 settembre il Consiglio Atlantico dichiarò che, in presenza di prove che l'attacco terroristico agli Stati Uniti era stato diretto dall'estero, l'art. 5 del Patto sarebbe entrato in vigore. Il 2 ottobre, dopo che la delegazione americana al Consiglio Atlantico aveva presentato le prove che gli attacchi erano opera della rete terroristica di Al-Qaida, operante sotto la protezione del regime afgano dei talebani, il Segretario Generale della NATO Lord Robertson of Port Ellen confermò che il *casus foederis* era scattato, per la prima volta nella storia dell'Alleanza³.

E. Pond, *The dynamics of the feud over Iraq*, in Andrews, *The Atlantic Alliance Under Stress...*, cit., pp. 30-55. Più sensazionalistico e meno profondo nell'analisi è invece Daalder - Lindsay, *America senza freni...*, cit., cap. X. Disponiamo anche delle memorie di diversi protagonisti di quegli avvenimenti: lo stesso Presidente Bush, il Vice Presidente Cheney, il Consigliere per la sicurezza nazionale Rice, il Segretario alla Difesa Rumsfeld, il Primo Ministro britannico Blair e il Direttore della CIA George Tenet.

² Secondo un sondaggio *Gallup* del 15 settembre 2001, il 73% dei francesi approvava un'azione militare comune contro il terrorismo globale, una percentuale inferiore in Europa soltanto al 79% della Gran Bretagna.

³ Così avvenne anche per il Trattato interamericano di sicurezza di Rio del 1947 e per l'ANZUS, il Trattato di sicurezza fra Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda del 1951. Da notare che l'art. 5 non sarà invocato per gli attentati a Madrid nel marzo 2004 e a Londra nel luglio 2005. Ciò non solo perché gli attentati in America provocarono migliaia di vittime e quelli in Europa soltanto centinaia (ma nella capitale spagnola i feriti furono 2.057), ma perché ovviamente gli Stati Uniti sono la Potenza egemone della NATO. Dopo gli attentati a Parigi del 13 novembre 2015, il Presidente francese François Hollande, non ha invocato l'art. 5 del Trattato nord-atlantico, ma solo l'art. 42.7 del Trattato di Lisbona dell'UE, che peraltro riconosce di fatto la subordinazione dell'UE alla NATO in materia di difesa.

Il 15 settembre il Presidente Bush aveva riunito il *National Security Council*, al quale il Presidente dei *Joint Chiefs of Staff* Generale Hugh Shelton presentò diverse opzioni: un attacco missilistico alle basi di Al-Qaida, un attacco simile accompagnato da diversi giorni di bombardamenti di obiettivi afgani, la terza opzione aggiungeva non meglio precisati «boots on the ground». Bush giudicò le prime due scelte inadeguate, «colpi nella sabbia». Il Sottosegretario alla Difesa Wolfowitz sollevò già il problema dell'estensione all'Iraq della «guerra globale al terrorismo». In quella occasione il Presidente volle mantenere l'attenzione sull'Afghanistan, ma il 26 settembre e il 21 novembre, a tu per tu con Rumsfeld, gli chiese di dare un'occhiata ai piani militari relativi all'Iraq⁴. Il 1° dicembre il Segretario alla Difesa diede un ordine al riguardo al Generale Tommy Franks, capo del CENTCOM⁵, il comando americano con giurisdizione anche sul Medio Oriente, e subito dopo Natale questi andò a riferire al Presidente, proponendo, sul modello dell'Afghanistan, l'impiego di poche forze convenzionali colpendo invece obiettivi selezionati dalle Forze Speciali.

Washington comunque non sprecò tempo e sforzi per ottenere l'intervento della NATO in Afghanistan⁶, trattata, secondo il *Wall Street Journal*⁷, come una vecchia zia giunta nel momento

⁴ Rumsfeld, cit., pp. 358-59, 425-27. Per le ragioni a sostegno di un attacco all'Iraq, cfr. *ibi*, pp. 430-37.

⁵ Daalder - Lindsay, cit., p. 132. Tali autori fanno riferimento anche ad un non meglio precisato "Gabinetto di guerra" del 12 settembre, nel quale Cheney e Wolfowitz avevano già posto la questione irachena.

⁶ «Gli americani hanno chiesto solo un supporto esterno. Hanno detto: noi dobbiamo andare subito, se dovessimo andare con l'Alleanza probabilmente perderemmo un po' troppo tempo, noi andiamo, sosteneteci ed appoggiateci» (G. Venturoni [Ammiraglio], all'epoca Presidente del Comitato Militare della NATO e già Capo di Stato Maggiore della difesa in Italia, *Aspetti Militari dell'evoluzione della Nato*, in Aa.Vv., *Diplomazia preventiva e uso della forza nel nuovo scenario della sicurezza internazionale*, Napoli 2003, p. 43). Cfr. M. de Leonardis, *La crisi della "terza età" della NATO*, in *Nova Historica*, a. II, n. 4 (2003), pp. 31-43; P.H. Gordon, *NATO After 11 September*, in *Survival*, vol. 43, n. 4, Winter 2001-02, 89-106; S.R. Sloan, *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*, New York 2010, p. 243-45.

⁷ M. Kaminski, *Saving NATO's Stormy Marriage*, in *The Wall Street Journal Europe*, 21-11-02, p. A8. La Rice scrive che gli Stati Uniti lasciarono la NATO senza uno scopo e che avrebbero «dovuto fare meglio»: «mi sono chiesta molte volte se non avessimo in qualche modo perso un'opportunità di rendere significativa per l'Alleanza la dichiarazione sull'art. 5» (*No Higher...*, cit., pp. 78-79).

sbagliato. Il 26 settembre il Sottosegretario Wolfowitz chiarì ai ministri della difesa dei Paesi dell'Alleanza Atlantica che lo sforzo militare «sarebbe stato da parte di molte differenti coalizioni in diverse parti del mondo». Il 4 ottobre la NATO decise di adottare, in base all'art. 5, otto specifiche misure, tra le quali lo spiegamento di *Stanavformed* nel Mediterraneo orientale in funzione antiterroristica (operazione *Active Endeavour*, tuttora in corso⁸) e, come richiesto da Washington, il trasferimento sulla costa orientale degli Stati Uniti di cinque aerei AWACS in dotazione all'Alleanza Atlantica in modo da permettere a quelli americani di essere schierati altrove (operazione *Eagle Assist*)⁹.

Nella fase delle *major combat operations*, gli americani ritennero fondamentale solo l'aiuto del loro tradizionale scudiero britannico, dotato della maggiore capacità di proiezione di forze operative, oltre che dei gruppi locali anti-talebani (la "Alleanza del nord")¹⁰. «Un aspetto da non sottovalutare era anche la competenza storica degli inglesi in materia di Afghanistan, notevolmente superiore a quella degli americani: per la coalizione, la possibilità di disporre di una conoscenza più approfondita della morfologia e della cultura locale nella fase di pianificazione militare avrebbe potuto rivelarsi un importante fattore aggiunto»¹¹. Il 7 novembre il Segretario alla Difesa americano Rumsfeld coniò la formula destinata a diventare famosa: «Le guerre [...] non dovrebbero essere combattute da comitati. La missione deve determinare la coalizione, e la coalizione

⁸ Si ammette peraltro che essa continua senza che vi siano dati concreti sulla sua reale utilità, potendosi al massimo supporre che abbia un effetto deterrente.

⁹ Le altre misure erano il rafforzamento della cooperazione nel campo dell'*intelligence*, l'assistenza agli Stati, anche non membri della NATO, che rischiarono attacchi di rappresaglia per il loro impegno contro il terrorismo, il rafforzamento di particolari risorse necessarie alle operazioni anti-terrorismo, la concessione di diritti di sorvolo notturno agli aerei militari americani e di altri alleati impegnati in operazioni contro il terrorismo, l'accesso a porti ed aeroporti, anche per rifornimento, per le stesse operazioni (M. Reichard, *The EU-NATO relationship: a legal and political perspective*, Aldershot 2006, pp. 187-88).

¹⁰ Germania, Danimarca ed Australia inviarono Forze Speciali. Il 6 novembre il Cancelliere tedesco Schröder annunciò di mettere a disposizione 3.900 uomini; nel 2002 ne aveva effettivamente schierati 2.560. L'operazione *Enduring Freedom* si estese poi anche contro i fondamentalisti islamici nelle Filippine ed in Somalia e, nel gennaio 2007, nel Sahara-Sahel. In totale 47 Paesi offrirono varie forme di sostegno.

¹¹ Borsani, *La NATO e la guerra al terrorismo...*, cit., pp. 90-91.

non deve determinare la missione. Altrimenti la missione verrà al minimo comune denominatore e non possiamo permettercelo»¹². Il modello della *coalition of the willing* prevalse sull'organizzazione atlantica, la strategia delle coalizioni su quella delle alleanze permanenti, in coerenza con la tradizione americana più antica. Già Kissinger, commentando nel 1956 le vicende della guerra di Corea, aveva scritto: «Le alleanze o aggiungono poco alla nostra capacità bellica o non sono il riflesso di un obiettivo comune, oppure presentano entrambi gli aspetti [...] gli sforzi per ottenere l'approvazione di tutti i nostri alleati prima di ogni nostra mossa non porterà a un'azione comune ma all'inazione [...]. Dobbiamo riservarci il diritto di agire da soli, o assieme ad un gruppo di Potenze su base regionale, qualora i nostri interessi strategici lo richiedano»¹³. Bush avrebbe detto: «ogni nazione, ogni regione, ora deve prendere una decisione. O con noi o con i terroristi. [...] Presto o tardi, potremmo restare da soli. A me sta bene. Siamo l'America»; le ultime parole, orgogliosa rivendicazione di un primato, erano identiche a quelle pronunciate nel febbraio 1998 dal Segretario di Stato Albright¹⁴.

Il mancato coinvolgimento iniziale della NATO nell'intervento in Afghanistan, più che un riflesso dello scetticismo sul valore del diritto e delle istituzioni internazionali, fu verosimilmente una conseguenza delle lezioni che Washington aveva tratto dalla guerra del Kosovo¹⁵, che in apparenza rappresentò un momento di consenso tra le due sponde dell'Atlantico. In realtà evidenziò il grande divario militare tra gli Stati Uniti ed i loro alleati (a parte

¹² Cit. in D. Yost, *Transatlantic relations and peace in Europe*, in *International Affairs*, vol. 78, n. 2, 2002, p. 298. Rumsfeld ricorda che la formula era frutto di una conversazione del giorno precedente con il Primo Ministro israeliano Benjamin Netanyahu (*Known and Unknown*, cit., p. 354).

¹³ H. Kissinger, *Reflections on American Diplomacy*, in *Foreign Affairs*, ottobre 1956, pp. 50-51. I. Bremmer (*Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*, New York 2012, p. 8) cita la frase di George Washington «è meglio essere da soli che in cattiva compagnia», ma era solo una di 110 regole di buone maniere personali, alcune alquanto pedestri, scritta a 16 anni come esercizio scolastico, riprendendo analogo elenco composto nel 1595 da Gesuiti francesi (*Rules of Civility & Decent Behavior in Company and Conversation*, n. 56, <http://www.foundationsmag.com/civility.html>).

¹⁴ Lindsay - Daalder, *America senza freni...*, cit., p. 115.

¹⁵ Su di essa cfr. *Europa-Stati Uniti: un Atlantico più largo?*, cit., cap. IV, § 1.

i britannici), portando ad un *decoupling* virtuale della sicurezza europea da quella americana. Gli europei ebbero la sensazione di essere stati forzati a prendere le armi in una guerra preparata a tavolino da Washington anche come test della fedeltà degli alleati e videro una campagna aerea troppo dominata dagli americani, un'esagerata dipendenza dall'alta tecnologia ed un'enfasi sulla protezione della forza invece che sul controllo ed il pattugliamento attivo del territorio. Al contrario, Washington trasse dal conflitto la lezione di eccessive interferenze europee nella condotta delle operazioni¹⁶. «Dopo l'11 settembre, quando gli europei hanno offerto le loro magre risorse per combattere in Afghanistan, l'America ha opposto resistenza, temendo che la collaborazione fosse uno stratagemma per legarle le mani [...] Bush e i suoi collaboratori hanno intravisto una trappola anziché un dono del cielo»¹⁷.

L'esperienza del Kosovo fu alla base degli sviluppi successivi: la volontà dell'UE di progredire più rapidamente nel campo della politica estera e di sicurezza comune, facendole compiere un salto di qualità¹⁸, e la scelta di Washington di agire in Afghanistan prescindendo dalla stessa NATO. Se si potevano accettare le

¹⁶ Cfr. L. Kaplan, *NATO Divided NATO United: The Evolution of an Alliance*, London 2004, pp. 127-31; P. van Ham, *Le difficoltà aumentano*, in *Rivista della NATO*, autunno 2005; F. Bozo, *The Effect of Kosovo and the Danger of Decoupling*, in J. Howorth - J. Keeler (eds.), *Defending Europe: the Eu, Nato and the quest for European autonomy*, New York 2003, pp. 61-78; Reichard, *The EU-NATO relationship...*, cit., pp. 56-57; A. Colombo (a cura di), *L'Occidente Diviso. La politica e le armi*, Milano 2004, p. 23; L. Caracciolo, *La partita finale contro Milosevic*, in *Repubblica*, 19-9-2000, p. 14; R. Menotti, *La "nuova NATO" non piace al Congresso*, e T. Galen Carpenter, *Agli Stati Uniti quest'alleanza non serve più*, in Aa. Vv., *A che ci serve la NATO*, in *Limes*, 1999, n. 4, pp. 127-41, 143-49. Già prima del conflitto, uno storico americano aveva scritto che «se gli americani cominciarono a percepire la NATO come una camicia di forza che impedisce di agire, o se gli europei la vedessero come un modo per invischiarli in politiche statunitensi sgradite, la NATO stessa diverrebbe una fonte di divergenza piuttosto che di collaborazione» (D.P. Calleo, *What is the Rightful Role of the United States in Europe?*, in S. Eisenhower [ed.], *NATO at Fifty. Perspectives on the Future of the Atlantic Alliance*, Washington 1999, p. 188).

¹⁷ Kagan, *Paradiso e potere...*, cit., p. 115. «Se qualcuno pensa che gli Stati Uniti useranno mai il Consiglio Atlantico per condurre un'altra importante campagna militare – avrebbe detto un alto funzionario del Pentagono – sta fumando marijuana» (C. Grant, *Conclusion: The Significance of European Defence*, in Centre for European Reform, *A European Way of War*, Londra 2004, p. 67).

¹⁸ Cfr. *infra*, cap. III, § 2.

interferenze degli europei in un conflitto come quello del Kosovo, che non coinvolgeva gli interessi vitali di Washington, ciò appariva inammissibile, oltre che militarmente inutile, in un'operazione bellica che riguardava direttamente la sicurezza degli Stati Uniti. Alla conferenza di Monaco sulla sicurezza del febbraio 2002 il Sottosegretario alla Difesa Wolfowitz rimproverò gli europei per la loro mancanza di capacità militari e confermò che gli Stati Uniti in futuro si sarebbero sentiti liberi di scegliere i loro alleati e *partners*, ammonendo che gli Stati della NATO non dovevano più considerarsi in una posizione privilegiata¹⁹. A maggior ragione alla vigilia del vertice NATO di Praga nel novembre 2002, il Presidente Bush, in vista di un eventuale attacco all'Iraq, chiese la collaborazione di 52 Stati, membri o meno dell'Alleanza. Complessivamente quarantanove Stati²⁰, di cui diciotto europei, sostennero l'invasione dell'Iraq.

Se la percezione di Washington sull'irrilevanza militare degli europei poteva essere corretta, essa trascurava tuttavia l'importanza del sostegno politico degli alleati del Vecchio Continente e sottovalutava le conseguenze per la coesione della NATO²¹. Senza contare la scarsa preveggenza di non considerare il periodo di stabilizzazione dopo la fine della fase calda delle operazioni contro i talebani ed il necessario sostegno al futuro governo, problemi verso i quali inizialmente l'amministrazione americana sembrò adottare un atteggiamento di sorprendente distacco²². «Fu solo a partire dal 2003 che gli Stati Uniti decisero che dovevano essere coinvolti nella ricostruzione oltre che combattere il terrorismo»²³.

¹⁹ K. Longhurst, *The Old and the New. Germany, Poland and the recalibration of transatlantic security relations*, in cit. in J. Baylis - J. Roper (eds.), *The United States and Europe: beyond the neo-conservative divide?*, London-New York 2006, p. 36.

²⁰ Di cui 33 offrirono il loro contributo per la fase post-bellica.

²¹ Il Segretario alla Difesa William Cohen, in carica al momento della guerra in Kosovo, e l'allora SACEUR Generale Wesley Clark avevano invece sottolineato l'utilità del consenso degli alleati europei (Gordon - Shapiro, *Allies at War...*, cit., p. 36).

²² Cfr. le dichiarazioni di Rumsfeld in Daalder - Lindsay, *America senza freni...*, cit., p. 48.

²³ J. McCampbell (Coordinatore per la ricostruzione e la stabilizzazione dell'Afghanistan presso la NATO, americana), p. 1 del testo dattiloscritto presentato all'*Atlantic Forum Nuove Prospettive di Sicurezza e Cooperazione nel Mediterraneo, Medio Oriente e Asia*, Palermo, 4-7 ottobre 2007.

Alla vigilia dell'intervento in Afghanistan, Bush aveva chiesto inutilmente ai membri dell'amministrazione delucidazioni sui piani per stabilizzare il Paese ed aiutare «il popolo afgano a costruire una società libera»²⁴. Sia il Presidente che la Rice erano scettici sulle competenze e capacità delle forze americane di svolgere compiti di *peace-keeping* (in realtà le operazioni militari sarebbero state ben più impegnative).

Mentre le operazioni in Afghanistan procedevano con successo²⁵, l'attenzione di Washington si indirizzò in misura crescente verso l'Iraq. L'8 novembre il *neocon* Richard Perle, Presidente del *Defense Policy Board Advisory Committee*, dichiarò che «in cima alla lista della fase due [della guerra al terrorismo] c'è Iraq»²⁶. Il 5 dicembre, i due rami del Congresso inviarono una lettera congiunta al Presidente invocando la necessità di rimuovere Saddam Hussein dal potere²⁷. Vari sondaggi condotti tra il dicembre 2001 ed il gennaio 2002 indicarono che oltre il 70% degli intervistati riteneva necessario deporre con la forza Saddam, ritenuto una minaccia alla sicurezza nazionale²⁸.

Fin dal 1990 l'Iraq figurava in una lista del Dipartimento di Stato di Stati sostenitori del terrorismo e va ricordato che il 31 ottobre 1998 il Presidente Clinton, che nel 1992 aveva accusato Bush Sr. e Reagan di essere stati «*soft*» sull'Iraq, aveva firmato l'*Iraq Liberation Act*, approvato dal Congresso sotto l'impulso di un gruppo di pressione di ispirazione neoconservatrice, il *Project for the New American Century*, del quale facevano parte personaggi che avrebbero servito nell'amministrazione di Bush Jr., come Rumsfeld, Wolfowitz e John Bolton. La legge impegnava l'amministrazione a finanziare diversi gruppi di opposizione a Saddam Hussein e ad operare per il cambio di regime a Bagdad. In un'intervista rilasciata nel dicembre del 2004 alla rivista inglese *Prospect*, Wolfowitz illustrò esplicitamente il peso specifico degli attacchi

²⁴ Bush, *Decision Points*, cit., pp. 287-91.

²⁵ Kabul fu presa il 12-13 novembre; il 25 cadde Kunduz ed il 7 dicembre Kandahar.

²⁶ N. Ritchie - P. Rogers, *The political road to war with Iraq: Bush, 9/11 and the drive to overthrow Saddam*, Oxford 2007, p. 78.

²⁷ US Congress, *Congressional Letter on Iraq*, 5-12-2001, <http://www.newamericancentury.org/congress-120601.htm>.

²⁸ American Enterprise Institute, *Public Opinion on The War with Iraq*, 11-1-2007, http://www.aei.org/docLib/20050805_IRAQ0805.pdf.

dell'11 settembre nell'evoluzione dell'atteggiamento dei *neocons*: «Prima dell'undici di settembre quelli tra noi che pensavano fosse necessario porre fine all'ipocrisia del “vogliamo la liberazione dell'Iraq, ma non faremo niente al riguardo” non avevano mai appoggiato un'invasione di Bagdad [...]. Ma l'undici settembre e gli attacchi all'antrace immediatamente successivi cambiarono quel calcolo politico. Piuttosto che lasciar per sempre perdere Saddam e consentirgli di diventare più pericoloso, abbiamo dovuto scontrarci con lui e farlo rapidamente»²⁹.

Il premier britannico Blair scrive che «il problema rappresentato da Saddam, e dal suo decennale ostruzionismo alle ispezioni che cercavano le armi, non si pose subito, ma da allora [il periodo subito successivo agli attentati] restò sempre sullo sfondo. Non si decise in quel momento come affrontare Saddam, ma era evidente che prima o poi andasse affrontato, vale a dire rimesso in riga o depresso»³⁰. Nell'aprile 2002, Bush e Blair ebbero una lunga discussione sull'Iraq.

La pianificazione delle operazioni in Iraq iniziò nel gennaio 2002. Il 29, nel suo discorso sullo stato dell'Unione, il Presidente Bush sposò le tesi neoconservatrici³¹, denunciando l'«asse del male» composto da Iraq, Iran e Corea del Nord ed iniziando a presentare il tema dell'azione preventiva: «Alcuni governi saranno timidi davanti al terrorismo. Non abbiate dubbi al riguardo: se essi non agiscono, l'America agirà [...]. Non aspetterò gli eventi, mentre i pericoli si addensano. Non starò a guardare mentre il pericolo si avvicina». Le reazioni europee a tale discorso furono sferzanti. Il Primo Ministro francese Lionel Jospin ed il suo

²⁹ R. Sikorski, *Interview with Paul Wolfowitz*, in *Prospect*, dicembre 2004. Fin dall'indomani degli attacchi terroristici, come già rilevato, il Sottosegretario alla Difesa aveva attirato l'attenzione sull'Iraq, non trovando però consenso tra gli altri membri dell'amministrazione, a parte Rumsfeld (Daalder - Lindsay, *America senza freni...*, cit., p. 138; A. Simoni, *Cambio di rotta: la dottrina Bush e la crisi della supremazia americana*, Torino 2007, pp. 132-33; Bush, *Decision Points*, cit., pp. 188-89; Rumsfeld, cit., pp. 417-21). Cfr. soprattutto Borsani, *La NATO e la guerra al terrorismo...*, cit., pp. 109-14.

³⁰ Blair, cit., p. 422. Cfr. J.M.O. Sharp, *Debunking the Myth: the US-UK “Special Relationship” after Iraq*, in Evangelista - Parsi, *Partners or Rivals?...*, cit., pp. 112-13.

³¹ Il discorso era stato scritto da David Frum, legato all'*American Enterprise Institute*, il *think tank neocon* (cfr. *infra*, cap. IV, § 2).

Ministro degli esteri accusarono di «semplicità» la posizione di Bush; il Ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer lamentò che gli alleati della NATO non potevano essere trattati da «satelliti» ed il Commissario alle relazioni esterne della UE, il britannico Chris Patten, ammonì che nemmeno una superpotenza poteva fare tutto da sola. Il riferimento all'«asse del male» fu sarcasticamente paragonato alla famosa definizione di Reagan dell'Unione Sovietica come «impero del male», che peraltro aveva avviato una politica destinata ad avere successo³². Non a caso, un alto funzionario dell'amministrazione Bush osservò nel novembre 2002: «Gli europei [...] hanno avuto torto su quasi tutte le maggiori crisi internazionali degli ultimi vent'anni»³³.

Tra febbraio e marzo il Generale Tommy R. Franks a capo dello *U.S. Central Command* ordinò il rientro in patria della *task force* delle Forze Speciali che pattugliava il confine tra Afghanistan e Pakistan (anche a caccia di Osama Bin Laden), in vista del futuro impiego in Iraq. Vennero ritirati dai cieli afgani i bombardieri B-1 e dimezzata la flotta del nel Golfo Persico mentre la CIA chiuse le sue basi a Herat, Mazar-i-Sharif e Kandahar. Secondo alcune fonti, i militari in Afghanistan furono assai addolorati e frustati³⁴. In realtà le prospettive in quel Paese sembravano in quel momento ancora rosee: «Qualunque guerra è una faccenda seria, ma quando noi arrivammo in Afghanistan nel maggio 2002, non era chiaro se era in corso alcuna guerra. – ha scritto il Generale Stanley McChrystal – La caccia ad Al-Qaeda continuava, ma i Talebani sembravano essere stati decisamente sconfitti»³⁵.

Va inoltre considerato che Bush ereditava la strategia militare adottata da Clinton e dal Ministro della difesa Les Aspin il 1° settembre 1993³⁶, la *Bottom Up Review*, che prevedeva la capacità di combattere contemporaneamente due conflitti regionali, con particolare riferimento alla Corea, all'Asia sud-occidentale (Iraq)

³² Criticata da un paladino progressista dell'Unione Europea, cfr. J. McCormick, *The European Superpower*, Basingstoke-New York 2007, pp. 51-52.

³³ Gordon - Shapiro, *Allies at War...*, cit. pp. 66-7 e 88.

³⁴ Cfr. B. Gellman - D. Linzer, *Afghanistan, Iraq: Two Wars Collide* in *The Washington Post*, 22-10-2004.

³⁵ S. McChrystal, *My Share of the Task. A Memoir*, New York 2013, p. 77.

³⁶ Cfr. il commento di M. Klare, *Les stratèges de Washington se préparent à de nouvelles expéditions guerrières*, in *Le Monde Diplomatique*, Novembre 1993, pp. 8-9.

ed alla Libia; la *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* del luglio 1994 parlava a sua volta di vincere «in concerto con gli alleati regionali» due «importanti conflitti regionali quasi simultanei»³⁷.

Nel discorso del 1° giugno alla cerimonia di diploma dei cadetti dell'Accademia militare di West Point³⁸, il Presidente Bush delineò la nuova dottrina strategica dell'amministrazione americana, sottolineando che la strategia della deterrenza utilizzata con successo durante la Guerra Fredda non poteva funzionare contro un nemico extraterritoriale come il terrorismo internazionale; quindi gli Stati Uniti non avrebbero esitato ad usare anche preventivamente la forza militare. Infine, a settembre fu pubblicata la *National Security Strategy* dove la nuova strategia americana fu articolata organicamente, suscitando in Europa reazioni preoccupate³⁹.

Cominciava ad emergere sempre più chiaramente in pubblico la prospettiva di una guerra all'Iraq, apertamente delineata il 26 agosto 2002 in un discorso del Vice Presidente Cheney all'associazione dei *Veterans of Foreign Wars*. Il 5 agosto il Generale Franks aveva presentato il piano definitivo, che prevedeva anche un massiccio bombardamento aereo della Guardia repubblicana irachena per evitare difendesse a oltranza Bagdad: sarebbe stata una strategia di «*shock and awe*»⁴⁰.

Sulla questione dell'attacco all'Iraq lo scontro tra le due sponde dell'Atlantico divenne aperto e dai toni sempre più accesi, coinvolgendo in particolare i governi francese e tedesco, mentre le opinioni pubbliche in quasi tutti i Paesi europei, anche quelli i cui governi si schierarono a fianco degli Stati Uniti, disapprovarono la guerra, che trovò oppositori anche tra autorevoli esponenti americani. I Generali Brent Scowcroft, Consigliere per la sicurezza nazionale di Bush Sr., ed Anthony Zinni, già Comandante del CENTCOM, misero in guardia che l'attacco all'Iraq avrebbe danneggiato la guerra globale al terrorismo e comportato conseguenze

³⁷ *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington, July 1994, p. 7.

³⁸ *Graduation Speech at West Point*, 1-6-2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>.

³⁹ Cfr. il prossimo paragrafo di questo capitolo.

⁴⁰ Bush, *Decision Points*, cit., pp. 234-35.

imprevedibili⁴¹. Due ex Segretari di Stato di Bush Sr., Lawrence Eagleburger e James Baker III, invitarono a soppesare bene costi e rischi. Baker e Kissinger, che pure non era contrario alla politica di *regime change*, ammonirono a cercare un'ampia legittimazione internazionale all'intervento. L'ideatore della politica di *containment*, George Kennan, denunciò la mancanza «di alcun piano realistico per affrontare il grande stato di confusione che probabilmente conseguirebbe anche dopo la riuscita eliminazione del dittatore»⁴². Il consenso dell'opinione pubblica americana all'intervento militare contro Saddam Hussein scese, a fine agosto, al 56%, rispetto ad una media, nell'anno precedente, tra il 67 ed il 78%⁴³.

Sulla questione se l'attacco all'Iraq richiedesse un mandato dell'ONU il Presidente Bush, Cheney e Rumsfeld avevano un'opinione precisa: «Da un punto di vista legale, una risoluzione non era necessaria. Tre anni prima il Presidente Clinton e i nostri alleati della NATO avevano abbattuto in Serbia il dittatore Slobodan Milosevic, senza un'esplicita risoluzione dell'ONU»⁴⁴. D'altro canto «quasi tutti gli alleati consultati», *in primis* Blair, e lo stesso Segretario di Stato Powell ritenevano essenziale una risoluzione dell'ONU agli occhi dell'opinione pubblica. Powell inoltre «aveva le più profonde riserve»⁴⁵ sull'intera operazione. La Rice si convinse all'inizio del 2003 che non vi erano alternative all'uso della forza militare contro Saddam Hussein⁴⁶.

Il via alla crescente contrapposizione tra l'asse franco-tedesco e l'amministrazione Bush fu dato dal Cancelliere Schröder. Nella sua visita a Washington nel gennaio 2002 egli aveva dato a Bush la fondata impressione di appoggiare l'invasione dell'Iraq. Fino a febbraio di quell'anno, il Cancelliere Schröder era solito ripetere

⁴¹ Scowcroft e Zinni, in coerenza con una visione realistica, successivamente si pronunciarono contro il ritiro delle truppe americane dall'Iraq (*Realists on Iraq*, in *The Wall Street Journal Europe*, 7-6-07, p. 17).

⁴² Intervista del 25-9-02, cit. in J.-M. Ruiz, *From dispute to consensus. The emergence of transatlantic opposition to neo-conservatism*, in Baylis - Roper (eds.), *The United States and Europe...*, cit., pp. 51-52.

⁴³ Cfr. Gordon - Shapiro, *Allies at War...*, cit., pp. 96-97.

⁴⁴ Bush, *Decision Points*, cit., pp. 237-38. *Ibi*, pp. 238-47, per la ricostruzione delle vicende relative al mandato dell'ONU.

⁴⁵ *Ibi*, p. 251.

⁴⁶ Le sue motivazioni a favore della guerra non appaiono lineari (Rice, *No Higher...*, cit., pp. 186-87).

convintamente a Bush che «ciò che vale per l'Afghanistan vale per l'Iraq [...]. Sarò con voi»⁴⁷. Ora il Cancelliere tedesco, impegnato in una campagna elettorale nella quale i sondaggi lo davano perdente, decise di cavalcare i sentimenti pacifisti dell'opinione pubblica tedesca⁴⁸ e, in risposta al discorso di Cheney, escluse qualunque partecipazione, anche finanziaria, del suo Paese ad una «avventura militare» in Iraq, arrivando in un successivo intervento ad escludere categoricamente di unirsi ad un'operazione militare anche se avesse avuto il benestare dell'ONU. Il 20 settembre, due giorni prima delle elezioni, il Ministro della giustizia tedesco, Herta Däubler-Gmelin, accusò Bush di agitare lo spettro della guerra per «distogliere l'attenzione dai suoi problemi interni [...]. Una classica tattica già usata anche da Hitler». Washington reagì affermando che il commento «oltraggioso» aveva «avvelenato» le relazioni tra Germania e Stati Uniti. Un'immediata lettera esplicativa di Schröder fu considerata del tutto inadeguata dalla Casa Bianca, che la definì «insultante», perché il Cancelliere, osservò un portavoce, «in effetti si era definito dispiaciuto che Bush avesse deciso di infuriarsi per commenti che la Däubler-Gmelin non aveva fatto».

Nonostante Schröder, subito dopo la vittoria elettorale, smorzasse la sua retorica pacifista e riaffermasse l'impegno della Germania a far fronte a tutti i suoi obblighi NATO, i rapporti tra i due *leaders* non si normalizzarono più. Schröder fu accusato dagli americani di aver rinnegato una sua dichiarazione del gennaio 2002 di «comprendere» la posizione di Bush sull'Iraq, semmai invitando soltanto ad agire rapidamente e con decisione, e di aver tradito la sua parola di non cavalcare in campagna elettorale la questione della guerra al regime di Saddam Hussein. Nel maggio 2002 Bush aveva dichiarato: «Abbiamo nella Germania un amico fidato ed un alleato. Questo è un Paese sicuro di sé, guidato da un uomo sicuro di sé». Un anno dopo l'ex Ambasciatore americano a Berlino parlò di «una nuova Germania, sleale, confusa e debole»⁴⁹ e, sempre nel maggio 2003, al Segretario di Stato Rice la rivista

⁴⁷ Cit. in Bush, *Decision Points*, cit., p. 345

⁴⁸ Alla domanda di un sondaggio se truppe tedesche dovessero partecipare ad una guerra in Iraq, il 4% rispose sì in ogni caso, il 45% sì solo con il mandato dell'ONU, il 50% no in qualunque circostanza (Merkl, *The Rift Between America...*, cit., p. 27).

⁴⁹ Baylis - Roper (eds.), *The United States and Europe...*, cit., pp. 55 e 39.

tedesca *Focus* attribuì la formula «*punish France, ignore Germany and forgive Russia*», da interpretare nel senso che l'amministrazione Bush avrebbe cercato di aggiustare le relazioni con la Germania, ma avrebbe continuato ad ostracizzare il Cancelliere Schröder, i cui rapporti con Bush «non sarebbero più stati quelli del passato e quelli che dovrebbero essere»⁵⁰. Un altro commento attribuito alla Rice riferiva anche l'opinione di Bush che il «*background* e la carriera» del Ministro degli esteri Fischer, con un passato di militante pacifista di estrema sinistra con posizioni quanto meno ambigue verso la violenza politica, «non corrispondevano ad un profilo di statista».

La Francia seguì inizialmente una linea diversa da quella tedesca, non escludendo *a priori* un'azione militare, ma vincolandola ad una legittimazione internazionale⁵¹, un'esigenza fortemente sostenuta anche dal Primo Ministro britannico Blair, comunque più in sintonia con Bush. Durante l'autunno 2002 l'Eliseo non escluse mai aprioristicamente un attacco militare all'Iraq. Il Consiglio di Sicurezza dell'ONU divenne uno dei palcoscenici dello scontro. Dopo due mesi di trattative tra Washington e Parigi sul testo, l'8 novembre il Consiglio di Sicurezza approvò all'unanimità la risoluzione 1441, che constatava la persistente violazione da parte dell'Iraq delle precedenti risoluzioni richiedeva al governo di Bagdad di permettere senza alcuna restrizione le ispezioni internazionali e lo minacciava di «serie conseguenze» in caso di ulteriori violazioni degli obblighi relativi al disarmo. La risoluzione si prestava a diverse interpretazioni. Secondo Washington essa autorizzava automaticamente l'uso della forza se gli ispettori dell'ONU avessero constatato un comportamento illegale dell'Iraq, mentre per Parigi l'azione militare avrebbe potuto essere intrapresa solo dopo una nuova risoluzione.

⁵⁰ <http://www.commondreams.org/headlines03/0525-09.htm>. Cfr. Bush, *Decision Points*, cit., pp. 234-35.

⁵¹ Chirac non esprimeva una posizione propriamente gollista. Il Generale De Gaulle si era così espresso una volta sull'ONU: «Noi non le riconosciamo alcun diritto né di arbitrato né di giurisdizione» (C. De Gaulle, *Discours et messages*, tome 3, 1958-1962, Parigi 1970); in un'altra aveva negato alle nazioni «dette unite», «alcun facoltà di proclamare il diritto e legiferare» (A. Lewin, *La France et l'ONU: 1945-1995*, Condé-sur-Noireau 1995, p. 103; M. Vaïsse, *La grandeur: politique étrangère du Général de Gaulle 1958-1969*, Parigi, 1998, pp. 310-20).

Il clima delle relazioni transatlantiche sembrava ancora abbastanza stabile⁵². Il 28-29 novembre il vertice NATO di Praga fece ulteriori progressi nell'approvare il principio di operazioni "fuori area" e decise la creazione della *NATO Response Force* (NRF). Il 16 dicembre NATO ed UE sottoscrissero una dichiarazione comune sulla loro cooperazione in materia di sicurezza⁵³. Lo stesso giorno inviò al Pentagono il Generale Jean Patrick Gaviard, il quale notificò allo *staff* del CENTCOM che, se il Consiglio di Sicurezza avesse approvato l'invasione, la Francia sarebbe stata pronta a fornire alla coalizione dai diecimila ai quindicimila soldati, un centinaio di velivoli ed un gruppo navale con una portaerei⁵⁴. A Washington si pensò che Parigi sarebbe stata come sempre un alleato litigioso ma alla fine si sarebbe allineata a Washington e Londra⁵⁵.

Il dissenso si era manifestato già dopo la presentazione il 7 dicembre da parte dell'Iraq di un documento di dodicimila pagine sulle armi di distruzione di massa che, pur con toni differenti, sia francesi sia americani giudicarono assai insoddisfacente. Mentre Washington pensava che il comportamento di Bagdad costituisse una «materiale violazione» della risoluzione ONU e che l'uso della forza contro l'Iraq fosse automaticamente lecito, la Francia e la stessa Gran Bretagna, pur stretto alleato degli Stati Uniti, ritenevano invece che per arrivare a ciò occorresse una seconda risoluzione del Consiglio di Sicurezza. Sia per accontentare la Gran Bretagna, sia probabilmente anche perché le forze di invasione non erano ancora pronte, l'amministrazione Bush si impegnò in questo senso. Comunque era chiaro che Bush era sempre più determinato ad invadere l'Iraq, mentre la posizione di Chirac si irrigidiva in senso opposto.

Il 22 gennaio 2003 il contrasto divenne aperto, assumendo un carattere più generale. Dal vertice Chirac-Schröder in occasione del 40° anniversario dello storico trattato franco-tedesco dell'Eliseo emerse una posizione comune su due punti: solo il Consiglio di Sicurezza dell'ONU poteva prendere decisioni e comunque la

⁵² S.R. Dockrill, *The Transatlantic Alliance in the Iraq Crisis*, in Baylis - Roper, *The United States and Europe...*, cit., pp. 125-26.

⁵³ Cfr. *infra*, cap. III, § 2.

⁵⁴ Cfr. Pond, *The dynamics...*, cit., pp. 36-55 (p. 41 per l'eventuale contributo militare francese).

⁵⁵ Gordon - Shapiro, *Allies at War...*, cit., pp. 104-5 e 142-43.

guerra era «la soluzione peggiore e quindi bisogna fare di tutto per prevenirla». Intervistato lo stesso giorno sull'opposizione dell'«Europa» alla guerra, il Segretario alla Difesa Rumsfeld rispose con le parole destinate ad un'immediata risonanza: «Voi pensate all'Europa come Germania e Francia. Io no. Io penso quella sia la «vecchia Europa». Se guardate oggi all'intera parte europea della NATO, il centro di gravità si sta spostando verso est. E ci sono molti nuovi membri [...]. La Germania è stata un problema e la Francia anche. Ma c'è un vasto numero di altri Paesi in Europa che non sono dalla parte di Francia e Germania [...]. Sono al fianco degli Stati Uniti»⁵⁶. Le reazioni tedesche e francesi furono fortemente irritate, ma anche il Segretario di Stato Powell «era furioso»⁵⁷, per una frase che danneggiava i suoi sforzi di ottenere il sostegno di Francia e Germania in sede ONU.

Le polemiche divennero ancora più feroci, investendo anche l'UE, quando a seguito dell'iniziativa dell'autorevole quotidiano conservatore americano *The Wall Street Journal*, a quanto pare senza intervento dell'amministrazione americana peraltro informata⁵⁸, il 30 gennaio venne pubblicata una dichiarazione collettiva di sostegno alla politica di Bush sottoscritta dai *leaders* di otto Paesi europei, tutti membri della NATO, Danimarca, Gran Bretagna, Italia, Portogallo, Spagna, Repubblica Ceca⁵⁹, Polonia e Ungheria, i primi cinque anche membri della UE, gli altri tre in procinto di entrarvi. Il Primo Ministro olandese, pur d'accordo con il testo, non firmò, essendo alla vigilia delle elezioni. La Germania accusò i firmatari di minare apertamente la PESD ed il Ministro degli

⁵⁶ www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1330. Cfr. G. Dottori - M. Amorosi, *La Nato dopo l'11 settembre. Stati Uniti ed Europa nell'epoca del terrorismo globale*, Roma 2004, p. 77, e, soprattutto Rumsfeld (cit., p. 444), ove sostiene che in realtà egli intendeva dire la «vecchia NATO», non la «vecchia Europa».

⁵⁷ Bush, *Decision Points*, cit., p. 88.

⁵⁸ Bush teneva stretti contatti con i *leaders* europei più atlantisti, Aznar, Berlusconi e Blair. Come si vedrà di seguito, l'Italia, a differenza di Spagna e Gran Bretagna, non aveva allora un seggio al Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

⁵⁹ Il Presidente Vaclav Havel firmò due giorni prima della fine del suo mandato ed il Primo Ministro ceco si dichiarò non vincolato da tale firma. I sondaggi indicavano che in tutti gli otto Paesi l'opinione pubblica era contraria alla guerra, con maggioranze percentuali che andavano dal 61% nella Repubblica Ceca al 79% in Danimarca (cfr. Merkl, *The Rift Between America...*, cit., p. 33).

esteri francese Dominique Galouzeau de Villepin cancellò un incontro con il suo omologo britannico Jack Straw. Il 5 febbraio seguì un altro documento di sostegno ancora più esplicito alla politica americana firmato dai “dieci di Vilnius”, dal nome della capitale lituana dove nel maggio 2000 tali Paesi avevano sottoscritto una richiesta comune di ammissione alla NATO: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Slovenia, Romania (già invitati ad entrare al vertice di Praga del novembre precedente), Albania, Croazia e Macedonia.

La lettera dei dieci irritò profondamente Chirac, che vide in essa il profilarsi di una *lobby* atlantica, che una volta entrata nella UE avrebbe contestato la *leadership* franco-tedesca ed agito da “cavallo di Troia” di Washington. Il Presidente francese reagì quindi con una violenza verbale che nulla aveva da invidiare a quella di certi americani. Il 17 febbraio, durante una conferenza stampa dopo il vertice straordinario e informale del Consiglio Europeo⁶⁰, Chirac osservò che la lettera era firmata da cinque Paesi candidati all'ingresso nella UE, altri due la cui candidatura era stata rinviata ed altri tre che non avevano ancora lo *status* di candidati⁶¹; accusò i Paesi del primo gruppo di aver «perso una buona occasione di tacere» perché la loro mossa era «un po' comica o infantile» e, agitando la minaccia di una mancata ratifica dell'allargamento dell'UE, li definì «poco ben educati ed un po' incoscienti dei pericoli che comportava un allineamento troppo rapido alla posizione americana». Riferendosi poi a Romania e Bulgaria, Chirac aggiunse che se «volevano diminuire le loro *chances* di entrare in Europa non potevano trovare un sistema migliore». Parigi e Berlino pretesero dunque di presentare la propria posizione come quella “europea”, ma in realtà, come osservò giustamente il Presidente polacco Aleksander Kwasniewski, «non c'era nessuna posizione comune sull'Iraq all'interno dell'Unione»⁶².

Sempre in febbraio, la crisi investì direttamente la NATO. Gli Stati Uniti, colpiti dalle critiche di averla esclusa dalle operazioni

⁶⁰ www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/conf-chirac.

⁶¹ Rispettivamente i tre Paesi Baltici, la Slovenia e la Slovacchia; Bulgaria e Romania; Albania, Croazia e Macedonia.

⁶² Cit. in S. Giusti, *L'impatto della co-optazione dei Paesi dell'Europa centro-orientale sulle relazioni transatlantiche*, in Colombo (a cura di), *L'Occidente diviso...*, cit., p. 145.

militari in Afghanistan, pensarono ora di impegnarla in qualche modo in Iraq⁶³. Avendo ignorato la NATO in una guerra che aveva avuto un largo consenso, cercavano ora di coinvolgerla, sia pure indirettamente, in un conflitto sul quale vi era invece un ampio dissenso. Gli storici futuri potranno far meglio luce su come maturò questa decisione, visto che ancora il 22 settembre 2002 il Segretario alla Difesa Rumsfeld, alla domanda se la NATO potesse essere coinvolta in operazioni militari in Iraq, rispose con *nonchalance*: «Non posso immaginare [...] non mi è passato per la mente»⁶⁴. Indirettamente, comunque, Bush fornì la spiegazione per cui gli Stati Uniti avrebbero riscoperto la struttura militare della NATO. L'Alleanza sarebbe stata coinvolta non per operare in prima linea in Iraq, ma per ricoprire un ruolo consultivo e legittimante per la coalizione che Washington avrebbe formato. Ottenere il sostegno militare alleato sarebbe stato un mezzo per raggiungere il consenso politico all'azione. D'altronde, sin da maggio 2002, un intellettuale vicino alla Casa Bianca come Charles Krauthammer aveva scritto che la «NATO, come alleanza militare è morta [...] [essa si è trasformata] da organizzazione militare a organizzazione politica»⁶⁵. Gli alleati avrebbero dovuto dimostrare di volere «agire in modo compatto»⁶⁶ nella *war on terror*, e perciò Washington avrebbe sottoposto la sua «più importante» alleanza ad «un test di credibilità»⁶⁷ politica, ancor più che militare. Con tale test l'Alleanza sarebbe dovuta divenire un semplice «elemento della Pax Americana [...] un utile strumento per la gestione politica e la strategia USA»⁶⁸.

Il 4 dicembre 2002 il Sottosegretario Wolfowitz aveva esposto al quartiere generale di Bruxelles quattro possibili opzioni di intervento della NATO: assistenza alla Turchia in caso di rappresaglia

⁶³ Cfr. A. Monaco, *16-to-3: The Allies at loggerheads over Iraq e Iraq: Another test for NATO?*, Isis Europe, NATO Notes, vol. 5, n. 1, 31-1-2003, e n. 2, 28-2-2003 [da Internet]; Gordon - Shapiro, *Allies at War...*, cit., pp. 136-41.

⁶⁴ Cit. *ibi*, p. 63.

⁶⁵ C. Krauthammer, *NATO is Dead. Long Live NATO* in *The Washington Post*, 24-5-2002.

⁶⁶ C. Powell, cit. in *La Stampa*, *La rissa europea sull'Iraq si allarga alla Nato*, 10-2-2002.

⁶⁷ D. Rumsfeld, cit. in *ibi*.

⁶⁸ T. Donnelly, *Ripensare la NATO* in *Rivista della NATO*, *Il dopo Iraq*, Estate 2003.

irachena sul suo territorio, supporto logistico ai Paesi alleati coinvolti nella guerra, una più ampia partecipazione ad essa, o un ruolo post-bellico. A metà gennaio Wolfowitz propose formalmente una lista di misure: l'invio di AWACS e di batterie antimissili *Patriot* a difesa della Turchia, l'impiego di forze navali della NATO come scorta nel Mediterraneo alle navi americane dirette nel Golfo Persico, l'uso di truppe dei Paesi NATO per la guardia a basi in Europa ed altrove ed in sostituzione di truppe americane impegnate in missioni di *peacekeeping* nei Balcani ed altre aree. Il 22 gennaio – lo stesso giorno delle dichiarazioni comuni Chirac-Schröder – Francia e Germania, la cui posizione era condivisa da Belgio e Lussemburgo, manifestarono la loro opposizione formale alla pianificazione di tali misure, perché avrebbero assunto il significato di entrare in una logica di guerra da tali Paesi rifiutata.

Gli Stati Uniti, invocando l'art. 4 del Trattato nord-atlantico, che recita «le parti si consulteranno ogni volta che, nell'opinione di una di esse, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una delle parti fosse minacciata», chiesero che il Consiglio Atlantico discutesse le loro proposte. La prima riunione del Consiglio Atlantico, il 10 febbraio, vide in particolare lo scontro, anche con toni vivaci, tra i rappresentanti americano e britannico e quelli francese, tedesco e belga, che si opposero alle misure proposte. Seguirono aspre dichiarazioni pubbliche di vari esponenti americani sul comportamento degli alleati recalcitranti. Washington esaminò tre vie per superare l'*impasse*: limitare le richieste alle misure protettive alla Turchia, applicare una decisione presa nel febbraio 2000 dal Consiglio Atlantico che conferiva al SACEUR l'autorità in tempo di crisi di prendere misure a difesa dello spazio terrestre ed aereo della NATO, demandare la decisione al *Defence Planning Committee*, organismo del quale la Francia non faceva più parte dal 1967, ossia da quando era uscita dalle strutture militari integrate dell'Alleanza. In effetti, dopo un'altra riunione infruttuosa del Consiglio Atlantico svoltasi il 12 febbraio e dopo che la Turchia stessa ebbe presentato direttamente la richiesta di consultazioni, la Germania, preoccupata di ricucire le relazioni con Washington⁶⁹, annunciò la sua disponibilità ad

⁶⁹ La stampa di vari Paesi riportò notizie che Rumsfeld aveva ordinato di preparare piani per punire il tradimento della Germania, ad esempio attraverso un

approvare le misure richieste in sede di DPC; il Belgio resistette in solitaria opposizione un'altra giornata, ma infine il 18 il DPC decise all'unanimità di adottare le decisioni richieste a difesa della Turchia.

Lo scontro in sede NATO fu aggravato dall'ignoranza del francese da parte del Segretario generale Lord Robertson e dal suo modo troppo aggressivo di spingere per una risoluzione prima di raggiungere il consenso su di essa, utilizzando la "procedura del silenzio/assenso" e costringendo i contrari a rendere pubblico il loro dissenso⁷⁰. Lo scontro, giudicato da alcuni il più grave nella storia dell'Alleanza, riguardava un problema che nella sostanza poteva essere risolto bilateralmente. La stessa Germania si era dichiarata disposta a fornire missili *Patriot* (la cui reale utilità è stata poi messa in discussione) ed aerei AWACS ai Paesi Bassi, in modo da permetterle di assistere la Turchia, mentre sia Parigi sia Berlino chiarirono che in caso di attacco sarebbero state le prime ad intervenire in difesa di Ankara⁷¹. Washington, poco più di un anno dopo averla snobbata, volle però verificare la coesione della NATO e sottoporre ad un test di fedeltà atlantica quegli alleati il cui aiuto non aveva ritenuto essenziale in Afghanistan. La vicenda cadde poi nel grottesco quando la Turchia, contrariamente alle aspettative di Washington, non autorizzò il passaggio dal suo territorio delle truppe di invasione americane, vanificando così il rischio di rapresaglia irachena.

completo ritiro delle truppe americane dai *Länder* dove la loro presenza costituiva un fattore economico importante.

⁷⁰ R.C. Hendrickson, *Diplomacy and War at NATO: The Secretary General and Military Action after the Cold War*, Columbia-London 2006, cap. 5. «Le sue limitate capacità di parlare francese [...] in una certa misura limitarono la sua efficacia come Segretario generale. Altri Segretari generali della NATO, tra i quali Manlio Brosio e Lord Carrington, hanno riconosciuto l'importanza della conoscenza di lingue straniere nel promuovere il consenso» (Id., *NATO Secretaries-General, The Legacies of Joseph Luns and Jaap de Hoop Scheffer in Atlantisch Perspectief*, n. 3, maggio 2009, http://www.atlcom.nl/ap_archive/pdf/AP%202009%20nr.%203/Hendrickson.pdf).

⁷¹ In occasione della prima guerra all'Iraq il leader liberale tedesco Conte Otto von Lamsdorff aveva espresso la convinzione «che un attacco missilistico [iracheno] sul territorio turco non richiede[va] una risposta NATO» ed alcuni membri del *Bundestag* dissero che Ankara aveva agito in maniera provocatoria e che la Germania non era tenuta ad assisterla (*Germany reluctant to defend Turkey if Iraq retaliates*, in *The Washington Post*, 22-1-91).

L'atto finale dello scontro transatlantico prima dell'inizio delle ostilità avvenne il 10 marzo, quando Chirac annunciò che all'ONU la Francia avrebbe posto «il veto a qualunque nuovo ultimatum all'Iraq qualunque siano le circostanze»⁷². La dichiarazione fu appoggiata da Russia, Cina, anch'esse dotate di diritto di veto, e da Germania e Siria, in quel momento membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza. Gli Stati Uniti vagheggiarono di ottenere almeno un successo propagandistico, facendo votare comunque a maggioranza una risoluzione di appoggio all'intervento militare in Iraq, ma si resero conto che diversi altri membri elettivi, compresi Stati considerati "amici", pur sottoposti a pressioni da Washington, non erano disposti a sostenerla⁷³.

Le settimane in cui Washington cercò di ottenere una risoluzione favorevole al Consiglio di Sicurezza rappresentarono una commedia degli errori. Cedendo alle insistenze di Blair⁷⁴ e pagando un tributo alle esigenze internazionaliste presenti nella loro tradizione diplomatica delle quali era portavoce il Segretario di Stato

⁷² Secondo Gordon - Shapiro (*Allies at War...*, cit., pp. 152-53) la frase «qualunque siano le circostanze» si riferiva al voto nel Consiglio di Sicurezza (ossia la Francia avrebbe posto il veto indipendentemente dall'appoggio anche rilevante che la risoluzione avrebbe raccolto) e non ad una aprioristica opposizione ad un intervento comunque evoltesse la situazione in Iraq; in ogni caso la dichiarazione irritò fortemente Washington e Londra.

⁷³ In caso di votazione, gli Stati Uniti potevano contare sicuramente solo su Gran Bretagna, Bulgaria, Spagna e, forse, Pakistan. Gli altri membri elettivi, oltre a Germania e Siria, erano Angola, Camerun, Cile, Guinea, Messico.

⁷⁴ Il Ministro degli esteri Jack Straw e altri avvisarono Blair che senza una risoluzione dell'ONU avrebbe potuto non superare il voto della Camera dei Comuni. Il Primo Ministro ha ricordato: «Il mio isolamento nel Gabinetto, e tanto più nel gruppo parlamentare laburista e in gran parte dei media era spaventoso» (Blair, *Un viaggio*, cit., pp. 485-86); l'Autore dedica molte pagine a spiegare la sua posizione riguardo alla decisione di andare in guerra contro l'Iraq, per la quale dichiara di non potere «avere rimorsi» (p. 440) ed al conflitto stesso; ricorda poi un inopportuno intervento a gamba tesa di Rumsfeld che metteva in dubbio la possibilità di intervento del Regno Unito a causa della politica interna (p. 510). Il 17 marzo 2003, in dissenso con la partecipazione alla guerra in Iraq, Robin Cook rassegnò le dimissioni da Lord Presidente del Consiglio e Ministro dei rapporti col Parlamento (*Leader* della Camera dei Comuni); il Ministro per lo sviluppo internazionale Clare Short si oppose alla guerra, accettò tuttavia la risoluzione della Camera dei Comuni che approvò l'intervento con 412 voti contro 149, ma il 12 maggio si dimise. Molto spazio all'Iraq dedicano anche le memorie di Bush (*Decision Points*, cit., cap. 8).

Powell, gli Stati Uniti cercarono inutilmente una più chiara risoluzione sull'uso della forza, incappando nel veto aprioristicamente preannunciato dalla Francia, che diede una illusoria tranquillità a Saddam Hussein. Il veto non può però fermare l'attacco di una grande Potenza, può solo impedire di legittimarlo. Washington avrebbe potuto giocare d'anticipo: sostenere (a torto o a ragione) di essere autorizzata ad atti di guerra dalle precedenti risoluzioni non rispettate e poi porre il veto ad un'eventuale risoluzione di condanna, ribaltando così il problema della legalità della sua azione. Le settimane spese all'ONU non contribuirono certo a migliorare l'immagine degli Stati Uniti. L'esperienza dei due sfortunati tentativi di ottenere l'avallo dell'ONU ed il coinvolgimento della NATO nella guerra all'Iraq fornì probabilmente buoni argomenti agli unilateralisti di Washington.

Mentre in vari Paesi d'Europa si susseguivano manifestazioni pacifiste ed i sondaggi segnalavano sia l'opposizione dell'opinione pubblica europea alla guerra sia il crollo di immagine dell'America nel Vecchio Continente⁷⁵, la contrapposizione franco-americana diede luogo negli Stati Uniti a varie manifestazioni un po' folkloristiche, come versare nei lavandini *champagne* e vini francesi e ribattezzare ai ristoranti del Congresso *freedom fries* le *French fries*⁷⁶. Già nel 1917 si erano inventati i "crauti della libertà"!

Il 16 marzo si svolse alle Azzorre, ospitato dal Primo Ministro portoghese José Manuel Durão Barroso, il vertice cui parteciparono Bush, Blair ed il Presidente del governo spagnolo José

⁷⁵ La guerra all'Iraq fu approvata dal 70% degli americani, mentre più del 70% degli europei vi si oppose. Secondo un sondaggio del gennaio 2003 in dieci Paesi, l'unico dove la maggioranza della popolazione approvava un'azione unilaterale americana era la Slovacchia; le percentuali degli oppositori andavano da più dell'80% in Germania, Francia ed Estonia, al 75% in Spagna ed Italia, a più del 60% in Polonia, Gran Bretagna ed Ungheria. In maggio, dopo il facile abbattimento del regime di Saddam Hussein solo in Gran Bretagna e Polonia la maggioranza giudicò giustificata la guerra (Hopf, *Dissipating Hegemony...*, cit., p. 42). Dati coincidenti in Merkl, *The Rift Between America...*, cit., pp. 32-33 e Sloan, *Permanent Alliance?...*, cit., p. 251; mentre maggioranze ancora più forti contro la politica americana in Iraq sono indicate in Gordon - Shapiro, *Allies at War...*, cit., p. 79.

⁷⁶ Ciò non impedì però un consistente aumento degli investimenti francesi negli Stati Uniti ed americani in Francia (J.A. McKinney, *Transatlantic relations in a global economy*, in Baylis - Roper, *The United States and Europe...*, cit., p. 163).

Maria Aznar; lo stesso giorno Bush consultò telefonicamente il *Premier* italiano Silvio Berlusconi, che non partecipò alla riunione con la motivazione che l'Italia non era membro del Consiglio di Sicurezza. Il 20 iniziò l'attacco all'Iraq (operazione *Iraqi Freedom*), al quale presero parte fin dal primo giorno duecentocinquanta mila americani, quarantacinquemila britannici, duemila australiani e 194 polacchi, ai quali si aggiunsero in aprile 545 danesi. Gli Stati Uniti vantaronò il sostegno di una *coalition of the willing* comprendente 49 Paesi (tra i quali 18 europei, quelli dei due documenti di gennaio e febbraio), 33 dei quali fornirono poi truppe nella fase successiva alle *major combat operations*. La coalizione comprendeva anche una *poussière d'états* come la Micronesia, le Isole Marshall, Palau, Tonga, privi di Forze Armate e fu definita dal *New York Times* la «coalizione degli anonimi, dei dipendenti, degli indifferenti e dei disinteressati»⁷⁷. Molti dei *willing* in realtà non erano altrettanto *able* di dare un contributo concreto alle operazioni. Uno dei paradossi della situazione fu che la Germania, ostracizzata da Washington per la sua opposizione alla guerra, diede un sostegno concreto agli Stati Uniti superiore a quello di diversi membri della *coalition*, concedendo l'utilizzo delle basi ed i diritti di sorvolo del suo territorio, mantenendo in Kuwait veicoli per la scoperta di armi chimiche e biologiche e mandando missili *Patriot* in Turchia.

«La rottura transatlantica sull'Iraq fu altrettanto il risultato di errori diplomatici, conflitto di personalità, tempistica infelice, analisi sbagliate e sfortuna quanto il prodotto di una marcia inarrestabile verso il divorzio transatlantico»⁷⁸. Le bordate polemiche si potevano evitare, ma in fondo erano il riflesso del contesto strategico profondamente mutato rispetto alla Guerra Fredda. Durante quest'ultima, la percezione comune di un reale pericolo sovietico impediva che i dissensi transatlantici diventassero risse pubbliche; ora evidentemente si riteneva che ci si potesse permettere il lusso di litigare davanti all'opinione pubblica mondiale. Era anche in parte mutato il modo di fare politica estera, con un'enfasi deleteria sugli aspetti mediatici.

Al di là di ciò, il divario aveva comunque ragioni profonde che occorre analizzare. Il caso più facile da comprendere è quello della

⁷⁷ Cit. in Daalder - Lindsay, *America senza freni...*, cit., p. 194.

⁷⁸ Gordon - Shapiro, *Allies at War...*, cit., p. 92.

Gran Bretagna. Si è fatta superficiale ironia su Blair «barboncino di Bush», rinfocolata dall'episodio del Presidente che apostrofava il Primo Ministro con un «*Yo Blair!*»⁷⁹. Blair, amico ed ideologicamente vicino a Clinton (si ricordino in Italia le chiacchiere un po' provinciali sull'"ulivo mondiale"), non aveva inizialmente un'identica sintonia con Bush, con il quale era ad esempio in disaccordo sul protocollo di Kyoto e sulla Corte Penale Internazionale. Londra non aveva inoltre mai condiviso la linea decisamente filo-israeliana seguita da molte amministrazioni americane (in particolare quelle di Reagan, Clinton e Bush Jr.). Naturalmente prevaleva però la forte e pressoché ininterrotta tradizione di allineamento con gli Stati Uniti, la *special relationship*⁸⁰, forgiata durante la Seconda guerra mondiale. Blair percepiva «il peso di un'alleanza e della sua storia», che aveva garantito a Londra «una posizione di enorme rilievo»⁸¹ nella politica internazionale⁸².

⁷⁹ Blair spiega che l'espressione non era affatto offensiva, bensì «indicava una profonda confidenza» (Blair, *Un viaggio*, cit., pp. 701-2).

⁸⁰ Della vasta letteratura su di essa, si può ricordare: M. de Leonardis, *I «tre cerchi»: il Regno Unito e la ricerca della sicurezza tra Commonwealth, Europa e «relazione speciale» con gli Stati Uniti (1948-1949)*, in *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, a cura di O. Barié, Bologna 1988, pp. 9-113; Id., *The Anglo-American Defence «Special Relationship» during and after the Second World War*, in Id., *ULTIMA RATIO REGUM. Forza militare e relazioni internazionali*, Bologna 2005 (I rist.), cap. V; R. Ovendale, *Anglo-American Relations in the Twentieth Century*, Londra 1998; Id., *La NATO e la «relazione speciale» fra Gran Bretagna e Stati Uniti*, in M. de Leonardis (a cura di), *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, Bologna 2001, pp. 63-88; J. Dumbrell, *A Special Relationship: Anglo-American Relations in the Cold War and After*, Londra 2001; R. Renwick, *Fighting with Allies: America and Britain in Peace and War*, Londra 1996.

⁸¹ Blair, *Un viaggio*, cit., p. 472.

⁸² L'esperienza dell'allineamento con gli Stati Uniti negli anni 2001-2003 fu alla base di un'inchiesta nel 2009-2010 del *Foreign Affairs Committee* della Camera dei Comuni sul tema *Global Security: UK-US Relations*, dalla quale emersero valutazioni critiche sulla *special relationship* (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmfaff/114/114we01.htm>). Interessante la testimonianza di Douglas Hurd, Ministro degli esteri dal 1989 al 1995 nei governi conservatori, che definiva il ruolo di Londra più correttamente come *junior partner* piuttosto che *special partner*: «Un *junior partner* non può dettare la politica della *partnership*; può non avere nemmeno un potere di blocco. Tuttavia il *junior partner* ha il diritto di porre domande, di premere affinché esse siano tenute in piena considerazione e di insistere per risposte razionali» (*Written evidence from The Rt Hon Lord Hurd of Westwell*, 22-9-2009, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmfaff/114/114we01.htm>).

Nella politica di Blair erano poi presenti almeno due filoni principali della tradizione di Lord Palmerston, lo statista che dominò largamente la politica estera britannica negli anni dal 1830 al 1865. Il primo era la convinzione che l'uso della forza fosse uno strumento fondamentale a sostegno della diplomazia⁸³, il secondo che la diffusione del costituzionalismo liberale costituisse un interesse nazionale della Gran Bretagna. All'inizio degli anni '50 del secolo XX il Ministro degli esteri laburista Ernest Bevin aveva vagheggiato poi una nuova politica britannica in Medio Oriente fondata su una maggiore apertura alle istanze democratiche (la formula «*peasants not pashas*»), per la verità mai attuata, continuando la Gran Bretagna a seguire una linea di *Realpolitik*. Solo gli storici futuri potranno ricostruire il dibattito all'interno della classe dirigente britannica, per valutare il peso rispettivo della genuina convinzione di "fare la cosa giusta" in Iraq e della tradizione di allinearsi comunque con Washington, anche nella speranza di influenzarne le decisioni.

Pure la posizione della Francia si inseriva in una linea di continuità storica, con l'importante differenza che, pur da alleati scomodi e insofferenti dell'egemonia americana e dell'asse Londra-Washington, durante la Guerra Fredda i governi francesi, di qualunque colore ma tutti "gollisti", nelle crisi maggiori si erano al dunque sempre schierati a fianco degli Stati Uniti: dal riarmo tedesco alla crisi che portò alla costruzione del muro di Berlino, dalla crisi di Cuba a quella dell'invasione sovietica dell'Afghanistan, dallo stato d'assedio in Polonia alle iniziative reaganiane per il riarmo

parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmfa/114/114we08.htm). In altre parole il Regno Unito era un «*secundus inter pares*» (S.P. Kramer, *Blair's Britain After Iraq* in *Foreign Affairs*, vol. 82, n. 4, luglio/agosto 2003, pp. 90-104).

⁸³ «Nel discorso tenuto a Chicago nell'aprile 1999 avevo già esposto una dottrina che vedeva l'intervento – anche militare, se necessario – come fulcro della creazione di una più equa comunità internazionale» (Blair, *Un viaggio*, cit., p. 435). «L'influenza all'estero si mantiene solamente mettendo in opera uno o l'altro di due principii: speranza e paura – era un'affermazione di Palmerston –. I Paesi potenti devono essere indotti a temere che incontreranno l'opposizione dell'Inghilterra a qualunque atto ingiusto o verso noi stessi o verso coloro che a noi sono legati da vincoli di amicizia» (cit. in A. Briggs, *L'età del progresso. L'Inghilterra fra il 1783 e il 1867*, Bologna 1987, p. 405). In un discorso del 1832 aveva poi enunciato il principio che «gli Stati costituzionali sono gli alleati naturali della Gran Bretagna».

della NATO, fino alla prima guerra del Golfo, quest'ultima già in una nuova fase della politica internazionale. Ora però l'ombrello atomico americano, che de Gaulle poteva considerare forse non credibile o comunque «umiliante» ma che alla fin fine riconosceva indispensabile, non appariva più necessario. La Francia quindi si opponeva alla guerra in Iraq, sia perché la considerava un errore strategico ritenendo la politica di *regime change* in Iraq inutile o meglio pericolosa e dannosa alla guerra al terrorismo e preferendo il *containment* di Saddam Hussein, sia per ragioni di fondo. In un'intervista del 10 marzo 2003, Chirac affermava: «Vogliamo vivere in un mondo multipolare [...] un mondo nel quale l'Europa, in particolare, avrà tutto il suo posto». Uno studioso italiano ha sottolineato la continuità di questa affermazione con la posizione espressa dal futuro Presidente in un suo saggio del 1978, nel quale sosteneva la necessità per la Francia di guidare la resistenza alla diarchia americano-sovietica per garantire non solo la propria «indipendenza [...] ma anche la libertà e la pace del mondo»⁸⁴.

Chirac riprendeva inoltre il disegno di de Gaulle quando all'inizio degli anni '60 aveva cercato, con i piani Fouchet, di assumere la guida dell'Europa rendendola più autonoma dagli Stati Uniti. La crescita della Germania faceva sì che, mentre 45 anni prima Bonn agli occhi della Francia era solo un *junior partner* in questo disegno, ora Parigi riconosceva a Berlino un ruolo paritario (che negli ultimi anni sarebbe poi diventato dominante)⁸⁵. Il punto d'incontro tra Parigi e Berlino era quindi trovato nella difesa del multilateralismo e della propria posizione di attori fondamentali in un sistema internazionale nel quale gli Stati Uniti non dovevano avere carta bianca, ed in un estremo tentativo di rafforzare la *leadership* dell'asse franco-tedesco all'interno della UE prima che il suo allargamento ad est rendesse tale prospettiva ancora più difficile. Francia e Germania contavano per questo anche sulla diffusa opposizione alla guerra, perfino in molti Paesi, come

⁸⁴ M. Mondelli, *Francia e Germania tra Unione Europea e alleanza atlantica*, in Colombo, *L'Occidente diviso...*, cit., pp. 107-8.

⁸⁵ Sulle relazioni franco-tedesche nell'epoca precedente cfr. G.-H. Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands 1954-1996*, Paris, 1996 e M.-T. Bitsch (a cura di), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Bruxelles 2001. Si veda anche H. Kissinger, *Perché la Germania è diventata antiamericana*, in *La Stampa*, 18-10-02, p. 3.

Gran Bretagna, Italia e Spagna, i cui governi appoggiavano invece la politica di Bush. Quanto alla Francia poi, il suo dissenso di lunga data dalle posizioni americane in Medio Oriente era ancora più marcato che nel caso della Gran Bretagna e non temperato, anzi rafforzato, dalla tradizione diplomatica del Paese di rivalità con Washington. Sottolineare gli interessi della Francia in Iraq costituisce semmai un'aggiunta a tale quadro, così come nel caso degli Stati Uniti costituirebbe una iper-semplificazione indicare nel petrolio iracheno la principale motivazione dell'intervento. Lo stile diplomatico arrogante e pomposo di Chirac e del Ministro degli esteri de Villepin peggiorò la crisi. A guerra iniziata, ad esempio, de Villepin rifiutò di rispondere alla domanda su chi si augurasse vicesse e, successivamente, si compiacque di affermare che «la Francia ed il Papa» avevano salvato il mondo da uno «scontro di civiltà», che gli Stati Uniti non capivano il Medio Oriente e per avere successo avevano bisogno della Francia⁸⁶.

Riguardo alla Germania, a differenza dei casi di Gran Bretagna e Francia, si riscontrò invece una rottura con la precedente tradizione diplomatica, che aveva visto il Paese cercare di mantenersi sempre in equilibrio tra Parigi e Washington, ma sostanzialmente schierarsi alla fine da alleato fedele di quest'ultima, come quando nel 1963 il *Bundestag* aveva imposto un preambolo alla ratifica del trattato dell'Eliseo che lo riequilibrava in senso atlantista⁸⁷. Durante la Guerra Fredda la Germania occidentale, gravata dal peso della sua storia recente ed in prima linea alla frontiera con il blocco sovietico, aveva avuto bisogno della doppia legittimazione europea ed atlantica, ma soprattutto dello scudo della NATO e dell'ombrello atomico americano. Ora la situazione era profondamente mutata. Assumendo il cancellierato nel 1998, Schröder aveva proclamato che «la Germania era ora maggiorenne» e nel 2002 parlò dell'«emancipazione tedesca» dall'egemonia americana. Se il suo predecessore Helmut Kohl si era formato negli anni della Guerra Fredda, Schröder, nato nel 1944, aveva vissuto il '68 ed era stato poi *leader* dei giovani socialdemocratici, assai più a sinistra del loro partito. All'epoca della crisi sull'Iraq, il 62% dei tedeschi rispose «no» in un sondaggio alla domanda se essi dovessero

⁸⁶ Gordon - Shapiro, *Allies at War...*, cit., p. 180.

⁸⁷ In *Storia delle Relazioni Internazionali: testi e documenti 1815-2003*, cit., n. 274.

dimostrare ancora gratitudine agli Stati Uniti per il loro sostegno durante la Guerra Fredda⁸⁸. Nel corso degli anni '90 la Germania aveva faticosamente superato le remore politiche e costituzionali all'uso delle proprie Forze Armate in un ruolo non strettamente legato alla difesa del territorio nazionale, purché però ciò avvenisse con una legittimazione di tipo multilaterale, fornita dall'ONU o dalla NATO, che ora, nel caso dell'Iraq, mancava, come pure era assente il movente umanitario, che aveva giustificato gli interventi in Bosnia ed in Kosovo. Si è già infine ricordato il peso delle considerazioni elettorali. La Germania concesse su base bilaterale il diritto di sorvolo alla coalizione e l'utilizzo della base di Grafenwoehr⁸⁹.

Gli Stati Uniti non presentarono in maniera convincente agli alleati dubbiosi le loro ragioni per attaccare l'Iraq, sulle quali potranno fare più luce gli storici futuri. Non era dimostrabile un legame tra l'Iraq ed Al-Qaida, come il Direttore della CIA George Tenet cercò inutilmente di fare presente al Vice Presidente Cheney⁹⁰, né furono mai trovate le WMD⁹¹. Il progetto di guerra all'Iraq come catalizzatore di un progetto di democratizzazione del Medio Oriente non fu mai apertamente teorizzato dall'amministrazione, restando una *hidden agenda* che solo i *neocons* sostennero apertamente. Comunque esso appariva una strategia utopistica e pericolosa a diversi governanti europei, probabilmente anche ad alcuni di quelli che sostennero Bush per ragioni di carattere generale, che preferivano affrontare i problemi del Medio Oriente partendo dalle questioni economiche e culturali e dalla soluzione del conflitto israelo-palestinese e non prendendoli di petto con un intervento militare. Come si è già detto, il controllo del petrolio iracheno fu visto da alcuni come la vera motivazione dietro le

⁸⁸ Merkl, *The Rift Between America...*, cit., p. 4; cfr. A. Colombo (a cura di), *L'Occidente Diviso. La politica e le armi*, Milano 2004, cap. IV.

⁸⁹ Grafenwoehr.com, *About the U.S. Seventh Army*, 10-8-2003, [http://www.grafenwoehr.com/\(4tjymv55jsuxtp55cnjlk55\)/reference.aspx?ref_id=22569](http://www.grafenwoehr.com/(4tjymv55jsuxtp55cnjlk55)/reference.aspx?ref_id=22569).

⁹⁰ G. Tenet, *At the Center of the Storm. My Years at the CIA*, New York 2007.

⁹¹ Richard Perle ha dichiarato ad un giornalista italiano: «Se avessimo avuto la certezza che Saddam Hussein non possedeva armi di sterminio non avremmo iniziato la guerra»; mentre Tenet ha ammesso di aver detto una grossa stupidaggine quando nell'estate 2002 aveva assicurato a Bush che «provare l'esistenza di armi di distruzione sarebbe stato uno *slam dunk* [gioco da ragazzi]» (Simoni, *Cambio di rotta...*, cit., pp. 127, 139, 145).

altre, mentre la frase di Bush su Saddam come il personaggio che aveva cercato di far assassinare suo padre apparve come la manifestazione di un rozzo atteggiamento da *cowboy*. Del tutto controproducente fu lo stile diplomatico americano, improntato ad arroganza, senso di superiorità e maltrattamento degli alleati che esprimevano riserve. Tutti atteggiamenti al loro culmine nella primavera 2003, prima dello scontro con la realtà in Iraq. Il 6 marzo Bush proclamava: «Quando è in gioco la nostra sicurezza in realtà non dobbiamo chiedere il permesso di alcuno»; se Washington restava da sola poco importava: «a me sta bene. Siamo l'America»⁹². «Conquistato» l'Iraq, l'amministrazione americana dichiarava che solo chi aveva combattuto avrebbe avuto un ruolo nella ricostruzione e diffondeva una «lista nera» di Paesi da escludere dai primi contratti per la ricostruzione, a causa della loro opposizione alla guerra, proprio alla vigilia della missione dell'ex Segretario di Stato Baker che doveva convincere quegli stessi Stati a condonare il debito estero dell'Iraq⁹³.

La spaccatura tra le due sponde dell'Atlantico aveva pesanti ripercussioni sugli equilibri europei: durante la Guerra Fredda l'egemonia americana sull'Europa occidentale aveva, infatti, messo in ombra la questione della *leadership* tra i Paesi del Vecchio Continente, che ora si riapriva⁹⁴ e trovava Italia e Spagna insofferenti delle pretese dell'asse Parigi-Berlino. Anche l'Italia, come la Germania Paese sconfitto bisognoso di legittimazione internazionale, durante la Guerra Fredda e fino all'inizio del XXI secolo si era mantenuta in equilibrio tra atlantismo ed europeismo, ritenuti facilmente componibili, anche perché Roma si considera, per cultura politica e tradizione diplomatica, particolarmente adatta alle mediazioni e alle quadrature del cerchio⁹⁵. Di fatto però il primato dell'atlantismo nella politica estera italiana era sempre stato indubbio. A parte le ragioni di politica interna, la ragione fondamentale

⁹² Gordon - Shapiro, *Allies at War...*, cit., p. 164. Va riconosciuto che questo unilateralismo rampante trovava argomenti di giustificazione nell'aprioristica opposizione di Francia e Germania ad un'azione militare dell'ONU ed alla attivazione dei meccanismi di sicurezza della NATO.

⁹³ Merkl, *The Rift Between America...*, cit., pp. 66-67.

⁹⁴ Cfr. Yost, *Transatlantic relations...*, cit., pp. 295-99.

⁹⁵ La violazione delle regole della geometria aveva avuto una famosa teorizzazione all'inizio degli anni '60 con la politica delle «convergenze parallele», frase attribuita ad Aldo Moro ma da questi smentita.

di ciò era stata bene espressa nel febbraio 1963 dal Ministro plenipotenziario Roberto Ducci al Ministro degli esteri Attilio Piccioni: «L'Italia non potendo essere indipendente da sola, e l'Europa essendo incapace di procedere con un'integrazione reale, allora il padrone più ricco e più lontano è sempre il migliore»⁹⁶. Anche perché gli alleati vicini erano ben lungi dal voler soddisfare quella che era da sempre l'ambizione dell'Italia: far parte delle grandi Potenze. «Per la Francia e per la Gran Bretagna, l'Italia era ben lungi dall'essere una loro pari. – ha scritto uno storico britannico⁹⁷ – Era solo strumentale alle loro ambizioni politiche, da essere presa su o abbandonata». Quindi l'Italia protestava con Washington tutte le volte che nella NATO sembrava profilarsi un direttorio senza l'Italia, fosse esso anglo-franco-americano o, dopo il 1966, anglo-tedesco-americano. Non riuscendo ad entrare nel *club* delle grandi Potenze europee, l'Italia ostentava la sua amicizia verso gli Stati Uniti, sperando di trarne vantaggi. Non va dimenticato che il Presidente francese Valéry Giscard d'Estaing aveva concepito un gruppo dei G5, che l'Italia riuscì ad allargare ad un G7 solo ricorrendo al patrocinio di Washington. Schierandosi con Bush e non con Chirac e Schröder, il Presidente del Consiglio Berlusconi non ruppe con la tradizione della politica estera italiana; compì anzi una scelta coerente con essa in una situazione che non consentiva mediazioni. Consapevole della contrarietà alla guerra dell'opinione pubblica italiana e dell'opposizione che il Presidente della Repubblica avrebbe fatto in nome dell'art. 11 della Costituzione (curiosamente dimenticato nel caso del Kosovo), Berlusconi non partecipò all'invasione, ma fu comunque considerato da Bush un alleato fedele.

I Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO), entrati o in procinto di entrare nella NATO e nell'UE, erano assai più filo-americani

⁹⁶ Cit. in L. Nuti, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra. Importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Roma-Bari 1999, p. 577, n. 115.

⁹⁷ A. Milward, *Foreign Light on Italy's Foreign Policy*, in *Storia delle Relazioni Internazionali*, XIII, 1998, 2 e XIV, 1999, 1, p. 377. Sul tema cfr. M. de Leonardis, *L'atlantismo dell'Italia tra guerra fredda, interessi nazionali e politica interna*, in *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, a cura di P.L. Ballini, S. Guerrieri, A. Varsori, Roma 2006, pp. 253-71; Id., *L'Italia, la NATO e l'Occidente*, in *Ideazione*, a. IX, n. 6 (novembre-dicembre 2002), pp. 211-224; L.V. Ferraris, *Il conflitto di fedeltà tra Europa e Stati Uniti nella politica estera dell'Italia*, in Colombo, *L'Occidente Diviso...*, cit., pp. 149-69.

dei vecchi membri⁹⁸, in particolare in materia di sicurezza, il che costituiva un ulteriore ostacolo per una PESD autonoma dalla NATO. I PECO guardavano alla NATO e non all'UE come garanzia ultima e più forte della loro sicurezza; come disse l'Ambasciatore di un Paese baltico: «Se qualcosa va veramente storto, chi credete che verrà in nostro aiuto? La Francia?»⁹⁹. Essi non guardavano certo con favore l'asse Parigi-Berlino-Mosca, che sembrò emergere contro la politica americana e che vedeva la Francia, alleata del tutto inefficace negli anni '30 e nella Seconda guerra mondiale, allinearsi con Germania e Russia, i Paesi che nel XX secolo, per non risalire più indietro nel tempo, avevano stretto l'Europa centro-orientale in una morsa. Con una lettura piuttosto sommaria delle vicende della Guerra Fredda, i PECO sembravano ricordare certe posizioni tenute dai francesi in occasione della rivolta d'Ungheria nel 1956 e dell'invasione sovietica della Cecoslovacchia nel 1968 che «assolvevano» l'Unione Sovietica, dimenticando però che anche gli Stati Uniti restarono in tali occasioni del tutto inerti¹⁰⁰. Guardando agli

⁹⁸ La Polonia è stata definita dall'*Economist* «asino di Troia dell'America» (cit. in Longhurst, *The Old and the New...*, cit., p. 35) e si ipotizzò potesse essere «la principale ancora degli Stati Uniti in termini di potere e influenza nella parte orientale dell'Europa» (S. Giusti, *L'impatto della co-optazione dei Paesi dell'Europa centro-orientale sulle relazioni transatlantiche*, in Colombo, *L'Occidente Diviso...*, cit., p. 143). Alla fine del 2002 il Congresso americano approvò un prestito di 3,8 miliardi di dollari alla Polonia per l'acquisto di F-16 dalla Lockheed Martin: il maggior singolo prestito militare della storia. Sul tema cfr. *ibi*, pp. 125-47 e S. Giusti, *Le relazioni transatlantiche: la prospettiva centro-orientale*, in Parsi - Giusti - Locatelli, *Esiste ancora la comunità transatlantica?...*, cit., pp. 197-232. La decisione di Varsavia di acquistare gli F-16 invece dei caccia progettati da un consorzio europeo irritò i funzionari dell'UE e Prodi, Presidente della Commissione Europea, nell'aprile 2003 ammonì Varsavia: «non potete affidare il vostro borsellino all'Europa e la vostra sicurezza all'America».

⁹⁹ Cit. in Kaminski, *Saving NATO's Stormy Marriage*, cit.. Una dichiarazione simile di un ceco è riportata in A. Gheciu, *When the "New Europeans" Encountered the "Old Continent". Redefining Europe, Re-imagining the World in the Context of the War against Iraq*, in Evangelista - Parsi, *Partners or Rivals?...*, cit., p. 185. I PECO «avendo una storia del tutto diversa dai loro vicini occidentali e paure ataviche nei confronti della potenza russa, hanno una visione più "americana" delle realtà hobbesiane» (Kagan, *Paradiso e potere...*, cit., p. 6).

¹⁰⁰ Il 25 ottobre 1956 il Ministro degli esteri francese Christian Pineau dichiarò: «Il governo sovietico ha commesso un grave errore facendo intervenire il suo esercito per annientare i contadini e gli operai ungheresi. Tuttavia non bisogna abusare della presente situazione. Se la storia e la geografia costringono Paesi come la Francia a mantenere una solidarietà con l'Occidente, sarebbe

avvenimenti più recenti, i PECO notarono la maggiore rapidità degli Stati Uniti nel promuovere l'allargamento della NATO, rispetto alla prudenza dei "vecchi europei" riguardo all'apertura ad est dell'Alleanza e dell'UE,¹⁰¹ e temettero ambizioni egemoniche di Francia e Germania in Europa centro-orientale e nell'Europa integrata. Le dichiarazioni di Chirac del febbraio 2003 furono viste come una manifestazione di "bullismo" ed addirittura paragonate alla dottrina della sovranità limitata di Brezhnev¹⁰².

Sia per ragioni storiche sia osservando la realtà del momento, i PECO guardavano ancora agli Stati Uniti come ad un modello ideale di progresso e di sviluppo. Considerando la loro esperienza negativa di "multilateralismo forzato" all'interno del Patto di Varsavia e del COMECON, temevano il rischio «di sostituire ad un'Europa libera, alimentata dalle sue radici cristiane, un'Europa dirigista troppo simile a quella che fu la "Casa comune" sovietica»¹⁰³ e preferivano rapporti bilaterali con gli Stati Uniti.

pericoloso volere recidere i legami che altri Paesi come l'Ungheria, la Polonia e la Cecoslovacchia hanno con l'URSS [...]. Sarebbe pericoloso porre troppo presto il problema delle relazioni tra l'Occidente ed i Paesi orientali. La Francia non vuole prendere posizione su ciò che deve succedere nei Paesi orientali» (cit. in M. de Leonardis, *La rivolta d'Ungheria e la situazione internazionale*, in Aa.Vv., *La crepa nel muro: Ungheria 1956*, Roma 1999, pp. 83-114 [p. 101], al quale si fa riferimento anche per una dettagliata analisi dell'atteggiamento passivo degli Stati Uniti, che pure avevano alimentato le speranze di liberazione degli ungheresi). De Gaulle definì un «battibecco in famiglia» l'invasione della Cecoslovacchia (cit. in Gheciu, *When the "New Europeans"...*, cit., p. 179). Nel 1976 furono diffuse alcune considerazioni del consigliere del Dipartimento di Stato Helmut Sonnenfeldt durante una riunione con gli ambasciatori americani nei Paesi europei, nelle quali si sosteneva che gli Stati Uniti non solo riconoscevano la dominazione sovietica sull'Europa orientale ma anche che tali Paesi dovessero avere un rapporto più «organico» con Mosca. Pur smentita dall'interessato, tale posizione fu da allora nota come "dottrina Sonnenfeldt".

¹⁰¹ Timothy Garton Ash ha osservato che «negoziare l'adesione alla UE è un'esperienza assai penosa. Si arriva a tale processo pensando di essere trattati come un cugino perso da lungo tempo. Invece poi la UE vi tratta in realtà come un mendicante alla porta di un *country club*» (cit. in M. Champion, *Double trouble: Twin politicians shake up Poland – and the EU*, in *The Wall Street Journal Europe*, 18-10-2007, p. 15).

¹⁰² Cfr. Gheciu, *When the "New Europeans"...*, cit., pp. 182-85.

¹⁰³ R. de Mattei, *De Europa. Tra radici cristiane e sogni postmoderni*, Firenze, 2006, p. 77, che richiama V. Bukovski - P. Stroilov, *EUSSRR: the Soviet Roots of European Integration*, Londra, 2005 (tr. it., *Unione europea delle Repubbliche Socialiste Sovietiche*, Milano 2007). Sul filo-atlantismo dei PECO cfr. Giusti,

Se i primi mesi del 2003 videro il culmine della frattura tra le due sponde dell'Atlantico, il periodo successivo vide emergere se non una piena ricomposizione, quanto meno una tregua. Sul versante europeo essa fu favorita dalla scomparsa dalla scena politica dei due *leaders*, Chirac e Schröder, che più si erano scontrati con Bush, sostituiti da altri più pragmatici e filo-americani, Nicholas Sarkozy ed Angela Merkel. Anche Blair uscì dalla scena politica del suo Paese, ma il nuovo Primo Ministro Gordon Brown da un lato ribadì la sua fedeltà alla *special relationship* e dichiarò che sull'Iraq aveva approvato le scelte del suo predecessore, dall'altro condivise, in maniera rafforzata, le riserve di quest'ultimo nei confronti di una maggiore integrazione del Regno Unito nella UE, sia dal punto di vista diplomatico sia da quello economico. Anche negli Stati Uniti lasciarono i loro incarichi i personaggi che più si erano distinti nella polemica con gli europei ed avevano cavalcato a fondo l'unilateralismo: Rumsfeld e Wolfowitz. In realtà la "squadra" di Bush fu decimata, in particolare dopo la sconfitta alle *mid-term elections* del novembre 2006, avendo lasciato i loro incarichi anche Alberto Gonzales, Ministro della giustizia¹⁰⁴, Karl Rove, stratega delle campagne elettorali, Andrew Card, capo di Gabinetto del Presidente, Tony Snow, suo portavoce, Lewis "Scooter" Libby, capo di gabinetto del Vice Presidente, Karen Hughes, Sottosegretario di Stato per la diplomazia e gli affari pubblici, il Generale Peter Pace, non riconfermato alla presidenza dei *Joint Chiefs of Staff* nel timore di un voto contrario del Congresso a maggioranza democratica e sostituito dall'Ammiraglio Mike Mullen, una mossa, questa, considerata dai conservatori una deplorable ritirata¹⁰⁵. Anche i comandanti sul campo in Iraq furono avvicendati, per il mutamento della strategia o, nel caso del Generale Ricardo Sanchez nel giugno 2004, per le accuse relative al maltrattamento dei prigionieri. Del gabinetto originale di Bush, oltre al Vice Presidente

L'impatto della co-ottimazione dei Paesi dell'Europa centro-orientale..., cit., pp. 126-27, 131-32, 140.

¹⁰⁴ Nel novembre 2006 la magistratura tedesca aprì un procedimento giudiziario contro Gonzales per le sue responsabilità nei maltrattamenti di terroristi prigionieri; criticato per aver concepito molte delle controverse misure anti-terrorismo, Gonzales si dimise nell'agosto 2007 dopo essere stato accusato di reticenza e spergiuo negli interrogatori relativi alla sostituzione nel dicembre 2006 di sette procuratori federali perché non allineati alla politica di Bush.

¹⁰⁵ *General Retreat*, in *The Wall Street Journal Europe*, 11-6-07, p. 11.

Cheney, restavano solo due ministri, Rumsfeld e il Segretario al lavoro Elaine Chao. Il Segretario alla Difesa offrì le dimissioni fin dall'autunno 2006, quando i democratici ottennero il controllo della Camera dei rappresentanti; fu sostituito in dicembre da Robert Gates, con grande gioia della Rice, alla vigilia del varo della nuova strategia in Iraq, il "surge". Grazie a questa, nella seconda metà del 2007 le vittime della coalizione calarono drasticamente: «se l'insurrezione ancora non era sconfitta, tuttavia la nuova strategia di Bush e la dottrina Petraeus le avevano certamente inflitto duri colpi. Un buon insegnamento per ciò che stava accadendo contemporaneamente in Afghanistan»¹⁰⁶.

Per la verità Wolfowitz lasciò l'incarico di Sottosegretario alla Difesa per assumere nel giugno 2005 quello di Presidente della Banca Mondiale. La sua nomina e quella nell'agosto 2005 di John Bolton a Rappresentante permanente americano all'ONU, della quale era un critico feroce, si inquadravano nel disegno di "mettere in riga" due istituzioni internazionali sulle quali da molto tempo si appuntavano le critiche statunitensi. Un progetto fallito, poiché Wolfowitz fu costretto a dimettersi due anni dopo, mentre Bolton, nominato con un *escamotage* costituzionale che evitò la ratifica parlamentare, dovette lasciare l'incarico nel dicembre 2006, quando l'elezione di una maggioranza democratica al Senato avrebbe impedito la sua conferma. Il caso Wolfowitz fu visto dai conservatori americani come un ulteriore esempio dell'inaffidabilità europea: «Le dimissioni forzate dalla Banca Mondiale segnano l'aperto riconoscimento – equivalente al discorso di Churchill del 1946 sulla "cortina di ferro" – di un nuovo tipo di Guerra Fredda, questa volta tra l'America e le élites dirigenti europee – scrisse il *Wall Street Journal*¹⁰⁷ –. [...] L'Europa continuerà ad utilizzare le istituzioni internazionali come un mezzo per sfidare e sconfiggere gli interessi e l'influenza americana».

¹⁰⁶ Borsani, *La NATO e la guerra al terrorismo...*, cit., p. 205.

¹⁰⁷ *Little Cold War*, in *The Wall Street Journal Europe*, 21-5-07, p. 15. Wolfowitz fu accusato di aver indebitamente favorito una funzionaria della Banca alla quale era legato sentimentalmente, ma i suoi difensori hanno giudicato la sua condotta assolutamente corretta, considerandolo una vittima degli oppositori della sua politica e sottolineando che il Commissario europeo Gunther Verheugen, tedesco, soggetto ad accuse molto simili, forse più gravi e fondate, rimase al suo posto.

La tregua nelle polemiche, oltre che dal cambiamento di uomini, dipendeva innanzi tutto dalla debolezza sia della presidenza americana sia dell'Unione Europea. Nonostante la chiara vittoria alle presidenziali del novembre 2004, l'amministrazione Bush dovette temperare il suo unilateralismo di fronte alle difficoltà in Afghanistan ed in Iraq¹⁰⁸ e poi alla sconfitta dei repubblicani nelle *mid-term elections* del novembre 2006. L'Unione Europea conobbe un lungo periodo di incertezza, dopo la bocciatura della "costituzione europea" nei referendum in Francia ed Olanda, almeno fino al vertice di Lisbona dell'ottobre 2007, che approvò una versione meno ambiziosa del trattato costituzionale.

In Afghanistan ed in Iraq, in maniera decisamente maggiore nel primo caso, la comunità e le istituzioni internazionali vennero coinvolte nella ricostruzione dei due Paesi. L'8 maggio 2003 i Rappresentanti permanenti americano e britannico scrissero al Presidente di turno del Consiglio di Sicurezza che l'ONU aveva «un ruolo vitale da giocare nel fornire soccorso umanitario, nel sostenere la ricostruzione dell'Iraq e nel contribuire alla formazione di una autorità provvisoria irachena», auspicando la nomina di un rappresentante speciale del Segretario generale e augurando il sostegno ed il contributo di singoli Stati ed organizzazioni internazionali e regionali. Il 22 maggio 2003, su proposta di Stati Uniti, Gran Bretagna e Spagna, il Consiglio di Sicurezza approvò all'unanimità (la Siria non partecipò al voto) la risoluzione 1483, che sospese le sanzioni commerciali e finanziarie all'Iraq, estese per sei mesi il programma *oil-for-food* e deliberò la nomina di un

¹⁰⁸ «Con quella che venne chiamata "debaathificazione", Bremer licenziò circa trentamila dipendenti statali, generando una prima sacca di disoccupazione e di disappunto. Con l'Ordine n. 2, *Dissolution of Entities*, la CPA [*Coalition Provisional Authority*] smantellò le Forze Armate irachene, che "in Iraq, hanno sempre rappresentato l'ossatura su cui si è fondato lo Stato, da quando è nato con la monarchia nel primo dopoguerra". In sostituzione, in un indefinito "near future", sarebbe stato istituito un non meglio precisato *New Iraqi Corps*. Proprio l'assenza di una precisa tempistica tradì il fatto che Bremer non avesse considerato appieno che "in Medio Oriente, uno Stato è forte se ha un forte esercito, altrimenti è preda delle forze centrifughe". Coloro che avevano servito fino a quel momento nei corpi militari (e paramilitari) iracheni, circa ben mezzo milione di persone, furono congedati, non venne loro fornita alcuna reale prospettiva e, soprattutto, ne venne svilito l'onore, fatto assai grave per una società clanico-tribale». (Borsani, *La NATO e la guerra al terrorismo...*, cit., pp. 179-80).

rappresentante speciale dell'ONU¹⁰⁹. La risoluzione, che riconosceva il ruolo delle Potenze occupanti in base al diritto internazionale, consentì a Paesi come l'Italia, che non avevano partecipato all'invasione, di inviare le loro truppe in Iraq.

Il 2 giugno 2003 il Consiglio Atlantico deliberò di fornire assistenza, logistica e di altro genere, alla Polonia, che aveva assunto il comando della regione centro-meridionale in Iraq. Il 28 giugno 2004 il vertice di Istanbul deliberò l'istituzione di una *NATO Training Implementation Mission-Iraq*, poi ribattezzata *NATO Training Mission-Iraq* per l'addestramento, *in loco* o all'estero, delle forze di sicurezza irachene. Ad essa, che nell'ottobre 2007 ebbe come Vice Comandante il Generale di divisione italiano Alessandro Pompegnani, contribuirono tutti i membri della NATO, dei quali sedici (compresa l'Italia) mantenendo in Iraq un totale di 300 uomini, gli altri (tra i quali Francia e Germania) solo con sostegno finanziario e donazione di equipaggiamenti. Nel settembre 2004 la NATO decise inoltre di sponsorizzare la costituzione in Iraq di una *National Defence University*, operativa a Bagdad.

Ben più ampio e diretto fu l'impegno in Afghanistan della NATO, che il 9 agosto 2003 assunse il comando della *International Security Assistance Force* (ISAF), la più importante delle missioni dell'Alleanza, che vedeva così rivalutato dagli americani il suo ruolo¹¹⁰. Se nell'autunno 2002 al quartiere generale di Bruxelles i funzionari della NATO manifestavano chiaramente il loro senso di incertezza sul ruolo che Washington riservava all'organizzazione, nella primavera 2007 si poteva sentire l'affermazione che «la NATO interessa *nuovamente* agli Stati Uniti»¹¹¹. In un suo intervento l'assistente Segretario di Stato americano agli affari europei ed euro-asiatici Daniel Fried ammise che «specialmente durante il primo mandato di Bush», «molti europei ritenevano che gli Stati

¹⁰⁹ Il primo rappresentante, il brasiliano Sergio Vieira de Mello, morì in un attentato il 19 agosto e fu sostituito solo nel luglio 2004 dal diplomatico pakistano Ashraf Jehangir Qazi, al quale nel settembre 2007 succedette lo svedese naturalizzato italiano Staffan de Mistura.

¹¹⁰ Sulla missione in Afghanistan nel quadro delle relazioni transatlantiche cfr. *infra*, cap. III, § 1.

¹¹¹ Affermazioni raccolte dall'Autore. Il «nuovamente» risaleva certamente a prima di quando la frase fu ascoltata.

Uniti non avessero sufficiente considerazione per la NATO come istituzione [...] considerata [...] come una scatola degli attrezzi». Egli non negava esplicitamente il fatto, ma invitava ad analizzare i discorsi dell'amministrazione durante il secondo mandato, nei quali «il numero di volte che la “*coalition of the willing*” è menzionata cala quasi a zero. È tutta “NATO”»¹¹².

Proprio nel pieno della crisi transatlantica si era poi assistito ad un importante sviluppo nell'istituzionalizzazione di rapporti più organici tra NATO ed UE, fondato sullo scambio di lettere, il 17 marzo 2003, tra il Segretario Generale della NATO e l'Alto Rappresentante per la PESC, base del pacchetto di accordi denominato *Berlin Plus*¹¹³. Conclusosi il burrascoso 2003, il 2004 si aprì con un'importante novità per l'Alleanza Atlantica. Al britannico Lord Robertson succedette, come Segretario Generale, l'olandese Jaap de Hoop Scheffer. Pur non essendo legato come il predecessore a Washington e, soprattutto, a Londra, Scheffer non aveva rinunciato ad appoggiare l'invasione americana all'Iraq in qualità di Ministro degli esteri dei Paesi Bassi. Ciononostante, a causa della prossimità delle elezioni nazionali, il governo olandese non aveva firmato lettere redatte dagli europei filo-americani nel gennaio e febbraio 2003: il nuovo Segretario poteva quindi iniziare la sua attività da una base formale di apparente neutralità politica, evitando di suscitare esplicite e retroattive ostilità da parte di francesi, tedeschi e belgi. Con il discorso di insediamento del 5 gennaio, Scheffer chiari subito che «cercherò di costruire ponti» tra Europa e Stati Uniti: «questo sarà uno dei miei primi obiettivi [...]. Certamente presterò molta attenzione a questo problema»¹¹⁴. Particolarmente interessante fu che il Segretario Generale si rivolse ai media non solo utilizzando la lingua inglese, ma anche quella francese: evocando il celebre orgoglio francofono del popolo

¹¹² Daniel Fried, Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs, *NATO/Riga Summit Issues, Roundtable With European Journalists*, Washington, 4-10-06, www.state.gov/p/eur/rt/nato/c2771.htm. Per il valore che gli Stati Uniti davano alla NATO, cfr. *infra*, cap. II, § 2 e cap. III, § 1.

¹¹³ Cfr. *infra*, cap. III, § 2.

¹¹⁴ J. de Hoop Scheffer, *Press Statement*, Bruxelles, 5-1-2004, <http://www.nato.int/docu/speech/2004/s040105a.htm>; Hendrickson, *NATO Secretaries-General...*, cit. e Id., *Public Diplomacy At Nato...*, cit.

transalpino, Scheffer soddisfò coscientemente l'ego di Parigi e provò a riavvicinare fin da subito l'Eliseo alla NATO.

Inoltre su una serie di questioni internazionali Europa e Stati Uniti apparvero in sintonia. Tra novembre 2004 e gennaio 2005 entrambi sostennero la "rivoluzione arancione" in Ucraina. Vi fu un sostanziale accordo sul sostegno al Presidente dell'Autorità palestinese Abu Mazen e sull'isolamento di Hamas, come pure sulla situazione in Libano, Kosovo e in Darfur (anche se sull'intervento in tale regione vi fu rivalità tra NATO ed UE). Il programma nucleare e missilistico dell'Iran incontrò la netta opposizione di Stati Uniti ed Europa, con alcune prese di posizione molto dure del Ministro degli esteri francese Bernard Kouchner. La concorrenza commerciale della Cina preoccupava sia americani che europei, anche se i primi premevano soprattutto per la rivalutazione della moneta cinese, mentre l'UE si preoccupava principalmente delle contraffazioni e dei prodotti nocivi che Pechino immette sul mercato. Nel triennio 2003-2005 il tentativo europeo di revocare l'embargo sulla vendita di armi alla Cina rischiò di avere un impatto violento sui rapporti transatlantici. Tuttavia la vicenda ebbe un esito positivo, evidenziando come, per evitare di divergere sulla questione, gli Stati Uniti debbano accettare un ruolo della UE nella regione, mentre la UE debba rispettare le preoccupazioni geostrategiche americane riguardo alla Cina.

«Tutto quanto cerchiamo di ottenere nel mondo richiede che l'America e l'Europa restino stretti *partners*»¹¹⁵, dichiarava nel febbraio 2005 il neo-Segretario di Stato Condoleezza Rice; alla fine dell'anno il Vice Segretario di Stato americano agli affari politici Nicholas Burns, ex Rappresentante permanente presso il Consiglio Atlantico, constatava già un miglioramento delle relazioni transatlantiche, sia pure con un linguaggio che, dietro allo stile faceto che per gli americani è d'obbligo all'inizio di certi loro discorsi, era rivelatore allo stesso tempo dell'irritazione degli Stati Uniti e della loro convinzione di avere solo colpe veniali nella crisi tra le due sponde dell'Atlantico. Egli infatti da un lato si rallegrava che «la maggior parte degli europei avesse smesso di parlare del concetto assurdo di una UE contrappeso degli Stati Uniti» e che i dibattiti non fossero più incentrati «sull'anti-americanismo»; dall'altro

¹¹⁵ Cit. in Baylis - Roper, *The United States and Europe*..., cit., p. 115.

riduceva le colpe degli americani al fatto di aver ribattezzato *freedom fries* le *French fries* e di aver rovesciato nei lavandini i vini francesi¹¹⁶.

Che l'intera amministrazione Bush avesse ricevuto l'ordine di risanare i rapporti con l'Europa fu ulteriormente chiaro l'8 febbraio 2005 a Davos, quando, durante la Conferenza su Politica e Sicurezza, Rumsfeld affermò che le polemiche sull'Iraq «sono cose che capitano tra amici di lunga data come noi della NATO. Non è certo questa la prima volta. La nostra unità non dev'essere una uniformità di tattiche o di punti di vista. Quello che conta è condividere l'obiettivo». Con un *mea culpa* che ritrattava le proprie precedenti posizioni, dichiarò: «non sono più il vecchio Rumsfeld che criticava la vecchia Europa. [...] I nostri nemici vorrebbero vedere l'Alleanza Atlantica divisa e irrilevante. Ma noi sappiamo che la nostra sicurezza collettiva dipende dalla nostra cooperazione e dal reciproco rispetto. [...] Per battere il terrorismo e per ricostruire l'Afghanistan e l'Iraq ci serve l'aiuto di tutti. Una nazione da sola non può farcela»¹¹⁷.

Il 20 dello stesso mese Bush partì per un viaggio in Europa, che iniziò con una visita, la prima di un Presidente americano, alla sede della UE a Bruxelles. In tale occasione, Bush e Chirac, al termine di una cena di lavoro, indissero una conferenza stampa che segnò l'avvenuta riconciliazione tra Washington e Parigi. Il Presidente americano sottolineò che la sua prima cena sul suolo europea era con «Jacques Chirac – e ciò dovrebbe significare qualcosa. Dovrebbe significare quanto questo rapporto sia importante per me personalmente e per il mio Paese». Dal canto suo, Chirac affermò: «abbiamo sempre avuto rapporti estremamente cordiali a ciò riflette la realtà sia delle nostre relazioni bilaterali sia di quelle transatlantiche, che sono eccellenti. [...] Si può avere una differenza di vedute su singole questioni. Ne abbiamo appena avuta una sull'Iraq. Ne prendiamo atto. Ciò non significa che sia cambiato il fondamento dei nostri rapporti»¹¹⁸. Agli esordi della sua campagna elettorale per le elezioni

¹¹⁶ R.N. Burns, *Remarks at the European Institute Annual Gala Dinner*, Washington, 15-12-05, www.state.gov/p/us/rm/2005/.

¹¹⁷ Cit. in La Stampa, *Il nuovo Rumsfeld chiede aiuto alla vecchia Europa*, 9 febbraio 2005.

¹¹⁸ G.W. Bush - J. Chirac, *Statements to the press during their bilateral meeting*, Bruxelles, 21-2-2005 <http://www.ambafrance-au.org/spip.php?article941>.

presidenziali, Sarkozy osservò che tra Francia e Stati Uniti «si può benissimo avere qualche disaccordo, ma occorre rammentarsi, nell'espressione di tali disaccordi, che siamo amici da molto tempo e per molto tempo»¹¹⁹. Eletto da poco, il Presidente francese parlò di complementarità tra NATO ed UE, perché il mondo ha bisogno di entrambe¹²⁰. Più volte non esitò a proclamare la sua ammirazione per gli Stati Uniti, dove fu accolto trionfalmente alla Casa Bianca ed al Congresso.

Quanto alla Germania, nell'ottobre 2007 il *Bundestag* approvò la proroga di tre mandati militari in Afghanistan: tremila uomini dell'ISAF, gli aerei *Tornado* da ricognizione e 100 *Kommando Spezialkräfte* nell'operazione a guida americana *Enduring Freedom*. Il Ministro degli esteri Frank-Walter Steinmeier dichiarò: «Senza la protezione garantita dalla *Bundeswehr* non vi sarebbe alcuna ricostruzione in Afghanistan: chi afferma cose diverse fa solo del populismo a buon mercato». Il governo Merkel ritornò al tradizionale equilibrio tra atlantismo ed europeismo, che era stato alterato, forse al di là delle reali intenzioni, dal suo predecessore¹²¹. Il Cancelliere abbandonò le posizioni sbilanciate in senso filo-russo di Schröder, sulle quali il successivo impiego alla *Gazprom* gettò una luce equivoca. Nell'ottobre 2007, a pochi giorni di distanza, sia il Cancelliere Merkel sia il Presidente Bush, nonostante le proteste cinesi, ricevettero il Dalai Lama, dimostrando un atteggiamento comune non

Secondo V.E. Parsi, Chirac era grato agli Stati Uniti per non aver contestato le recenti spedizioni francesi di «migliaia di legionari a combattere in Ciad, Costa d'Avorio e Africa Centrale per sostenere un tiranno amico contro un tiranno nemico» (*L'alleanza inevitabile. Europa e Stati Uniti oltre l'Iraq*, Milano 2003, p. 171).

¹¹⁹ *Corriere della Sera*, 18-10-06. Eletto Presidente, dirà che «quando si fa parte di una famiglia si può essere in disaccordo ma la famiglia è sempre quella».

¹²⁰ *Discorso del Presidente Nicolas Sarkozy in occasione dell'apertura della XV Conferenza degli Ambasciatori*, Palazzo dell'Eliseo, 27 agosto 2007, www.ambfrance-it.org/article.php3?id_article=1693.

¹²¹ Secondo il Generale Klaus Naumann, già Capo di Stato Maggiore della difesa tedesco e Presidente del Comitato Militare della NATO, la cui opinione era condivisa da altri compatrioti, era indubbio che il governo Merkel aveva «cambiato linea [...] e che la NATO è ora la sua scelta preferita per affrontare questioni di sicurezza» (*Global NATO: Overdue or Overstretch?*, An international conference organised by the Security & Defence Agenda with the Konrad Adenauer Stiftung and HP, and with the support of NATO, Lockheed Martin, Raytheon and AGS Industries. Monday, 6 November 2006, Bibliothèque Solvay, Brussels, www.securitydefenceagenda.org).

completamente appiattito sulla *Realpolitik*. In ambito UE, su diverse questioni, si delineò un asse tra Berlino, Parigi e Londra, il tradizionale alleato di Washington.

Nell'estate 2007 l'*Economist*¹²² constatava che le relazioni transatlantiche forse non erano proprio «quasi perfette», come dichiarato dall'Alto Rappresentante per la PESC Javier Solana Madariaga, ma erano certamente migliorate: «In breve America ed Europa non sono più Marte e Venere, ma un'unica sfera d'influenza circondata da anelli di capacità di persuasione: Saturno, forse [...] le due parti hanno imparato a moderare le loro differenze trattando con Paesi terzi [...] America ed Europa non hanno magicamente cominciato a vedere il mondo allo stesso modo. Piuttosto stanno mettendo in sordina le loro differenze [...]. Il superamento della fragorosa opposizione europea alla guerra in Iraq, combinata con i fallimenti politici dei più striduli neoconservatori in America, hanno reso i rapporti transatlantici più facili. Alcuni in Europa stanno anche aspettando, con speranza, una vittoria dei democratici nel 2008. Ma le differenze certamente rimarranno, chiunque sia alla Casa Bianca». A questo proposito anche un noto politologo americano ammonì, con un alquanto azzardata visione rosea degli anni '90: «Non aspettatevi il ritorno dell'età d'oro di Bill Clinton quando Europa e USA andavano d'amore e d'accordo»¹²³. L'autorevole settimanale britannico sottolineava poi in particolare la crescente integrazione economica tra le due sponde dell'Atlantico, con miliardi di dollari investiti da ognuno nei mercati azionari dell'altro e 14 milioni di posti di lavoro dipendenti dal commercio e dagli investimenti transatlantici. Inoltre nel «Sud del mondo», americani ed europei – democrazie ricche – condividevano interessi e valori in uno scenario affollato di Stati autoritari e poveri¹²⁴.

Nel settembre 2007, in un'ampia intervista¹²⁵, il Presidente Sarkozy delineò, con un linguaggio molto diretto, la sua visione di politica estera. Egli ricercava «la pace, non la stabilità», poiché quest'ultima «non è un obiettivo sufficiente. Stabilità significa tollerare un certo numero di cose che non sono necessariamente

¹²² *Transatlantic tensions*, in *The Economist*, 4-7-07.

¹²³ Charles Kupchan, intervista al *Corriere della Sera*, 28-8-07, p. 13.

¹²⁴ Però anche qui vi erano approcci differenti, cfr. *infra*, cap. IV, § 3.

¹²⁵ *International Herald Tribune*, 23-9-07. Cfr. A. de la Grange, *Le nouveau rôle de la France au sein de l'OTAN*, in *Le Figaro*, 12-9-07.

tollerabili». La pace andava raggiunta «attraverso il multilateralismo». Egli credeva «nella legittimità delle Nazioni Unite. Nessun Paese da solo può imporre al mondo la sua legge». Attenuando precedenti dichiarazioni del suo Ministro degli esteri, Sarkozy rifiutava l'alternativa «bomba iraniana o bombardamento dell'Iran», invocando una politica decisa di «negoziati, sanzioni e fermezza». La politica estera francese non poteva ridursi all'asse franco-tedesco e l'Europa non poteva ruotare intorno ad esso: «Voglio che lasciamo spazio ai britannici, agli spagnoli, agli italiani, ai polacchi». Allo stesso tempo egli reclamava per la Francia «il primo posto in Europa». Il Presidente francese si dichiarava «orgoglioso di essere amico degli americani» ed osservava che la rivalità tra Francia e Stati Uniti derivava forse dal fatto che entrambi ritengono i loro valori universali e «destinati ad illuminare il mondo»¹²⁶.

Sarkozy non escludeva il ritorno della Francia nella struttura militare integrata della NATO, purché si realizzassero due condizioni: che vi fosse un'Europa «capace di difendersi con efficacia ed in maniera indipendente», che sarebbe «una risorsa» e non un «un rischio» per gli Stati Uniti, e fosse «fatto spazio ai rappresentanti francesi negli organi dirigenti, al massimo livello». Già dodici anni prima, con l'elezione a Presidente di Chirac, che come Sarkozy aveva allora fama di filo-americano, sembrava che Parigi potesse ritornare nella struttura militare integrata. Nel settembre 1995 la Francia ospitò le prime manovre militari NATO dal 1966; nel gennaio 1996 Parigi annunciò la partecipazione del Ministro della difesa ad incontri formali del *Defence Planning Committee*, nei quali però non venissero affrontati temi relativi alla struttura militare integrata. Seguirono il ritorno della Francia nel Comitato Militare, la piena partecipazione al *NATO Defence College* ed al *NATO Situation Centre* e più strette relazioni con SHAPE. Questo riavvicinamento di Parigi alle strutture militari dell'Alleanza, che avrebbe dovuto culminare nel ritorno alla piena integrazione precedente al 1966, era necessario per esercitare una maggiore influenza politica sullo sviluppo della NATO e

¹²⁶ L'antiamericanismo è particolarmente diffuso in Francia, anche per ragioni culturali, perché «forte della rivoluzione del 1789 e della dichiarazione dei diritti dell'uomo, rivendica, come l'America, un magistero morale universale» (M. Tatu, *France-États-Unis: pour le meilleur et pour le pire*, in *Politique internationale*, Printemps 1997, n. 75, p. 321; cfr. B. Heuser, *Transatlantic Relations. Sharing ideals and costs*, Londra 1996, p. 23).

per «affermare all'interno dell'Alleanza un'identità europea credibile sul piano operativo e visibile su quello politico», come dichiarò l'8 aprile 1996 il Ministro degli esteri Hervé de Charette¹²⁷. Tuttavia il riavvicinamento sfumò davanti al rifiuto di Washington di cedere agli europei (o *tout court* ad un francese, come fu detto inizialmente) il comando del fronte meridionale della NATO, come richiesto da Parigi, che in un primo tempo aveva addirittura proposto che il SACEUR stesso fosse europeo¹²⁸. Il ritorno della Francia nelle strutture militari della NATO si sarebbe realizzato nell'aprile 2009 al vertice di Kehl-Strasburgo. Dal settembre dello stesso anno un ufficiale generale francese è a capo dell'*Allied Command Transformation*, succeduto nel 2003 all'*Allied Command Atlantic*, entrambi sempre affidati fino ad allora ad americani.

Più in generale, per molti degli sviluppi positivi sopra ricordati esisteva un'altra faccia della medaglia. Riguardo all'Afghanistan gli europei continuavano a resistere alla richiesta americana di una maggiore partecipazione quantitativa e qualitativa alle operazioni militari. Su Iraq, Kosovo e Russia le divergenze erano solo mascherate, non realmente composte. L'Iran poteva sempre rivelarsi un fattore di divisione più esplosivo ancora dell'Iraq, in mancanza di una strategia transatlantica concordata che rafforzasse le pressioni diplomatiche ed economiche, ma non escludesse l'estrema risorsa di un'azione militare. Inoltre il dollaro debole penalizzava le esportazioni europee. Differenze permanevano sul problema del clima, nonostante *in extremis* gli Stati Uniti sottoscrivessero il documento finale della conferenza di Bali del dicembre 2007.

Quanto alla “nuova Europa”, perfino in Polonia «il Paese più filo-americano in Europa orientale» si riscontrarono una crescita del sostegno all'UE ed una “disillusione” verso gli Stati Uniti, sia riguardo alla politica in Iraq, sia perché molti accusavano l'amministrazione Bush di dare per scontato l'appoggio polacco senza tenere

¹²⁷ S. Kay, *NATO and the Future of European Security*, Lanham-Oxford 1998, pp. 140-41.

¹²⁸ Secondo un copione consolidato, il Presidente Chirac non consultò gli altri europei prima di sottoporre a Clinton la sua proposta relativa ad AFSOUTH e gli europei non appoggiarono la Francia (cfr. D.S. Yost, *NATO Transformed. The Alliance's New Roles in International Security*, Washington 1998, pp. 215-16). Sulle ragioni del rifiuto americano di cedere il comando di AFSOUTH cfr. de Leonardis, *Europa-Stati Uniti...*, cit., pp. 155-56.

conto degli interessi del Paese, ad esempio rifiutando l'abolizione dei visti d'ingresso negli Stati Uniti. In generale i PECO non volevano «essere forzati a scegliere tra gli Stati Uniti e l'Europa»¹²⁹.

Per tutte queste ragioni, più che una vera e propria ricomposizione, i rapporti Europa-Stati Uniti videro alla fine del 2007 un momento di tregua e di incertezza.

2. Approcci e metodi diversi di fronte al fondamentalismo ed al terrorismo islamici

Per lungo tempo gli Stati Uniti hanno mantenuto l'opzione di azioni PREEMPTIVE per contrastare una minaccia di una certa consistenza alla nostra sicurezza nazionale. Maggiore la minaccia, maggiore è il rischio dell'inazione – e più convincente è l'argomentazione a prendere ANTICIPATORY ACTION per difenderci, anche se resta l'incertezza sul tempo e sul luogo dell'attacco nemico. Per anticipare o prevenire tali attacchi ostili dei nostri avversari, gli Stati Uniti agiranno, se necessario, PREEMPTIVELY.

[*National Security Strategy* degli Stati Uniti, 2002]

Dobbiamo essere in grado di agire prima che si deteriori la situazione dei Paesi che ci circondano, quando si individuano segnali di proliferazione [di WMD] e prima dell'insorgere di emergenze umanitarie. Un impegno preventivo può eliminare più gravi problemi in futuro [...]. Da soli possiamo risolvere pochi o addirittura nessun problema [...]. Le relazioni transatlantiche sono insostituibili. Agendo insieme, l'Unione Europea e gli Stati Uniti possono costituire una forza formidabile per il bene nel mondo. Il nostro obiettivo dovrà essere quello di realizzare un partenariato efficace ed equilibrato con gli Stati Uniti.

[*Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, 2003]

Gli Americani si sentono impegnati in una guerra, mentre gli Europei sono impegnati a prevenirla.

[Ivan Krastev]

¹²⁹ F.S. Larrabee, *Danger and Opportunity in Eastern Europe*, in *Foreign Affairs*, vol. 85, n. 6, November/December 2006, pp. 117-131.

Un politologo bulgaro ha ben colto la diversità di fondo, all'epoca, dell'atteggiamento degli Stati Uniti e dell'Europa di fronte al terrorismo islamico: «gli Americani si sentono impegnati in una guerra, mentre gli Europei sono impegnati a prevenirla»¹³⁰. Secondo alcuni era giusto che fosse così, perché «gli Stati Uniti, come unica superpotenza rimasta e alleato più stretto di Israele, sono presi di mira in maniera eccezionale dai terroristi», mentre «la sicurezza di nessun Paese europeo, in modo chiaramente diverso dal periodo della Guerra Fredda, è altrettanto minacciata quanto quella dell'America. Per di più, come dimostrato dalla carneficina prodotta da Al-Qaida a Madrid nel marzo 2004 [e dai successivi attentati di Londra del luglio 2005, nda], mantenersi troppo vicini agli Stati Uniti può essere la scelta di un'alleanza assai pericolosa»¹³¹. In realtà, questa affermazione va precisata. Certamente, nel breve periodo, poteva essere vero che l'attacco "militare" di Al-Qaida avesse per primo obiettivo gli Stati Uniti, sul loro territorio o contro le varie espressioni mondiali della loro presenza e dei loro interessi, ma è dubbio che a più lunga scadenza il terrorismo islamico faccia una distinzione tra i "crociati" americani e quelli europei, per quanto pacifici questi ultimi possano dimostrarsi. Per vicinanza geografica e dipendenza economica dal petrolio del Medio Oriente, l'Europa appare più esposta degli Stati Uniti ad una diffusione del terrorismo¹³². Inoltre, come discusso più avanti¹³³, l'Europa, che taglia le sue radici cristiane, appare più vulnerabile degli Stati Uniti alla minaccia non "militare" del fondamentalismo islamico, ossia alla sua sfida identitaria.

¹³⁰ Cit. in A. Colombo, *L'alleanza atlantica tra globalizzazione e marginalizzazione*, in Id., *L'Occidente Diviso...*, cit., p. 24. «Washington vuole sradicare minacce con le quali molte capitali europee sono preparate a convivere» (G. Lundestad, *Toward transatlantic drift?*, in Andrews, *The Atlantic Alliance...*, cit., p. 16). Cfr. H. Gardner (ed.), *NATO and the European Union. New World, New Europe, New Threats*, Aldershot 2004, parte III.

¹³¹ Hopf, *Dissipating Hegemony...*, cit., p. 40. Anche Id., *Dissipare l'egemonia: l'unilateralismo degli Stati Uniti e l'erosione dell'autorevolezza transatlantica* [che rispecchia largamente l'altro saggio] in Parsi - Giusti - Locatelli, *Esiste ancora la comunità transatlantica?...*, cit., p. 102.

¹³² Queste parole furono scritte nel 2008; lasciate inalterate, appaiono lungimiranti.

¹³³ Cfr. *infra*, cap. IV, § 1.

I documenti e le dichiarazioni della Casa Bianca sulla strategia globale del Paese si aprivano dunque con affermazioni come «*America is at war*» e «*The United States is a nation engaged in what will be a long war*». Il documento strategico adottato dall'UE nel dicembre 2003 iniziava invece così: «Mai l'Europa è stata così prospera, sicura e libera». «*Make law not war*» era la via indicata da un intellettuale tedesco¹³⁴.

Oltre tutto, la Dichiarazione del vertice europeo di Berlino del 25 marzo 2007 affermava ambigualmente: «L'unificazione europea ci ha permesso di raggiungere pace e benessere»¹³⁵. Molti politici e commentatori si sono poi lanciati arditamente nell'affermare *tout court* che «i trattati europei hanno regalato [*sic!*] al continente quasi sessant'anni di pace»¹³⁶. In proposito va osservato che:

1. La pace dell'Europa nei dodici anni successivi al 1945, che comprendono la fase più dura della Guerra Fredda, non può essere stata garantita dalla CEE, poiché il trattato di Roma fu appunto firmato solo nel 1957.
2. La pace in Europa in realtà è stata mantenuta perché il sistema internazionale bipolare e la situazione strategica, l'equilibrio del terrore o *mutual assured destruction*, rendevano impossibile una guerra tra i due blocchi nel Vecchio Continente, pena la sua devastazione.
3. Il merito della conservazione della pace va quindi semmai alla NATO, che ha garantito la difesa dell'Europa occidentale. Al riparo dello scudo atlantico si è potuta sviluppare l'integrazione europea, che è quindi frutto, non causa, della situazione di pace.
4. Grecia e Turchia non sono arrivate a ricorrere alle armi in molti momenti di crisi proprio grazie alla comune appartenenza alla NATO dal 1952, non grazie alla CEE-UE, nella quale la prima entrò solo nel 1981, mentre la seconda non ne fa tuttora parte.

¹³⁴ Ulrich Beck, cit. in Merkl, *The Rift Between America...*, cit., p. 2.

¹³⁵ http://www.europa.eu/50/docs/berlin_declaration_it.pdf.

¹³⁶ Così, sulla falsariga di un articolo del settimanale americano *Time*, Sergio Romano enunciava la prima di venti ragioni a favore dell'UE, in una risposta nella rubrica delle *Lettere al Corriere* alla quale era dato il titolo *Per favore, basta parlare male dell'Europa*, in *Corriere della Sera*, 21-5-07, p. 25. Per una critica di tale impostazione cfr. M. de Leonardis, *Le molte anime dell'europeismo. Processo di integrazione europea e dialettica fra europeismo e atlantismo*, in *Nuova Storia Contemporanea*, a. XI, n. 4, luglio-agosto 2007, pp. 5-16.

5. Negli anni '90 la CEE-UE fallì completamente nello scopo di porre termine alla guerra nella ex Jugoslavia, che terminò solo dopo l'intervento della NATO.

Osservazioni critiche di questo tipo non mancarono quando nel 2012 l'UE fu insignita del Premio Nobel per la pace.

Ritenendosi impegnati in una "guerra" di tipo completamente nuovo, giustamente dal loro punto di vista gli Stati Uniti aggiornarono i concetti di fondo della loro strategia di sicurezza. Bush spiegò che «dopo l'11 settembre la dottrina del contenimento non ha più alcun valore»¹³⁷. «Dopo anni di pragmatismo clintoniano, in tutta la sua geniale ambivalenza, e con quello che è successo dopo l'11 settembre, è anche comprensibile che una presidenza conservatrice voglia formalizzare una sua dottrina, sul modello della dottrina Truman nel secondo dopoguerra, dunque un pensiero generale, orientativo e persino prescrittivo per un intero sistema di alleanze. Ma qui c'è di più, c'è una scelta che viene da lontano e porta conseguenze di un peso oggi incalcolabile sugli assetti del mondo»¹³⁸.

Nel precedente capitolo si è già ricordato che la strategia unilateralista e di prevenzione codificata nella *National Security Strategy* del settembre 2002¹³⁹ affondava le radici nei primi anni di storia degli Stati Uniti d'America e soprattutto che il concetto di un'azione preventiva contro una possibile minaccia da parte di *rogue states* o di terroristi era già presente in uno degli ultimi documenti di strategia nazionale della presidenza Clinton. È quindi condivisibile l'opinione che tale strategia «non rappresenta nulla di

¹³⁷ *Press Conference with Prime Minister Tony Blair*, Washington D.C., 31-1-03, www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030131-23.html.

¹³⁸ Sergio Romano cit. in U. Gori, *Europa e Stati Uniti: Un diverso approccio verso la forza militare?*, in de Leonardis - Pastori, *Le nuove sfide...*, cit. p. 130. John Lewis Gaddis, ha definito la NSS 2002 «la più importante formulazione di strategia globale in più di mezzo secolo» (in *Foreign Policy*, n. 133, November/October 2002, pp. 50-57, in part. p. 56).

¹³⁹ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss5.html>. Le NSS erano un tempo documenti classificati, ma dopo la fine della Guerra Fredda vengono subito pubblicati; lo stesso è avvenuto per i Concetti Strategici della NATO. La NSS è seguita da documenti applicativi più specifici, tra i quali la *National Military Strategy* e la *Quadriennial Defense Review*. Un'analisi comparata della NSS americana del 2002 e della *Security Strategy* dell'UE (ESS) è in G. Gasparini, *L'agenda strategica transatlantica*, in Colombo, *L'Occidente Diviso...*, cit., pp. 201-13.

particolarmente rivoluzionario, e semmai, gli americani potrebbero oggi comportarsi in maniera più simile ai loro antenati»¹⁴⁰. Altri, riguardo al linguaggio unilateralista, hanno osservato che esso «non differiva radicalmente da documenti simili emanati durante l'amministrazione Clinton [...] che erano stati largamente ignorati»¹⁴¹.

La lettera di presentazione della nuova strategia da parte del Presidente Bush constatava con soddisfazione che «oggi gli Stati Uniti godono di una posizione di potenza militare senza paragoni e di grande influenza economica e politica», un'affermazione poi ripetuta in apertura del documento. Sempre Bush si dimostrava ottimista per il fatto che le grandi Potenze mondiali «sono unite in misura crescente da valori comuni. La Russia è nel pieno di una transizione ricca di speranza, protesa verso il suo futuro democratico ed è un *partner* nella guerra al terrore. I *leaders* cinesi stanno scoprendo che la libertà economica è la sola fonte di ricchezza nazionale. Col tempo scopriranno che la libertà sociale e politica è la sola fonte di grandezza nazionale».

Il principio che tanto allarme suscitò era così enunciato¹⁴²: «I concetti tradizionali di deterrenza non funzioneranno contro un nemico terrorista [...]. Per secoli il diritto internazionale ha riconosciuto che non occorre che le nazioni subiscano un attacco prima di poter legittimamente difendersi contro forze che costituiscono un imminente pericolo di attacco. Studiosi di diritto e giuristi internazionalisti spesso hanno condizionato la legittimità della *preemption* all'esistenza di una minaccia imminente – solitamente una mobilitazione palese di eserciti, marine ed aviazioni che si preparano all'attacco. Dobbiamo adattare il concetto di minaccia imminente alla capacità ed agli obiettivi degli avversari di oggi. I *rogue states* ed i terroristi non cercano di attaccare usando mezzi convenzionali. Essi sanno che tali attacchi fallirebbero. Invece essi contano su atti terroristici e, potenzialmente, sull'uso di armi di distruzione di massa – armi che possono essere facilmente nascoste, consegnate in segreto, e usate senza preavviso [...]. Per lungo tempo gli Stati Uniti hanno mantenuto l'opzione di azioni *preemptive* per contrastare una minaccia di una certa consistenza

¹⁴⁰ Dockrill, *The Transatlantic Alliance...*, cit., p. 129.

¹⁴¹ Gordon - Shapiro, *Allies at War...*, cit., pp. 68-69.

¹⁴² NSS 2002, p. 15.

alla nostra sicurezza nazionale. Maggiore la minaccia, maggiore è il rischio dell'inazione – e più convincente è l'argomentazione a prendere *anticipatory action* per difenderci, anche se resta l'incertezza sul tempo e sul luogo dell'attacco nemico. Per anticipare o prevenire tali attacchi ostili dei nostri avversari, gli Stati Uniti agiranno, se necessario, *preemptively*. Gli Stati Uniti non useranno la forza in tutti i casi per prevenire minacce emergenti, né le nazioni dovrebbero usare la *preemption* come pretesto per l'aggressione».

Si sono lasciate in inglese alcune espressioni, poiché buona parte delle polemiche, quanto meno a livello politico e pubblicitario da parte di non esperti, si sono basate su una traduzione non corretta, forse intenzionalmente, del sostantivo *preemption* e degli aggettivi correlati. Nel linguaggio strategico anglosassone il termine *preemption* indica un'azione per eliminare una minaccia imminente; il termine *preventive* indica invece l'azione per contrastare una minaccia non imminente¹⁴³. Non si possono confondere i due termini nell'unica traduzione «guerra preventiva». Una possibile traduzione che renda la sostanza del concetto di *preemption* è «azione anticipatoria», espressione non a caso usata nella NSS ove si parla di *anticipatory action*. Non pare invece soddisfacente tradurre *preemptive* con «precauzionale»¹⁴⁴, che semmai si adatta di più ad un attacco contro una minaccia possibile, anche realistica, ma non imminente.

In ogni caso la NSS del 2002 non invocava la *preventive war*, ma solo la *preemption*, giustamente osservando che essa è sempre stata ammessa dal diritto internazionale¹⁴⁵ e, si potrebbe aggiungere,

¹⁴³ Ad esempio, secondo la definizione data dai *Joint Chiefs of Staff* americani nel 1984 e rimasta da allora invariata, un «attacco *pre-emptive*» è definito come «un attacco intrapreso sulla base di prove incontrovertibili dell'imminenza di un attacco nemico», mentre la «guerra *preventive*» è «una guerra iniziata nella convinzione che un conflitto militare, sebbene non imminente, sia inevitabile e che ritardarla comporterebbe rischi maggiori» (*Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, JCS Publication 1, Washington DC 1984, pp. 283 e 285; per l'ultima versione dell'aprile 2006, cfr. <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/>).

¹⁴⁴ Così nella traduzione di Daalder - Lindsay, *America senza freni...*, cit., p. 10 e Hopf, *Dissipare l'egemonia...*, cit., p. 118. Cfr. le considerazioni di E.R. Terzuolo, *L'eredità di George W. Bush*, in *Limes*, n. 1/2007, p. 158.

¹⁴⁵ La NSS «appare una ragionevole evoluzione di posizioni formali ben consolidate, piuttosto che il rifiuto di una normativa internazionale fino ad allora

dalla dottrina cattolica, che da secoli s'interroga sulla liceità della guerra. Infatti il *Codice di morale internazionale*¹⁴⁶ del 1948, approvato dal Primate del Belgio Cardinale Jozef-Ernest Van Roey, uno dei testi più completi espressione della dottrina cattolica sull'argomento, recita che, riguardo alla «teoria della guerra preventiva, secondo la quale uno Stato avrebbe il diritto di attaccare, al solo titolo preventivo, un altro Stato, anche inoffensivo e pacifico, ma che la consapevolezza della sua accresciuta potenza potrebbe un giorno trascinare ad un'ingiusta aggressione», non la si può ammettere come «dottrina», ma solo in caso di «una precisa minaccia reale e imminente», accettando quindi pienamente la *preemption*. Le biblioteche sono poi piene di saggi di condanna dell'*appeasement*, nei quali si sostiene che Francia e Gran Bretagna avrebbero dovuto muovere guerra alla Germania di fronte alle prime mosse aggressive di Hitler, senza aspettare che fosse egli ad aprire le ostilità.

Nel dicembre 2004 nel rapporto di un gruppo di lavoro ad alto livello nominato dal Segretario generale dell'ONU si osservava che «uno Stato minacciato, secondo una lungamente consolidata tradizione del diritto internazionale, può intraprendere un'azione militare purché l'attacco minacciato sia imminente, nessun altro mezzo lo faccia deflettere e l'azione sia proporzionata». Se invece si tratta di agire «non solo *pre-emptively* (contro una minaccia imminente o vicina), bensì *preventively* (contro una non imminente né vicina)» l'azione militare deve essere autorizzata dal Consiglio di Sicurezza¹⁴⁷. È facile osservare che il problema è trovare un equilibrio tra «efficacia» e «legittimità» dell'azione. Di fronte, ad esempio, ad un gruppo di terroristi che prepari un attacco con WMD avendo la sua base in un *rogue state*, un ricorso degli Stati

accettata» (G. Venturini, *Europa e Stati Uniti di fronte all'evoluzione del diritto internazionale*, in Colombo, *L'Occidente Diviso...*, cit., p. 175).

¹⁴⁶ Unione internazionale di studi sociali, *Codice di morale internazionale*, II ed. riveduta [testo approvato nel 1948 e pubblicato con approvazione dell'Autorità Ecclesiastica], Roma, s. d., nn. 134, 138, 139, 140, 152, per le citazioni nel testo. Sulla dottrina cattolica della «guerra giusta», cfr. de Leonardi, *Ultima ratio regum...*, cit., cap. X.

¹⁴⁷ *A more secure world: our shared responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>, pp. 54-55. Per un commento cfr. I. Daalder - J. Steinberg, *The Future of Preemption*, in *The American Interest*, Winter 2005, pp. 30-39.

Uniti al Consiglio di Sicurezza per avere l'autorizzazione a colpirli presenterebbe due rischi: incappare nel diritto di veto di Russia o Cina oppure mettere sull'avviso i terroristi da colpire, vanificando l'effetto sorpresa. Come ha osservato Walter Slocombe, già Sottosegretario alla Difesa con Clinton, «il diritto alla difesa anticipatoria presuppone per definizione il diritto di agire quando è ancora possibile. Se aspettare l'“imminenza” significa aspettare finché non è più possibile agire, alla vittima non è lasciata altra alternativa che subire il primo colpo. Interpretato in tal modo il “diritto” sarebbe illusorio [...] esiste una forte ragione a sostegno di un diritto di “auto-difesa” comprendente un diritto ad agire contro programmi di WMD ad alto pericolo potenziale per gli Stati Uniti (ed altri), quando è ancora possibile farlo»¹⁴⁸.

Nella sostanza la strategia di *preemption* non era né del tutto nuova¹⁴⁹ né ingiustificata. Per restare al passato più recente, l'intervento della NATO in Kosovo fu quanto meno un chiaro caso di *preemption*, termine appunto usato a proposito di tale conflitto dal Segretario generale Lord Robertson nel 2003¹⁵⁰, ma forse addirittura di *prevention*, poiché non si può ragionevolmente sostenere che fosse imminente una vasta azione di pulizia etnica da parte di Milosevic ai danni dei kosovari di etnia albanese. Non può non sorprendere e gettare una luce equivoca sulle pretese dell'Europa (la “vecchia Europa”?) di voler rispettare la “legittimità internazionale” il “doppio standard” applicato ai casi degli interventi militari in Kosovo ed Iraq, entrambi “illegittimi”, se il criterio per renderli tali deve essere il “mandato dell'ONU”¹⁵¹. Alcuni critici hanno

¹⁴⁸ W.B. Slocombe, *Force, Pre-emption and Legitimacy*, in *Survival*, Spring 2003, p. 125.

¹⁴⁹ In ottobre il Consigliere per la sicurezza nazionale Rice osservò, tra l'altro, che già all'epoca della crisi di Cuba del 1962 gli Stati Uniti avevano affermato il proprio diritto alla *preemption* (*Dr Condoleezza Rice Discusses President's National Security Strategy*, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/1020021010-6.html>). L'esempio fu ribadito da Bush. Secondo alcuni autori «ogni azione di forza americana nel dopoguerra è stata il frutto di *preemption*» (Simoni, *Cambio di rotta...*, cit., p. 51), giudizio sommario che trascura la specificità del concetto.

¹⁵⁰ *Questions and answers with NATO Secretary General, Lord Robertson, at the press conference following the working session for allied and invitee defence ministers*, Colorado Springs, 9-10-03, www.nato.int/docu/speech/2003/s031009b.htm.

¹⁵¹ Il filosofo Jürgen Habermas si arrampica sugli specchi per giustificare tale doppio standard (J. Habermas, *L'Occidente diviso*, Roma-Bari 2005, pp. 74-75).

sottolineato l'inopportunità di fare della *preemption* una "dottrina" (ma storicamente questo termine è largamente utilizzato per le enunciazioni di politica estera di presidenti ed anche di altri *policy makers* americani) e soprattutto il rischio che ovviamente anche altri Stati rivendichino lo stesso diritto ad agire "preventivamente", come dichiarò esplicitamente il Ministro degli esteri indiano e come lasciò capire la Russia. L'applicazione della dottrina nel caso dell'Iraq poi è apparso più un caso di guerra preventiva che di *preemption*. Il Segretario di Stato Powell si affrettò comunque a precisare che la *preemption* non era una «strategia», ma una «opzione» ed il Consigliere per la sicurezza nazionale Rice chiarì che «i casi in cui potrebbe essere giustificata saranno sempre pochi»¹⁵².

Ingiustificato appare l'allarme sulla deriva "unilateralista" della strategia americana, ché anzi il linguaggio del documento del 2002 suona moderato e non certo più "unilateralista" di quello dei documenti clintoniani degli anni '90. «L'America attuerà le sue strategie organizzando coalizioni – ampie quanto possibile – di Stati in grado e desiderosi di promuovere un equilibrio di potenza che favorisca la libertà. Un'efficace guida delle coalizioni richiede chiare priorità, una valutazione degli interessi altrui e costanti consultazioni tra i *partners* in uno spirito di umiltà. Vi è poco di duraturo che gli Stati Uniti possano realizzare nel mondo senza la prolungata cooperazione dei loro amici in Canada ed in Europa. L'Europa è anche la sede di due tra le più forti e capaci istituzioni internazionali al mondo: l'Organizzazione del Trattato Nord-Atlantico (NATO), che fin dalla sua nascita è stata il fulcro della sicurezza transatlantica ed intra-europea, e l'Unione Europea (UE), nostro *partner* nell'apertura del commercio mondiale. [...] L'alleanza deve essere in grado di agire dovunque i nostri interessi siano minacciati, creando coalizioni sotto il proprio mandato NATO, come pure contribuendo a coalizioni rivolte a specifiche missioni. [...] Allo stesso tempo salutiamo con favore gli sforzi dei nostri alleati europei per formare con la UE una più ampia identità

¹⁵² Cfr. Daalder - Lindsay, *America senza freni...*, cit., pp. 164-65. Lo studioso francese Pierre Hassner pur riconoscendo che la NSS si basa su preoccupazioni urgenti e fondate, ha sottolineato il rischio di passare dalla nozione di *preemption* ad una arbitraria ed illimitata «difesa anticipatoria» sotto il controllo totale ed esclusivo degli Stati Uniti (*Definitions, doctrines and divergences*, in *The National Interest*, Fall 2002, p. 32).

di politica estera e di difesa e ci impegniamo a strette consultazioni per assicurare che tali sviluppi cooperino con la NATO»¹⁵³. L'osservazione di Hassner¹⁵⁴ secondo cui con Clinton la politica estera americana era multilateralista quanto possibile, ma unilateralista quando necessario, mentre con Bush è divenuta unilateralista quando possibile accettando il multilateralismo quando costretta dalle circostanze, pur contenendo un fondo di verità, non sembra tener conto dell'impatto dell'11 settembre, che ha posto agli Stati Uniti problemi di sicurezza primaria ben più gravi di quelli delle crisi degli anni '90. «Gli istinti degli Stati Uniti non sono attualmente più unilateralisti di quanto fossero all'inizio della Guerra Fredda. Le attuali tendenze unilateraliste esistevano già prima della amministrazione Bush. Tuttavia l'11 settembre ha fatto "prendere gli steroidi all'unilateralismo"»¹⁵⁵.

Le critiche e gli allarmi per la NSS 2002 non appaiono giustificati dalla lettera del suo testo, ma semmai dal linguaggio e dai comportamenti dell'amministrazione nella vicenda irachena, soprattutto dopo che si sono rivelate inconsistenti le accuse al regime di Saddam Hussein riguardo al possesso di WMD ed ai legami con Al-Qaida. Appare quindi ragionevole che, nonostante gli insuccessi della guerra in Iraq e la crisi delle relazioni transatlantiche, la nuova edizione del marzo 2006 della NSS¹⁵⁶ riaffermasse la dottrina della *preemption*, la cui validità non era intaccata dalla sua applicazione avventata nel caso dell'Iraq: «Il nuovo contesto strategico richiede nuovi approcci alla deterrenza ed alla difesa [...]. Agire non comporta necessariamente ricorrere alla forza militare. La nostra forte preferenza e pratica comune è di affrontare le preoccupazioni relative alla proliferazione [delle WMD] attraverso la diplomazia internazionale, in concerto con alleati chiave e *partners* regionali. Tuttavia, se necessario, in base a principi consolidati di auto-difesa, non escludiamo l'uso della forza prima che avvengano

¹⁵³ NSS 2002, pp. 25-26.

¹⁵⁴ Cit. in Merkl, *The Rift Between America...*, cit., p. 32. Habermas vede già negli anni '90 un mutamento rispetto all'internazionalismo del primo dopoguerra, ma invita a non sottovalutare la cesura rappresentata da Bush Jr. (Habermas, *L'Occidente diviso*, cit., pp. 180-85).

¹⁵⁵ Robert Kagan in *IJSS/CEPS European Security Forum*, Brussels, 8 July 2002, www.eusec.org/heisbourg27.htm.

¹⁵⁶ www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006.

gli attacchi, anche se restano incerti il tempo e il luogo dell'attacco nemico [...]. Non possiamo restare inerti mentre si materializzano gravi pericoli. Questo è il principio e la logica della *preemption*. Il posto della *preemption* nella nostra strategia di sicurezza nazionale resta immutato. Procederemo sempre con cautela, soppesando le conseguenze delle nostre azioni. Le motivazioni delle nostre azioni saranno chiare, la forza controllata e la causa giusta»¹⁵⁷. L'affermazione appariva corretta e moderata in linea di principio, ma non vi era, comprensibilmente, alcuna autocritica sull'applicazione al caso concreto dell'intervento in Iraq, che difficilmente poteva essere considerato un caso di *preemption*.

Una velata autocritica si riscontrava invece sull'"unilateralismo": «Dobbiamo essere pronti ad agire da soli se necessario, pur riconoscendo che vi sono pochi risultati durevoli che possiamo conseguire nel mondo senza la prolungata cooperazione dei nostri alleati e *partners*»¹⁵⁸. La NATO era descritta come un «pilastro vitale della politica estera statunitense», la cui riforma «deve essere accelerata» e deve rafforzare la sua cooperazione con le altre organizzazioni, a cominciare dalla UE. L'Europa era definita la «sede di alcuni dei nostri più vecchi e stretti alleati»¹⁵⁹. Il successivo e diversificato riferimento alla «UE» ed all'«Europa», con la menzione in particolare della «relazione speciale» con il Regno Unito, era un chiaro riferimento che Washington non intendeva considerare l'organizzazione con sede a Bruxelles come suo unico interlocutore, rappresentativo di tutto il Vecchio Continente.

I riferimenti alla Russia ed alla Cina erano meno ottimisti e più critici rispetto al precedente documento del 2002. La politica di diffusione della democrazia «in ogni Paese» era riaffermata, con la nota di cautela che «la libertà non può essere imposta; essa deve essere scelta. La forma che la libertà e la democrazia prendono in un Paese rifletterà la storia, la cultura ed i costumi tipici del suo popolo». Occorreva quindi essere «fondati sui principi negli scopi e pragmatici nei mezzi», «mentre i nostri principi sono fermi, le nostre tattiche varieranno»¹⁶⁰.

¹⁵⁷ NSS, 2006, pp. 22-23.

¹⁵⁸ *Ibi*, p. 36.

¹⁵⁹ *Ibi*, p. 38.

¹⁶⁰ *Ibi*, pp. 5-6.

La conclusione riaffermava che gli Stati Uniti non possono rinunciare alla *leadership*: «Ci fu un tempo in cui due oceani sembravano fornirci protezione dai problemi in altri Paesi, lasciando che l'America guidasse solo con l'esempio. Quel tempo è da lungo passato. L'America non può conoscere pace, sicurezza e prosperità ritirandosi dal mondo. L'America deve guidare sia con le azioni che con l'esempio»¹⁶¹.

Anche il «concetto strategico» dell'UE (EUSS)¹⁶², elaborato nel 2003 da Solana, Alto Rappresentante per la PESC, dopo l'inizio ottimistico sopra ricordato, riconosceva che «l'Europa deve tuttora far fronte a minacce e sfide alla sicurezza» e che «viviamo in un mondo che presenta al contempo le prospettive più rosee che l'umanità abbia mai conosciuto ma anche le minacce più gravi», per affrontare le quali si richiedeva «una combinazione di strumenti», compresi quelli militari. Si riconosceva quindi la necessità per l'UE di «sviluppare una cultura strategica che promuova interventi tempestivi, rapidi e, se necessario, vigorosi». L'accenno all'azione preventiva era però privo di riferimenti espliciti alla forza militare: «Dobbiamo essere in grado di agire prima che si deteriori la situazione dei Paesi che ci circondano, quando si individuano segnali di proliferazione [di WMD] e prima dell'insorgere di emergenze umanitarie. Un impegno preventivo può eliminare più gravi problemi in futuro»¹⁶³. Si può rilevare lo stridente accostamento di due situazioni assai diverse, con un nostalgico riferimento a quella «ingerenza umanitaria» per mezzo dei bombardieri che nel 1999 in Kosovo aveva trovato in Solana, allora Segretario generale della NATO, un convinto sostenitore. Va inoltre sottolineato che la formulazione di questo punto fu oggetto di attenta discussione, nella quale emerse un generale consenso che la UE non poteva sottoscrivere il concetto di *preemptive military action*, per almeno tre ragioni: «La UE non ha i mezzi militari per intraprendere attacchi *preemptive*; questo concetto potrebbe creare un precedente per altri importanti attori internazionali nei loro cortili di casa; inoltre il caso iracheno ha minato l'intera idea di *preemption* contro

¹⁶¹ *Ibi*, p. 49.

¹⁶² *Un'Europa sicura in un mondo migliore, Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf.

¹⁶³ *Ibi*, pp. 1, 6-7, 11.

una minaccia imminente, essendo tale minaccia lontana dall'essere provata»¹⁶⁴. Mentre la prima bozza del documento diffusa in giugno nella versione francese parlava di *engagement préventif* e l'espressione rimase nel documento finale, la bozza inglese parlava di *pre-emptive engagement* lasciando un certo margine di ambiguità (che alcuni avrebbero voluto mantenere) sull'uso della forza; fu quindi deciso di parlare nel testo finale di *preventive engagement*.

Secondo la EUSS la sicurezza e la prosperità «dipendono sempre più da un sistema multilaterale efficace [...]. Il quadro fondamentale in cui si collocano le relazioni internazionali è la Carta delle Nazioni Unite». All'ONU la UE doveva dare «cooperazione» e «sostegno». «Le relazioni transatlantiche sono da annoverare tra gli elementi essenziali del sistema internazionale, non solo nell'ottica dei nostri interessi bilaterali, ma anche del rafforzamento della comunità internazionale nel suo insieme. La NATO è un'espressione importante di queste relazioni». Quello tra UE e NATO era definito un «partenariato strategico». «Da soli possiamo risolvere pochi o addirittura nessun problema [...]. Le relazioni transatlantiche sono insostituibili. Agendo insieme, l'Unione Europea e gli Stati Uniti possono costituire una forza formidabile per il bene nel mondo. Il nostro obiettivo dovrà essere quello di realizzare un partenariato efficace ed equilibrato con gli Stati Uniti»¹⁶⁵. Appariva evidente lo sforzo di conciliare le diverse posizioni, degli «atlantisti» e degli «europeisti» alla «francese», che si erano confrontate nelle discussioni precedenti l'approvazione del documento. In verità, nella EUSS, l'ONU, più della NATO, appariva il punto di riferimento dell'UE, il che non può non apparire strano, dato che si ammetteva che l'«aumento» della «capacità operativa» della UE dipendeva proprio dagli accordi con la NATO¹⁶⁶.

Non c'è dubbio che i vari documenti strategici americani e quello dell'UE presentassero diversità di contenuto e di tono. La

¹⁶⁴ Institute for Security Studies, *Les objectifs stratégiques de l'UE: Multilatéralisme efficace, Sécurité élargie*, Compte rendu du séminaire, Paris 6-7 octobre 2003, www.iss-eu.org/solana/reppar.pdf.

¹⁶⁵ Nel 2008 Solana definì anche la Russia un «partner chiave» della «nuova architettura di sicurezza internazionale [...]». In verità, poco di valido può essere conseguito senza la Russia, e quasi nulla contro di essa» (*Speech at the 44th Munich Conference on Security Policy*, 10-2-08, <http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=en&cid=221&>).

¹⁶⁶ *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, cit., pp. 9, 12-13.

UE non doveva aggiornare le sue concezioni strategiche, ma semmai cominciare a formularle¹⁶⁷; tale formulazione non poteva che essere la sintesi di posizioni diverse, da quelle più simili alle statunitensi a quelle più lontane¹⁶⁸. Gli Stati Uniti erano più focalizzati sulle minacce di tipo terroristico e militare non convenzionale, avevano una visione più conflittuale del mondo e si preoccupavano dei *rogue states*, mentre l'UE prestava maggiore attenzione alle aree di instabilità, agli interventi umanitari, ai conflitti inter-etnici ed ai *failed states*. Da questo punto di vista si delineava il contrasto della EUSS con l'ultimo aspetto della "dottrina Bush", peraltro identica in questo ai precedenti documenti di Clinton e di Bush Sr. Gli Stati Uniti dovevano potenziare il loro arsenale militare in modo da dissuadere qualsiasi aspirazione a mettere in discussione la supremazia americana. L'UE era invece più attenta agli aspetti *soft* della sicurezza internazionale e non privilegiava la forza militare come espressione di potenza. L'insofferenza dell'UE verso l'uso della forza da parte degli Stati Uniti e la retorica sull'Europa «potenza civile» o «tranquilla» rivelavano una fondamentale incapacità di comprendere l'essenza della politica internazionale, le cui leggi, pur non eterne come quelle dei Medi e dei Persiani, non potranno mai prescindere dal potere militare.

Anche la NSS americana dedicava attenzione alla democrazia, ai diritti umani e al commercio, ma dava l'impressione di guardare a questi aspetti della politica estera in funzione dell'unico obiettivo principale della guerra contro il terrorismo¹⁶⁹ e la proliferazione

¹⁶⁷ Cfr. P. Cornish - E. Geoffrey, *The strategic culture of the European Union: a progress report*, in *International Affairs*, n. 4, vol. 81, July 2005, pp. 801-820.

¹⁶⁸ La EUSS «non era tanto una strategia formale nel senso tradizionale, quanto una sorta di cerotto per aiutare gli Stati membri dell'UE a coprire le loro differenze, trovare un terreno comune, e tracciare una linea comune con la quale poter rispondere collettivamente alle politiche dell'amministrazione Bush e costruire sugli sviluppi dei precedenti quattro anni nel campo della politica estera, e specialmente nella PESC/PESD» (A. Deighton, *Foreign Policy and the European Union's Security Strategy*, in A. Deighton - V. Mauer, *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Zurigo 2006, p. 29). Peraltro anche i recenti Concetti Strategici della NATO sono più dei testi di compromesso a carattere generale che dei veri documenti operativi come quelli del periodo della Guerra Fredda.

¹⁶⁹ Qualcuno si spingeva a parlare «della cosiddetta guerra al terrorismo dell'Amministrazione Bush» (G.G. Migone, *Italia-Usa, ora è tempo di cambiare, in l'Unità*, 29-10-07).

delle WMD. «Gli USA si dipingono come il pilastro di un mondo unipolare, che si riserva il diritto di agire unilateralmente ed attraverso coalizioni *ad hoc*, e agendo attraverso l'ONU solo quando è nel loro interesse. La EUSS al contrario predica un approccio olistico che cerca di integrare tutti gli strumenti, dagli aiuti al commercio, dalla diplomazia alla forza militare, in una politica strutturale di prevenzione e di stabilizzazione, operante attraverso *partnerships* ed un "multilateralismo efficace" fondato sulle regole. In tale approccio l'uso della forza è uno strumento di ultimo impiego, al quale in linea di principio si può ricorrere solo con il mandato del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Chiaramente la UE e gli USA vedono il mondo in maniera differente: per gli USA il mondo è pericoloso, secondo l'UE il mondo è complesso»¹⁷⁰.

Così, del resto, sembravano pensare i cittadini europei, a differenza di quelli americani: alla domanda se fosse più importante la forza economica o quella militare nel determinare la potenza complessiva e l'influenza nel mondo di un Paese, l'84% degli europei sceglieva la prima ed il 12% la seconda, con un 4% di indecisi, mentre per gli americani le percentuali erano rispettivamente il 66%, 27% e 7%¹⁷¹. L'UE, molto più degli Stati Uniti, privilegiava decisamente un approccio multilaterale, pur ammettendo la necessità di renderlo «efficace».

Poiché si ritenevano in guerra, nella lotta al terrorismo gli Stati Uniti adottavano metodi che suscitavano riserve nelle opinioni pubbliche e nei governi europei, come il *Patriot Act* e tutte le misure per rafforzare i controlli sugli ingressi negli Stati Uniti¹⁷², le *extraordinary renditions* di sospetti terroristi, il carcere speciale di Guantanamo. Come il diritto costituzionale dei cittadini di portare armi ed il largo ricorso alla pena di morte, che suscitano anch'essi forti riserve in Europa, tali metodi e misure erano altresì

¹⁷⁰ S. Biscop, *NATO, ESDP and the Riga Summit: No Transformation Without Re-equilibration*, Egmont Paper 11, Bruxelles 2006, p. 4, per il quale gli americani hanno la tendenza a semplificare i problemi e ad osare soluzioni non ben meditate.

¹⁷¹ <http://www.worldviews.org/detailreports/compreport/html/ch1s4.html>.

¹⁷² Con effetti talvolta paradossali: un ufficiale ceco che aveva combattuto in Iraq a fianco degli americani, quando volle recarsi negli Stati Uniti per incontrare i suoi commilitoni si vide rifiutare il visto proprio perché risultava essere stato in quel Paese (cfr. G.V. Voinovich, *Visa Waiver Reform: Time for Action*, 7-6-07, <http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/hl1032.cfm>).

il riflesso del tuttora vivo spirito dei pionieri, che praticavano una giustizia talvolta sommaria e brutale. Nella strategia di *homeland security* degli Stati Uniti si percepiva una "urgenza" che sembrava mancare agli europei¹⁷³.

In generale, nella guerra al terrorismo internazionale e riguardo al trattamento dei «combattenti irregolari», gli americani prendevano atto della «necessità di cambiare le regole del gioco per adattare ai nuovi sviluppi della realtà e di valutare come questo cambiamento possa avere luogo»¹⁷⁴. Che tale esigenza si sarebbe manifestata era stato previsto da tempo da uno dei più lucidi pensatori europei, Carl Schmitt, che negli anni '50 del secolo XX scriveva che «il diritto internazionale europeo relativo alla guerra territoriale fra Stati» riuscì a regolamentare e limitare la guerra, «resta da vedere come esso potrà adattarsi ad altri popoli che nella loro storia hanno conosciuto solo guerre coloniali o civili»¹⁷⁵. In un testo fondamentale del 1962¹⁷⁶ egli osservava inoltre che «una normativa intorno al problema del partigiano è giuridicamente impossibile», e del resto il «partigiano moderno non si aspetta dal nemico né diritto né pietà».

¹⁷³ Cfr. J. Stevenson, *How Europe and America Defend Themselves*, in *Foreign Affairs*, March/April 2003, pp. 75-90; K.D. Voigt, *Dealing with Terrorism: The EU and NATO*, in Gardner, *NATO and the European Union...*, cit., pp. 170-80.

¹⁷⁴ U. Draetta, *Il diritto internazionale e i nuovi conflitti*, in de Leonardis - Pastori, *Le nuove sfide...*, cit., p. 95, che prosegue: «È sembrato ad alcuni chiaro che occorresse anzitutto definire le nozioni di terrorismo e di aggressione in modo da includere la nozione di atto terroristico in quella di aggressione, allargando, inoltre, l'elemento soggettivo dell'aggressione in modo da rendere meno rigido il collegamento dell'atto terroristico con un determinato soggetto di diritto internazionale. È apparso anche che occorresse: (1) allargare la nozione classica di legittima difesa per comprendervi la reazione contro atti non più in corso, ma che potrebbero ripetersi; (2) includervi il concetto, se non di legittima difesa preventiva, almeno di "pre-emptive strike", sulla scorta di quello effettuato da Israele contro l'Egitto nella guerra dei Sei giorni, nonché (3) prevedere la legittima difesa collettiva da parte di una *coalition of willing*, al di fuori del Consiglio di Sicurezza e in caso di paralisi dello stesso». Sul tema cfr. G. Venturini, *Europa e Stati Uniti di fronte all'evoluzione del diritto internazionale*, in Colombo, *L'Occidente diviso...*, cit., pp. 173-86.

¹⁷⁵ C. Schmitt, *Premessa*, marzo 1963, a *Il concetto di 'politico'*, in Id., *Le categorie del 'politico'*, Bologna 1972, p. 92.

¹⁷⁶ C. Schmitt, *Teoria del partigiano. Integrazione al concetto del politico*, Milano 2005, pp. 53 e 20-21.

Un tempo sia americani sia europei adottavano lo stesso approccio oggi criticato nella lotta al terrorismo. All'inizio del secolo XX per domare la guerriglia indipendentista nelle Filippine gli americani adottarono una strategia di terra bruciata, che comportava non fare prigionieri e l'uccisione indiscriminata di civili¹⁷⁷. Quasi negli stessi anni, nella guerra anglo-boera, gli inglesi istituirono campi di concentramento le cui condizioni portarono ad un'elevata mortalità dei civili in essi internati. Il manuale di diritto bellico britannico del 1914 recitava: «Le norme del diritto internazionale si applicano solo alle guerre condotte fra nazioni civilizzate, quando entrambe le parti sono in grado di comprenderle e di applicarle. Non si applicano nelle guerre contro Stati e tribù non civilizzate [dove il ruolo di tali norme] è assunto dalla discrezionalità dei comandanti, e dalle regole di giustizia e umanità loro consigliate dalle specifiche circostanze»¹⁷⁸. Negli anni '50 in Algeria i francesi fecero ricorso alla tortura¹⁷⁹ ed oggi l'amministrazione americana è accusata di avere autorizzato, se non proprio torture, metodi di interrogatorio piuttosto brutali. Inoltre, secondo una ricerca del Pentagono, su 1.700 soldati americani al fronte il 10% ammetteva di avere percosso civili o di averne danneggiato senza necessità le proprietà; oltre 1/3 di essi approvava le torture se queste contribuivano ad acquisire informazioni sul nemico e quasi la metà le approvava se contribuivano a salvare le proprie vite; mentre i 2/3 dei *marines* e quasi la metà dei fanti erano contrari a denunciare gli abusi dei compagni e non credevano che i civili dovessero essere trattati con dignità¹⁸⁰.

La legittima istanza di adottare metodi appropriati per affrontare chi non segue le regole dello *jus in bello* non può certo essere negata, se si pensa che non esiste nel diritto internazionale una

¹⁷⁷ M. Boot, *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power*, New York 2002, pp. 99-109.

¹⁷⁸ Cit. in G. Pastori, *L'Occidente in guerra con gli «altri»: lezioni storiche*, in de Leonardis - Pastori, *Le nuove sfide...*, cit., pp. 37-38.

¹⁷⁹ Nel marzo 2002, 521 ufficiali generali e ammiragli che avevano prestato servizio in Algeria, compresi alcuni ex Capi di Stato Maggiore della difesa o di Forza Armata, firmarono un manifesto che costituì un *je ne regrette rien* riguardo alla loro esperienza (Aa.Vv., *Le Livre Blanc de l'armée française en Algérie*, Parigi 2002, pp. 3-5).

¹⁸⁰ Cfr. *Corriere della Sera*, 6-5-07, p. 18.

definizione di terrorismo universalmente accettata¹⁸¹ e che il terrorismo non figura nemmeno tra i crimini internazionali per contrastare i quali è stata istituita la Corte Penale Internazionale. Certo tale istanza veniva compromessa da manifestazioni di stupido sadismo come quello praticato nel carcere di Abu Ghraib, vicenda per la quale il Segretario alla Difesa Rumsfeld offrì le dimissioni al Presidente, che le respinse¹⁸². Thomas Friedman sul *New York Times* denunciò che «il Presidente sta perdendo la battaglia delle relazioni pubbliche con un assassino di massa»¹⁸³ (Bin Laden) e serviva poco ricordare che più volte detenuti nel carcere di Guantanamo hanno chiesto di rimanervi, sapendo che nei loro Paesi di origine, nel mondo islamico, sarebbero stati trattati ben peggio. Gli Stati Uniti affrontarono una crisi internazionale di legittimità, che non potevano ignorare, come ammesso anche dal *neocon* Robert Kagan¹⁸⁴.

Già il 20 e 21 settembre 2001 il Consiglio Europeo adottò misure contro il terrorismo, formalizzate poi nella *Council Framework Decision on Combating Terrorism* del 13 giugno 2002¹⁸⁵. Gran Bretagna, Francia, Italia, Germania (dove erano stati reclutati diversi dei dirottatori dell'11 settembre) e Spagna avevano esperienze di lotta contro i rispettivi movimenti terroristi e contro la criminalità organizzata e di cooperazione bilaterale con gli Stati Uniti. Questi si sono talvolta risentiti delle procedure legali garantiste in vigore negli Stati europei, mentre d'altro canto i tedeschi hanno lamentato che nel momento più alto della crisi dei loro rapporti con Washington gli americani li avessero trattati bruscamente ed avessero sospeso per un certo tempo la collaborazione¹⁸⁶.

¹⁸¹ La NSS del 2002 afferma la necessità di rendere chiaro che tutti gli atti di terrorismo sono illegittimi in modo che «il terrorismo sia visto nella stessa luce della schiavitù, della pirateria o del genocidio: un comportamento che nessun governo rispettabile possa giustificare o sostenere e che tutti debbano contrastare» (p. 6). Sul tema cfr. J. McMillan (a cura di), *"In the Same Light as Slavery": Building a Global Antiterrorist Consensus*, Washington 2006.

¹⁸² Merkl, *The Rift Between America...*, pp. 74-76.

¹⁸³ T.L. Friedman, *Restoring Our Honor*, in *The New York Times*, 6-5-04.

¹⁸⁴ R. Kagan, *America's Crisis of Legitimacy*, in *Foreign Affairs*, March/April 2004, pp. 65-87; Id., *Il diritto di fare la guerra. Il potere americano e la crisi di legittimità*, Milano 2004.

¹⁸⁵ <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=46&lid=5679&less=false>.

¹⁸⁶ Cfr. Merkl, *The Rift Between America...*, cit. p. 25. In generale cfr. W. Rees, *Transatlantic Counter-Terrorism Cooperation: The New Imperative*, London-New

A seguito degli attentati di Madrid, il 25 marzo 2004 il Consiglio Europeo approvò una Dichiarazione sulla lotta al terrorismo¹⁸⁷, salutando con favore l'impegno politico degli Stati membri della UE e di quelli in via di adesione di agire insieme contro gli atti terroristici nello spirito della clausola di solidarietà dell'art. I-43 della bozza di trattato costituzionale¹⁸⁸, deliberò la nomina di un Coordinatore anti-terrorismo e identificò aree di più stretta collaborazione, nell'ambito delle rispettive competenze, con altre organizzazioni internazionali, compresa la NATO. Tra gli obiettivi di azione indicati vi erano l'identificazione dei fattori che contribuivano al reclutamento di terroristi, sviluppando una strategia a lungo termine per contrastarli, l'indagine «dei legami tra credenze religiose o politiche estremistiche, come pure tra fattori socio-economici e di altro genere ed il sostegno del terrorismo», «l'uso più efficace dei programmi di assistenza esterna per affrontare i fattori che possono contribuire al sostegno del terrorismo, compresi in particolare il sostegno al buon governo ed alla supremazia della legge», «lo sviluppo e l'attuazione di una strategia per promuovere la comprensione inter-culturale ed inter-religiosa tra l'Europa ed il mondo islamico».

A seguito degli attentati di Londra del luglio 2005, su proposta del Coordinatore anti-terrorismo Gijs de Vries e della presidenza, il Consiglio Europeo adottò una strategia anti-terrorismo basata su quattro settori d'azione: «prevenzione, protezione, perseguimento e risposta»¹⁸⁹. L'ultimo punto non comprendeva comunque operazioni militari vere e proprie, confermando lo scetticismo dell'UE

York 2006 e M. Raphaël, *Défense contre le terrorisme: quelles coopérations entre l'Union Européenne et l'OTAN?*, in *Stratégiques*, nn. 86-87, pp. 99-119.

¹⁸⁷ <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>.

¹⁸⁸ «L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri». L'articolo, diversamente formulato, diverrà l'art. 188 R 1 del trattato di Lisbona.

¹⁸⁹ Segretariato del Consiglio UE, *L'Unione Europea e la lotta al terrorismo*, Documento informativo, Bruxelles, 14 maggio 2007, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FactsheetfightagainstterrorismITrev1.pdf.

su una risposta militare al terrorismo¹⁹⁰. A dimostrazione delle incertezze sui compiti del Coordinatore anti-terrorismo e delle difficoltà incontrate nello svolgerli, scaduto il mandato di de Vries nel marzo 2007, l'UE solo alla fine di settembre nominò il suo successore, il belga Gilles de Kerchove d'Ousselghem, dopo che un accordo «era stato raggiunto sul profilo, il compito e le responsabilità» dell'incarico. Il primo Coordinatore aveva «lavorato essenzialmente come volto pubblico dell'Unione verso mondo esterno ed aveva scambiato idee con i *partners* strategici dell'UE riguardo alle questioni di sicurezza. Anche durante questi dialoghi sulla sicurezza la relazione transatlantica era stata la priorità principale. [...] Tuttavia, per quanto riguarda l'affrontare la minaccia terrorista in Europa, si constata sempre che gli Stati membri avevano preso le loro proprie iniziative ed avevano preferito accordi bilaterali e talvolta scelto di restringere la cooperazione antiterrorismo a pochi tra di essi»¹⁹¹.

A dimostrazione delle difficoltà di collaborare con gli Stati Uniti, derivanti dalla diversa visione dell'equilibrio tra l'esigenza di perseguire i terroristi e quella di rispettare certe procedure e garanzie giuridiche, il 18 gennaio 2006 il Parlamento europeo deliberò la creazione di una Commissione d'indagine sulle presunte attività illegali della CIA in Europa, la cui relazione finale, presentata dall'italiano Claudio Fava, già membro dei democratici di sinistra (ex partito comunista) ed ora appartenente al gruppo del Partito Socialista Europeo, fu adottata nel febbraio 2007 con 382 voti favorevoli, 256 contrari e 74 astensioni e dopo l'esame di ben 270 emendamenti da parte del Parlamento. Il Parlamento europeo chiedeva al Consiglio e agli Stati membri di mettere a punto una dichiarazione per sollecitare il governo degli Stati Uniti «in modo chiaro ed energico» a porre fine «alla prassi delle detenzioni e consegne straordinarie», metteva in dubbio «la concretezza effettiva» del posto di Coordinatore UE per la lotta al terrorismo, visto che «non è stato in grado di dare risposte soddisfacenti alle domande della commissione temporanea», ed auspicava quindi una revisione

¹⁹⁰ J.L. Clarke (ed.), *Armies in homeland security: American and European perspectives*, Washington DC, 2006.

¹⁹¹ A. Rashmi Mukhopadhyay, *The E.U. Appoints New Counter-Terrorism*, in *The Power and Interest News Report*, 5-10-07, www.pinr.com/report.php?ac=view_printable&report_id=693&language_id=1.

e un rafforzamento delle sue competenze e del suo mandato nonché una maggiore trasparenza e controllo delle sue attività. Inoltre, i deputati deploravano il rifiuto del Direttore dell'Ufficio europeo di polizia (Europol) e di due successivi Segretari generali della NATO (Lord Robertson e Jaap de Hoop Scheffer) di comparire di fronte alla commissione temporanea.

Secondo la relazione, tra la fine del 2001 e la fine del 2005, i voli effettuati dalla CIA nello spazio aereo europeo o che avevano fatto scalo in aeroporti europei sarebbero stati almeno 1.245, ai quali andava aggiunto un imprecisato numero di voli militari utilizzati per lo stesso scopo. Il Parlamento condannava le consegne straordinarie quale «strumento illegale» utilizzato dagli Stati Uniti nella lotta al terrorismo, il fatto che, in diverse occasioni, «questa prassi sia stata accettata e tenuta nascosta dai servizi segreti e dalle autorità governative di taluni Paesi europei» e che Paesi europei «abbiano rinunciato al controllo sul proprio spazio aereo e sui propri aeroporti chiudendo gli occhi nei confronti dei voli operati dalla CIA o autorizzando detti voli, che in talune occasioni sono stati usati per consegne straordinarie o per il trasporto illegale di detenuti». Infine i deputati si dicevano profondamente preoccupati per il fatto che, in alcuni casi, centri di detenzione segreta in Europa possano essere stati situati presso basi militari statunitensi¹⁹². Si notava chiaramente un divario, simile a quello riscontrato tra governi filo-americani e opinioni pubbliche dei loro Paesi all'epoca della crisi sull'Iraq, tra l'azione dei governi e degli organi statali che avevano voluto fornire agli Stati Uniti una collaborazione più ampia di quella accettabile per i partiti e le opinioni pubbliche di sinistra.

Il dissenso tra Europa e Stati Uniti sul modo di affrontare e possibilmente sradicare il terrorismo internazionale di matrice islamica si collocava infine nel quadro di prospettive divergenti sul Medio Oriente, l'area geopolitica la cui situazione alimenta il fenomeno, già presenti all'epoca di Clinton. Al Consiglio Atlantico del dicembre 1997, il Segretario di Stato Albright dichiarava: «Vi è una sensazione tra alcuni europei che gli Stati Uniti siano troppo inclini ad agire unilateralmente e troppo rapidi nel tirare il grilletto delle sanzioni. Allo stesso modo vi è una sensazione di alcuni

¹⁹² [www.europarl.europa.eu/\[...\]/story_page/017-3275-050-02-08-902-20070216STO03274-2007-19-02-2007/default_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/[...]/story_page/017-3275-050-02-08-902-20070216STO03274-2007-19-02-2007/default_it.htm).

americani che troppo spesso gli Stati Uniti si scaldino per affrontare problemi difficili mentre gli altri concludono i contratti e che la nostra disponibilità ad assumere la responsabilità della pace e della sicurezza renda più facile agli altri di schivare le loro»¹⁹³. Washington vede gli europei «come *free-riding appeasers* di Stati che minacciano gli interessi degli Stati Uniti»; gli europei considerano gli americani «*simplistic crusaders* che cercano di affermare la propria autorità unilaterale sui loro alleati»¹⁹⁴.

L'amministrazione Bush si caratterizzò per un sostegno presoché incondizionato ad Israele ed una politica di diffusione della democrazia, largamente condivisi sia dai repubblicani sia dai democratici¹⁹⁵. Nel suo discorso del novembre 2003 il Presidente Bush affermava: «Sessant'anni di politiche delle nazioni occidentali di giustificazione ed accettazione della mancanza di libertà in Medio Oriente non hanno affatto accresciuto la nostra sicurezza – perché a lungo termine la stabilità non può essere comprata a spese della libertà. Finché il Medio Oriente rimane un luogo nel quale non fiorisce la libertà, rimarrà un luogo di stagnazione, risentimento e violenza pronta per essere esportata. E con la diffusione di

¹⁹³ Cfr. P.H. Gordon, *The Transatlantic Allies and the Changing Middle East*, Adelphi Papers 322, Londra 1998, pp. 38, 55, 58, 64-5; K.W. Stein, *Imperfect Alliances. Will Europe and America Ever Agree?*, in *Middle East Quarterly*, March 1997, pp. 39-45; P. Marr, *The United States, Europe, and the Middle East: an Uneasy Triangle*, in *Middle East Journal*, Spring 1994, pp. 211-25. Un elenco un po' caricaturale degli atteggiamenti europei di fronte alle posizioni degli Stati Uniti in Medio Oriente è il seguente: «Preferiamo concentrarci sul nostro compito storico di stabilizzare l'Europa almeno per il prossimo decennio. Non vogliamo più combattere; quella è la specialità degli Stati Uniti. Il nostro *atout* come Europa nel grande Medio Oriente è negli strumenti di politica economica, non nella forza militare. Le nostre forze militari obsolete semplicemente non possono raggiungere il Golfo in tempo tale da essere in grado di fornire una vera assistenza agli Stati Uniti. Non possiamo permetterci le risorse necessarie a creare il tipo di capacità di proiezione di potenza che ci permetterebbe di unirci agli Stati Uniti in scala rilevante in situazioni nel Golfo. Preferiamo piuttosto l'attuale situazione in cui gli Stati Uniti si assumono quasi tutti i rischi riguardo al Golfo e noi europei, come battitori liberi, cogliamo i vantaggi; perché dovremmo voler cambiare ciò? Non chiedeteci di andare a combattere in Medio Oriente come risultato del fallimento delle politiche statunitensi sulle quali non siamo stati consultati» (Blackwill, *The Future of Transatlantic Relations...*, cit., p. 36).

¹⁹⁴ Gordon, *The Transatlantic...*, cit., p. 10.

¹⁹⁵ J.A. Russell, *Ideas and Foreign Policy: the Future of U.S. Relations with the Middle East*, p. 80, www.ispionline.it/it/documents/3_russel.pdf.

armi che possono fare danni catastrofici al nostro Paese ed ai nostri amici sarebbe considerato accettare lo *status quo*»¹⁹⁶.

Tale politica tanto rumorosamente dichiarata fu poi in diversi casi contraddetta o quanto meno assai attenuata, ritornando ad un approccio più tradizionale. Ad esempio l'invito ad una democratizzazione dell'Egitto¹⁹⁷ fu poi largamente temperato dalla consueta politica di sostegno al Presidente Mubarak. L'approccio europeo era più cauto, puntava sul dialogo, la cooperazione, il sostegno economico, era scettico sull'imposizione della democrazia, l'instaurazione della quale può essere solo il risultato di un processo più a lungo termine. L'atteggiamento europeo può essere visto in una luce positiva, come espressione di saggezza, oppure considerato una manifestazione di rassegnazione, debolezza ed *appeasement*. L'approccio *good cop/bad cop*, ovvero, come diremmo noi, della carota, preferita dagli europei nei rapporti con i *rogue states*, e del bastone, privilegiato dagli statunitensi, dovrebbe essere considerato solo un ripiego, mentre sarebbe preferibile avere una strategia concordata dell'Occidente. Però, particolarmente nel Medio Oriente e nel Golfo, pochi americani accettano l'Europa come un *partner* a pieno titolo.

¹⁹⁶ *Remarks by the President at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy*, United States Chamber of Commerce, Washington DC, November 6, 2003, www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-2.html.

¹⁹⁷ http://italy.usembassy.gov/viewer/article.asp?article=/file2006_10/alia/a6100303IT.htm.

La NATO tra globalizzazione e perdita di centralità

1. I membri, i compiti e la coesione della NATO

Non abbiamo bisogno di una NATO globale. [...] Il tipo di NATO di cui abbiamo bisogno [...] è un'alleanza che difenda i suoi membri contro minacce globali: terrorismo, proliferazione di armi di distruzione di massa e Stati falliti. Per contrastare queste minacce, la NATO non ha bisogno di divenire un "GENDARME DU MONDE". Ciò di cui abbiamo bisogno è un approccio sempre più globale alla sicurezza, con organizzazioni compresa la NATO, che giochino i loro ruoli rispettivi.

[Jaap de Hoop Scheffer]

In breve, ciò che la NATO sta diventando in pratica – sebbene non ancora in teoria – è un'organizzazione, un'alleanza che non ha limiti geografici alle sue operazioni. Potenzialmente è mondiale nelle sue missioni. Così Riga sarà un momento in cui l'alleanza compie un altro grande passo verso il suo aspetto del XXI secolo, [...] un'organizzazione con la capacità di essere il principale braccio militare e di sicurezza dell'alleanza transatlantica delle democrazie che fronteggia le sfide globali [...]. È un'organizzazione che sta compiendo azioni coerenti con la sua missione originaria che erano impensabili 15 o 20 anni fa.

[Daniel Fried]

Nella migliore delle ipotesi, la NATO rappresenta un multilateralismo sano. La sfida del futuro è vedere se la NATO, com'è configurata attualmente, sia all'altezza di affrontare le nuove minacce che ci fronteggiano. Ma, alla fin fine, la nostra priorità deve essere affrontare questi pericoli, non placare alleati che si preoccupano più dell'esercizio del potere americano che delle minacce che fronteggiamo.

[William Kristol]

A partire dagli anni '90 la NATO ha conosciuto un vasto processo di trasformazione, tuttora in corso, che ha riguardato la sua *membership*, le sue strutture ed i suoi compiti: «Il risultato di questo

processo d'adattamento è un'alleanza più ambiziosa ma, per la stessa ragione, più fragile che in passato»¹. «La NATO tra globalizzazione e perdita di centralità», potrebbe essere la sintetica formula per sottolineare come gli indubbi sviluppi e successi dell'Alleanza dopo la fine della Guerra Fredda non possano far ignorare l'esistenza di grossi interrogativi sulla sua identità ed il suo ruolo². «Ciò che mette in pericolo oggi la coesione dell'Alleanza e che sta determinando se essa abbia o meno un futuro, è la perdita di una sua ragion d'essere condivisa da tutti i suoi membri»³. «È giunto il momento di smettere di pretendere che tutto vada bene a Bruxelles ed a Mons. I *leaders* della NATO finora non hanno dimostrato né la visione né la volontà politica di re-inventare l'Alleanza», con il rischio di condannarla «ad una lenta ma certa discesa verso la marginalizzazione e l'irrilevanza»⁴. Sulla stessa rivista dell'organizzazione, che ha abbandonato lo stile ed i contenuti da bollettino ufficiale dell'epoca della Guerra Fredda per ospitare vivaci dibattiti, si leggevano nel 2005 espressioni come «la NATO è un'alleanza di grande successo sprofondata in una crisi d'identità dalla quale è improbabile che emerga presto» o «l'alleanza sembra oggi soffrire di anemia»⁵.

¹ A. Colombo (a cura di), *L'Occidente Diviso. La politica e le armi*, Milano 2004, p. 22. Sul tema esiste una vastissima letteratura, per la quale si può fare riferimento alle bibliografie in Id., *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano 2004 e M. de Leonardis (a cura di), *La nuova NATO: le strutture, i membri, i compiti*, Bologna 2001. Secondo un suo alto funzionario, «la NATO ha avuto più resurrezioni di Dracula» (J. Shea, *NATO and Terrorism*, *Rusi Journal*, vol. 147, n. 2, April 2002, pp. 32-40) e un Autore osserva che si è parlato talmente tante volte di crisi della NATO da rischiare di rendere l'espressione un «cliché inoffensivo» (W.J. Thies, *Why NATO Endures*, New York 2009, p. IX).

² Cfr. Baylis - Roper, *The United States and Europe...*, cit., p. 107. Due libri presentano, ad esempio, visioni opposte del futuro della NATO: ottimista è S. Rynning, *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, London 2005; pessimista R.E. Rupp, *NATO after 9/11: An Alliance in Decline*, Palgrave, New York 2005.

³ FAES, *OTAN: una alianza por la libertad. Cómo transformar la Alianza para defender efectivamente nuestra libertad y nuestras democracias*, Madrid 2006, p. 12.

⁴ R.D. Asmus - R.C. Holbrooke, *Re-inventing NATO*, Riga 2006, p. 11.

⁵ Dibattito Espen Barth Eide contro Frédéric Bozo, *La NATO dovrebbe svolgere un ruolo più politico?*, in *Rivista della NATO*, Primavera 2005, www.nato.int/docu/review/2005/issue1/italian/debate.html.

Gli attentati dell'11 settembre naturalmente resero il dibattito sui compiti e le strutture più urgente e più ampio. Ad esempio, sebbene già negli anni '90 vi fosse stata una ristrutturazione e riduzione dei Comandi NATO, la vera svolta avvenne nel giugno 2003 con il radicale mutamento di compiti del SACLANT, uno dei due comandi supremi dell'Alleanza, con sede a Norfolk in Virginia, divenuto *Allied Command Transformation* (ACT), non più con competenze operative per una specifica area geografica (l'Atlantico), bensì con la responsabilità di promuovere e sovrintendere alla continua trasformazione delle forze militari e delle capacità dell'Alleanza. A prima vista, *Allied Command Operations* (ACO), l'unico Comando Supremo operativo rimasto, sembrava somigliare al suo predecessore, *Allied Command Europe*. ACO continuava ad avere tre livelli di comando, il suo quartiere generale restava il *Supreme Headquarters Allied Powers, Europe* (SHAPE) di Mons in Belgio ed il suo comandante era sempre il *Supreme Allied Commander, Europe* (SACEUR). Il riferimento al Vecchio Continente, sopravvissuto negli acronimi, ha perso però il suo tradizionale valore geografico ed ora ACO aveva la responsabilità di tutte le operazioni, in massima parte "fuori area"⁶.

Anche la questione dell'allargamento acquisì una nuova e più ampia dimensione. Nel 2004, con il secondo allargamento dopo la fine della Guerra Fredda, furono ammessi ben sette nuovi Stati: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia, Slovenia. Di particolare rilevanza fu l'ammissione delle tre repubbliche baltiche, già appartenenti all'URSS, contro la quale Mosca non protestò. Nel 2009 l'ingresso di Albania e Croazia apparve scontato, mentre l'ammissione della Macedonia è bloccata dalla controversia sul nome ufficiale di tale Stato, contestato dalla Grecia. Tra i due allargamenti, si pose il problema di Georgia e

⁶ La riforma del 2003 sostituiva la precedente struttura, elaborata nel 1999, su due comandi strategici dai compiti estesi, *Allied Command Europe* (ACE) e *Allied Command Atlantic* (ACLANT), ed in 20 quartieri generali, con una significativa riduzione dai precedenti 65, «decretata più dalla volontà di ottenere un dividendo economico dalla fine della guerra fredda che dall'esigenza di migliorare la funzionalità dell'organizzazione nel fronteggiare nuove sfide» (C. Coccozza, *AFSOUTH dopo Praga*, in *Rivista Marittima*, marzo 2004, p. 41). Non si esaminano qui le più recenti trasformazioni dei Comandi subordinati (cfr. <http://aco.nato.int>).

Ucraina, per le quali il *summit* di Riga del novembre 2006 espresse sostegno alla loro *membership*, senza però alcun impegno formale.

L'orientamento filo-occidentale della Georgia si era rafforzato dopo la cosiddetta rivoluzione delle rose, che tra la fine del 2003 e l'inizio del 2004 vide la caduta di Eduard Shevarnadze, ex Ministro degli esteri dell'Unione Sovietica di Mikhail Gorbacev, e l'ascesa al potere di una nuova *élite* guidata da Mikhail Saakashvili, che aspirava ad aderire alla NATO ed all'UE⁷. A sua volta Saakashvili, rieletto Presidente nel gennaio 2008, sarà fortemente contestato con accuse anche di corruzione simili a quelle rivolte ai suoi predecessori. Gli Stati Uniti avevano forti interessi alla stabilità ed alla sicurezza della Georgia, avendo effettuato forti investimenti nell'oleodotto che, attraversandone il territorio, corre dall'Azerbaijan alla Turchia e addestravano ed equipaggiavano l'Esercito georgiano. La Russia offriva invece sostegno alle repubbliche separatiste dell'Ossezia del sud e dell'Abkhazia, e per premere sulla Georgia più che raddoppiò il prezzo del gas fornito dalla *Gazprom* e bandì l'importazione di acqua minerale e vino georgiani. Nel 2005 la Russia si impegnò a sgomberare entro la fine del 2008 le sue due residue basi militari in Georgia. Una prima crisi scoppì nel settembre 2006, quando Tbilisi espulse quattro russi accusati di spionaggio, Mosca sospese le relazioni diplomatiche, bloccò i collegamenti e deportò centinaia di georgiani residenti in Russia.

Una crisi ben più grave esplose nell'agosto 2008, quando il Presidente georgiano lanciò un'incauta operazione militare contro l'Ossezia del sud e l'Abkhazia, ma fu fermato dalla Russia⁸, non contrastata efficacemente dagli occidentali. Il cessate il fuoco fu negoziato dalla UE, guidata da Sarkozy. Uno studioso del *NATO Defense College* osservò poi che «molti si rallegrarono che la Georgia non appartenesse alla NATO, poiché in tal caso gli Stati Uniti e l'Europa sarebbero stati in guerra con la Russia in base all'art. 5» e che «il ritorno delle due province separatiste alla Georgia appariva ora impossibile»⁹.

⁷ A. Ferrari, *Georgia, Armenia, Azerbaijan: una chance europea?*, ISPI, Programma Caucaso e Asia Centrale, WP-1, ottobre 2006.

⁸ Cfr. S.E. Cornell - S.F. Starr, *The Guns of August 2008. Russia's War in Georgia*, Londra 2009.

⁹ P. Razoux, *What future for Georgia?*, Research Division-NATO Defense College, Roma, n. 47, giugno 2009.

In Ucraina la rottura dell'accordo tra i due esponenti filo-occidentali, il Presidente della repubblica Viktor Yushenko, insediatosi nel gennaio 2005, e Julia Timoshenko, la *pasionaria* della «rivoluzione arancione» nominata Primo Ministro, portò nell'agosto 2006 alla nomina in sostituzione di quest'ultima del filo-russo Viktor Yanukovich, che il 16 settembre annunciò, con grande costernazione del Presidente, che il Paese avrebbe sospeso l'adesione al *Membership Action Plan* (MAP), il trampolino per entrare nella NATO. Nelle elezioni anticipate dell'ottobre 2007 prevalsero i partiti filo-occidentali di Yushenko e di Timoshenko, ma il partito di Yanukovich ottenne la maggioranza relativa e la geografia elettorale confermò una divisione di orientamento politico tra le regioni occidentali e quelle orientali. Il 15 ottobre Yushenko e Timoshenko siglarono un accordo che prevedeva la riedizione della divisione delle cariche: il primo Presidente e la seconda Primo Ministro. L'adesione alla NATO di Georgia e Ucraina restava sospesa ed era una delle questioni che pesavano fortemente sui rapporti con la Russia. Nell'aprile 2009, il vertice NATO di Kehl e Strasburgo, nel contesto della politica di *reset* delle relazioni con la Russia¹⁰, pur ribadendo la "politica della porta aperta", ossia che ogni Paese democratico europeo è libero di chiedere l'appartenenza alla NATO e che solo a quest'ultima ed alla nazione interessata spetta la decisione, senza interferenze di altre Potenze, di fatto congelerà le prospettive di adesione di Georgia e Ucraina.

Il primo allargamento della NATO dopo la Guerra Fredda era stato deciso nel momento di debolezza della Russia di Boris Eltsin; il secondo quando le relazioni con Mosca erano buone, due mesi prima della costituzione del *NATO-Russia Council* (NRC), ma poi, nonostante la collaborazione contro il terrorismo islamico iniziò un periodo assai critico. Certamente il possibile allargamento della NATO ad altri due Paesi già appartenenti all'Unione Sovietica era uno dei motivi di contrasto, gli altri principali essendo l'installazione dello scudo anti-missile e la sorte definitiva del Kosovo. Secondo il Segretario generale della NATO la *partnership* con la Russia era importante ed era «ragionevolmente in buona salute», ma non era difficile sentire funzionari della NATO affermare in incontri informativi che «attualmente, le relazioni NATO-Russia

¹⁰ Cfr. infra, cap. V, § 1.

stanno attraversando il momento più critico dalla fine della Guerra Fredda»¹¹. «Il potenziale della collaborazione NATO-Russia è tuttora inutilizzato – dichiarava l'assistente Segretario di Stato americano per gli affari europei ed euroasiatici – [...] la Russia ha sentimenti ambivalenti verso la NATO e ciò riflette la visione tuttora in evoluzione che la Russia ha del suo ruolo nel mondo»¹².

Restava quindi irrisolto (e forse irrisolvibile) il problema, già presente negli anni '90, del rapporto tra Russia, NATO e Stati Uniti: come allargare la NATO, mantenendo però buoni rapporti con Mosca¹³. Le relazioni tra Mosca e Washington erano già cattive prima dell'intervento in Kosovo¹⁴. Iniziare i bombardamenti della Serbia proprio mentre il Primo Ministro Evgenji Primakov stava volando verso la capitale americana parve ai russi una provocazione ed un'aperta violazione da parte della NATO dell'"Atto fondatore sulle relazioni, la cooperazione e la sicurezza reciproche tra la NATO e la Federazione Russa", firmato a Parigi il 27 maggio 1997. Quest'ultimo era stato anche uno dei prezzi pagati per la sostanziale acquiescenza di Mosca all'allargamento della NATO¹⁵ e impegnava tra l'altro le parti contraenti alla «prevenzione dei conflitti e regolamento delle controversie con mezzi pacifici conformemente ai principi dell'ONU e dell'OSCE». Dopo gli attentati dell'11 settembre, il Presidente russo Putin fu il primo *leader* a telefonare a Bush esprimendogli solidarietà e si stabilì un'intesa tra Mosca e Washington¹⁶ nella lotta al terrorismo, che al vertice di Pratica di Mare del 28 maggio 2002 favorì la costituzione del *NATO-Russia Council*. Si creava un organismo istituzionale non più basato sulla formula dell'Atto Fondatore, il blocco dei 19 membri della NATO

¹¹ Testimonianza personale, giugno 2007.

¹² Daniel Fried, *NATO/Riga Summit Issues...*, cit.

¹³ Sul tema cfr. L. Ponsard, *Russia, NATO and cooperative security: bridging the gap*, London-New York 2007; R. Asmus, *Opening NATO's Doors*, New York 2002; M. de Leonardis, *La NATO: attualità e prospettive*, in *ISTRID*, VIII, 108-110 (luglio-settembre 2005), pp. 4-8.

¹⁴ Cfr. T.W. Lippman, *Albright-Ivanov Talks: Chill Behind the Smiles*, in *International Herald Tribune*, 28-1-99.

¹⁵ Inoltre il Fondo Monetario Internazionale sbloccò 696,7 milioni di dollari sui 10 miliardi di prestiti concessi alla Russia, quest'ultima fu ammessa al G7 e fu annunciato l'avvio di colloqui per arrivare alla firma del trattato Start 3.

¹⁶ Vi fu anche una buona intesa personale tra Putin e Bush, che dedica al Presidente russo diverse pagine elogiative (*Decision Points...*, cit., pp. 431-35).

più la Russia, bensì su un Consiglio comprendente sullo stesso piano i membri della NATO e la Federazione Russa, identificando un'ampia gamma di settori di collaborazione: lotta al terrorismo, gestione delle crisi, non proliferazione, controllo degli armamenti e *Confidence-Building Measures*, difesa missilistica di teatro, ricerca e salvataggio in mare, cooperazione militare e riforma della difesa, emergenze civili, nuove minacce e sfide. In un'ottica di *Realpolitik* Washington aveva bisogno della collaborazione della Russia, ripagandola anche con la tolleranza per il suo comportamento in Cecenia.

Negli anni successivi, emersero però chiaramente a Mosca ed a Washington due diversi modi di concepire la diplomazia ed il rapporto tra le grandi Potenze. Il primo, tradizionale, trovava la sua formulazione in un discorso del Ministro della difesa russo Sergej Ivanov all'*International Institute of Strategic Studies* di Londra il 13 luglio 2004: «La Russia vede i suoi futuri rapporti con la NATO come [...] una collaborazione strategica di una professionale “coalizione dei vincenti”, i membri della quale sono capaci di superare l'inerzia di pensiero della “guerra fredda” e di affrontare insieme la titanica sfida globale alla civiltà moderna»¹⁷. Il 25 febbraio 2005, di fronte alle critiche di Bush per i regressi della democrazia in Russia, Putin affermava con franchezza a Bratislava, che «l'intesa strategica deve avere la precedenza sulle discussioni sulla libertà di stampa»¹⁸. È la linea tradizionale, che fu ad esempio alla base dell'apertura di Nixon e di Kissinger alla Cina comunista: le grandi Potenze vanno giudicate dal loro comportamento internazionale non dalla loro struttura costituzionale o ideologia. Il noto sovietologo Richard Pipes, che pure aveva sostenuto il programma di democratizzazione del Medio Oriente, criticò il nuovo atteggiamento di Bush verso Mosca, e, condividendo la posizione assai più cauta degli europei, osservò che il Presidente degli Stati Uniti non aveva il diritto d'interferire negli affari interni altrui. Gli europei, infatti, erano assai benevoli con Putin, non solo il Cancelliere tedesco Schröder, ma anche il Presidente del Consiglio italiano Berlusconi, che erano stati su sponde opposte nel caso dell'Iraq.

¹⁷ *Russia and NATO: Strategic Partners Responding to Emerging Threats*, <http://www.iiss.org/conferences/recent-key-addresses/sergei-ivanov-address>.

¹⁸ La dichiarazione fu riportata sui quotidiani del giorno, a cominciare dal *Corriere della Sera*.

L'altra visione è quella derivante dalla concezione messianica della politica internazionale, tipica di larghissima parte della tradizione americana: una vera *partnership* può esistere solo tra democrazie. L'autorevole Senatore democratico Joseph Biden (dal 2009 Vice Presidente di Obama) chiese polemicamente: «Come possiamo preoccuparci del progresso della democrazia in Medio Oriente e non del suo regresso in Russia?»¹⁹. L'ex Direttore della CIA James Woolsey, notoriamente non un modello di *understatement* diplomatico, su *Fox News* descrisse il governo russo come «essenzialmente fascista» e Zbigniew Brzezinski sul *Wall Street Journal* etichettò Putin come «il Mussolini di Mosca»²⁰. Ma anche i conservatori più pragmatici (incluso il Vice Presidente Cheney) rilevarono che Bush aveva ottenuto poco dall'amicizia di Putin. Ad esempio la Russia, ricevendo il Presidente Baššār Hafiz al-Asad a Mosca, aveva cancellato il debito siriano di 7,5 miliardi di euro e continuava a sostenere il programma atomico dell'Iran. L'amministrazione Bush, che aveva abbracciato fino alla fine del 2004 la prima visione, non ha poi in realtà scelto del tutto la seconda. Il 3 febbraio 2005 il Segretario di Stato Rice ha sintetizzato la posizione di equilibrio in questo modo: «non significa che non possiamo avere relazioni produttive, ma un tipo di rapporto veramente profondo richiede una maggiore democratizzazione della Russia»²¹.

Un punto di svolta nelle relazioni tra Washington e Mosca furono le elezioni presidenziali in Ucraina del novembre-dicembre 2004; la “rivoluzione arancione”, largamente sostenuta dall'Occidente, contestò e riuscì ad annullare la vittoria del filo-russo Yanukovich. Nella primavera 2005 le polemiche antisovietiche di

¹⁹ http://www.cfr.org/bios/1451/joseph_r_biden_jr.html#20. *Congressional Record*, January 26, 2005, p. S518. Putin sta sviluppando il concetto di “democrazia sovrana” come base per rafforzare e rimotivare l'identità nazionale. Il termine sovranità si riferisce al principio di non interferenza nella vita dello Stato da parte di terzi, ma soprattutto da parte dell'Occidente come, secondo i russi, avviene in Ucraina ed in Georgia. Il concetto di democrazia deve rispondere alle peculiarità nazionali: secondo il Ministro della difesa Ivanov, «se c'è una democrazia occidentale ci può essere anche una democrazia orientale». Si potrebbe ricordare che gli Stati comunisti si definivano “democrazie popolari”.

²⁰ <http://www.lewrockwell.com/buchanan/buchanan19.html>.

²¹ http://www.rusembcanada.mid.ru/pr/060205_1_e.html. Per una rassegna delle diverse argomentazioni, cfr. J. Nichol, *Democracy in Russia: Trends and Implications for U.S. Interests*, CRS Report for Congress, settembre 2006.

Bush in occasione delle cerimonie per il 60° anniversario della fine della Seconda guerra mondiale in Europa furono la ricaduta, a livello di giudizio storico, dell'irrigidimento della posizione americana verso Mosca. Poche settimane dopo l'Atto Fondatore con la Russia, il 9 luglio 1997 la NATO aveva firmato un documento analogo anche con l'Ucraina²², riconoscendole uno *status* appena meno privilegiato della Russia. Il documento era rivelatore della funzione di ago della bilancia tra NATO e Russia svolta dall'Ucraina, che si evolveva in quello di *partner* chiave dell'Alleanza in funzione anti-russa, di «cavallo di Troia degli Stati Uniti» secondo Mosca. «Senza l'Ucraina, la Russia cessa di essere un Impero, – aveva scritto Brzezinski²³ – ma con l'Ucraina subornata o poi sottomessa, la Russia diviene automaticamente un Impero». Gli Stati Uniti, per loro stessa ammissione, investirono 18 milioni di dollari per «assistenza all'Ucraina in relazione alle elezioni presidenziali», intensificando poi il loro sforzo finanziario in vista delle successive elezioni legislative. Naturalmente la posizione ufficiale era che tali somme non venivano impiegate a sostegno del candidato filo-occidentale Yushenko, ma solo per garantire la regolarità del processo elettorale. Nella stessa linea l'amministrazione Bush, ad esempio al vertice ministeriale dell'OSCE a Sofia in dicembre, per bocca di Colin Powell si affrettò a spiegare alla Russia che non doveva vedere il problema ucraino in termini di «sfere d'influenza», che l'Ucraina poteva avere amici sia ad Ovest sia ad Est, purché fosse libera di scegliere i suoi governanti e le sue amicizie²⁴. È da credere che queste affermazioni non abbiano avuto alcun effetto rassicurante sui russi, anzi! Come qualunque studioso potrebbe confermare, la Guerra Fredda scoppiò proprio perché Stalin non

²² *Statuto di un rapporto di «partenariato» specifico tra l'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico e l'Ucraina*, Madrid, 9-7-97, pubblicato in *Notizie Nato*, luglio-agosto 1997, *Documentazione*, pp. 5-6, un'analisi del quale è in Y. Bilinsky, *Endgame in NATO's Enlargement. The Baltic States and Ukraine*, Westport 1999, pp. 53-55. Tra l'Atto Fondatore con la Russia e lo Statuto con l'Ucraina, il 31 maggio 1997 Mosca e Kiev firmarono un Trattato di amicizia, cooperazione e partenariato (cfr. *ibi*, pp. 55-62).

²³ Z. Brzezinski, *The Premature Partnership*, in *Foreign Affairs*, March/April 1994, p. 80.

²⁴ *West Not Competing with Russia in Georgia, Ukraine* - Powell interviewed by EuroNews TV on Ukraine, Middle East peace, Iraq, 8-12-04, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2004/12/ mil-041208-usia01.htm>.

accettava il modo di ragionare appena descritto, proposto allora e riproposto oggi.

È interessante rilevare che, mentre il Presidente uscente Leonid Kuchma aveva inviato in Iraq un contingente di truppe ucraine di una certa consistenza ed il candidato filo-russo Yanukovich non contestava tale decisione, nel programma elettorale di Yushenko figurava invece il ritiro del contingente. Eppure l'amministrazione americana appoggiò quest'ultimo. In un intervento al *Center of Strategic and International Studies* nei giorni cruciali della crisi, Brzezinski minimizzò l'importanza delle truppe di Kiev in Iraq e affermò che comunque era molto più importante la democratizzazione dell'Ucraina, che poteva essere di esempio per la Bielorussia ed accelerare la stessa democratizzazione della Russia²⁵. Nel frattempo il Congresso americano approvava il *Belarus Democracy Act*, senza più menzionare, come nelle versioni precedenti, il ruolo della Russia nella democratizzazione del Paese e dando così un segnale di volersi riservare piena libertà di azione al riguardo; inoltre Condoleezza Rice identificava la Bielorussia, ultima dittatura in Europa, come uno dei «sei avamposti della tirannia» da abbattere e venivano promessi finanziamenti all'opposizione in quel Paese. La crisi ucraina segnò un momento di riavvicinamento tra le due sponde dell'Atlantico, in quanto Stati Uniti ed Unione Europea avevano agito in sintonia per gli stessi obiettivi.

Ovviamente il rapporto della NATO con la Russia risentiva innanzi tutto delle scelte di Washington. Nell'aprile 2004 il Presidente Putin sottolineò che «la Russia non teme l'allargamento della NATO», ma ammonì che «la marcia verso est dell'alleanza militare non migliora la sicurezza internazionale»²⁶. I militari russi da un lato apprezzavano la collaborazione con la NATO come fattore di modernizzazione e chiedevano una maggiore apertura nei loro confronti²⁷, dall'altro erano sospettosi sulle intenzioni

²⁵ *Impact of the Ukraine Elections, Experts to Discuss How Election Will Affect Regional Politics, Global Perceptions*, Center for Strategic and International Studies, 30-11-04, http://www.csis.org/media/csis/events/041130_ukraine.pdf.

²⁶ <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2004/04/mil-040405-shape01.htm>. Nel marzo precedente il Ministro degli esteri Igor Ivanov aveva dichiarato che «la NATO non presenta alcuna minaccia per la Russia, ma Mosca è veramente preoccupata dei piani per l'ulteriore allargamento dell'Alleanza».

²⁷ Risultati concreti seguiti alla nascita del NRC sono stati la Cooperazione contro il terrorismo (con il *NATO-Russia Action Plan* e il contributo russo ad

dell'Alleanza, chiedendosi quale nesso con la lotta al terrorismo ed alla proliferazione delle WMD avessero l'installazione di nuove strutture militari nei Paesi di nuova adesione ed il susseguente rifiuto della NATO di farle monitorare da esperti russi, i voli degli AWACS nello spazio aereo lettone e lituano lungo la costa del Baltico ed i confini russi, la collocazione di stazioni radar tridimensionali nei Paesi baltici. La Russia temeva, oltre alla perdita d'influenza sulle ex-repubbliche sovietiche, una sorta di accerchiamento dovuto al progressivo estendersi sia dell'UE che della NATO. La presenza di truppe russe in Georgia ed in Moldavia era vista a Mosca come un'operazione di *peacekeeping* che impedisce ai conflitti di esplodere, mentre per gli occidentali era un fattore destabilizzante.

A tali problemi andavano aggiunte altre tre questioni. La più spinosa era forse rappresentata dal futuro *status* del Kosovo. La Russia considerò illegittimo l'intervento NATO del 1999, perché avvenuto senza mandato dell'ONU. Tuttavia le Forze Armate russe parteciparono poi alla Forza di stabilizzazione del Kosovo (KFOR), derivante la sua autorità dalla risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza e da un accordo tecnico-militare tra la NATO e l'Esercito jugoslavo; ma si ritirarono dalla KFOR nell'inverno 2003, dichiarando che gli obiettivi del dispiegamento erano stati essenzialmente raggiunti ed esprimendo riserve circa l'imparzialità delle operazioni della Forza stessa. Mosca si oppone fermamente alla piena indipendenza del Kosovo dalla Serbia ed il problema era oggetto di discussione da parte della *troika* – Russia, Stati Uniti ed UE – che riferiva anche al *NATO-Russia Council*. Mosca ha come arma il veto nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che dovrebbe ratificare l'indipendenza del Kosovo.

Un'altra questione spinosa era l'attuazione del Trattato sulle armi convenzionali in Europa (CFE), firmato nel novembre 1990 dagli Stati membri della NATO e del moribondo Patto di

Active Endeavour), le esercitazioni per la definizione delle modalità di partecipazione russa alle operazioni di *peacekeeping* (settembre 2004) e di pianificazione degli interventi per emergenze civili (Kaliningrad 2004), lo Studio di fattibilità sulla cooperazione nella gestione dello spazio aereo, il Documento quadro sul salvataggio degli equipaggi di sottomarini, l'addestramento contro il traffico di droga, il Dialogo politico (cfr. *NATO-Russia. A Pragmatic Partnership*, Bruxelles 2007).

Varsavia. Per adattarlo alla realtà post Guerra Fredda, nel 1999 le parti firmarono un nuovo testo, che imponeva nuovi limiti per l'armamento pesante dei singoli Stati. Dei 30 firmatari solo la Russia, la Bielorussia, l'Ucraina ed il Kazakistan ratificarono la nuova versione del Trattato. I membri della NATO rifiutarono di farlo a causa della mancata attuazione da parte di Mosca dei cosiddetti accordi di Istanbul, in base ai quali la Russia avrebbe dovuto ritirare le proprie truppe dalla Georgia e dalla Moldavia. Come già ricordato, la Russia iniziò il ritiro dal primo Paese, ma non ha dato alcun segnale di voler ritirare le sue forze dalla Transnistria, regione separatista dalla Moldavia. Il 14 luglio 2007 la Russia, dopo aver visto respinte le sue richieste di modifica del Trattato, annunciò di sospendere l'osservanza, con effetto da 150 giorni dopo.

Infine, la progettata installazione di uno scudo antimissile in territorio ceco e polacco forniva nuovi argomenti alla polemica russa verso l'Occidente. La questione diede dato luogo ad intensi scambi polemici tra Washington e Mosca, che contribuirono a far parlare, con la solita esagerazione mediatica, di una nuova "Guerra Fredda". Inizialmente gli Stati Uniti, forse per aggirare un lungo processo decisionale, sostennero l'assai discutibile posizione secondo cui la difesa missilistica non riguardava la NATO e quindi non erano obbligati a discuterne in tale sede, trattandosi di una questione bilaterale con Varsavia e Praga, al pari dei loro accordi simili per modernizzare i *radar* in Gran Bretagna e Groenlandia, già operanti insieme al centro di comando e controllo in Colorado. Successivamente però, accanto alle discussioni bilaterali tra Mosca e Washington, se ne discusse in varie sedi NATO, compreso il *NATO-Russia Council*²⁸. I democratici statunitensi si opponevano al «terzo sito» perché creava divisioni tra gli alleati europei ed anche il Segretario generale della NATO indicò il rischio di una «spaccatura [...] tra Paesi di serie A e di serie B», che sarebbero stati

²⁸ «Sono lieto di constatare che tutti vedono il vantaggio di avere questa discussione nel luogo appropriato: nella NATO» disse nel 2008 il Segretario generale, che sottolineò come, al di là dei dissensi sulle tre questioni qui ricordate, con la Russia continuava «la nostra valida, pratica cooperazione in molti campi di interesse comune» (*Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, at the 44th Munich Security Conference, 9-2-08, <http://www.nato.int/docu/speech/2008/s080209a.html>*). Oggi lo scudo missilistico è posto a tutti gli effetti nel quadro NATO.

coperti dallo scudo. Jack Matlock, ex Ambasciatore americano a Mosca dal 1987 al 1991, riconobbe che sulle questioni del trattato CFE e dello scudo antimissile «ci sono colpe da entrambe le parti» ed occorre «negoziare seriamente»²⁹.

Soprattutto a partire dal secondo mandato del Presidente Putin, sempre più impegnato a restaurare il ruolo di grande Potenza di Mosca ed a consolidare il suo potere, si è assistito ad un irrigidimento della politica estera russa, cui ha corrisposto un deterioramento dell'immagine della NATO nell'opinione pubblica russa, che tendeva ormai a vederla come un nemico superstite della Guerra Fredda, un anacronistico ed ostile residuo del passato. Nel 2002 era nata l'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai (SCO), per la sicurezza contro il terrorismo, il traffico d'armi e stupefacenti ed i «separatismi», comprendente come membri a pieno titolo Russia, Cina, Kirghizistan, Tagikistan, Kazakistan e Uzbekistan, e come osservatori Iran, Pakistan, India e Mongolia. Proprio alla vigilia del vertice NATO di Riga del novembre 2006, la SCO condusse le sue prime manovre militari, ripetute poi nell'agosto 2007 a Celyabinsk, a est degli Urali, una delle vecchie città «chiuse» dell'URSS, sede d'impianti nucleari³⁰. Ci si chiese se la SCO fosse un potenziale concorrente della NATO. In conclusione le relazioni della NATO con la Russia restavano basate su un misto di cooperazione, rivalità ed anche tensione³¹.

Il discorso dell'allargamento diventava più ampio ed investiva la natura stessa ed i compiti dell'Alleanza, quando si considerava l'idea di «una NATO a *membership* globale» evocata chiaramente da diversi parti. In uno studio promosso nel 2006 dalla fondazione dell'ex Primo Ministro spagnolo Aznar³² si proponeva «la necessità

²⁹ In *Corriere della Sera*, 15-7-07, p. 3. Cfr. G. De Mattia, *Difesa ABM. L'ombrello allargato*, in *Tecnologia e Difesa*, maggio 2007, pp. 76-79; *Missile Defense Mischief*, in *The Wall Street Journal-Europe*, 27-29 aprile 2007, p. 12.

³⁰ Cfr. A.J.K. Bailes - P. Dunay - P. Guang - M. Troitskiy, *The Shanghai Cooperation Organization*, SIPRI Policy Paper No. 17, Stoccolma 2007.

³¹ Daniel Fried, Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs, *Transatlantic Priorities: The Short List Remarks Before the Center for National Policy*, Washington, DC April 18, 2007, www.state.gov/p/eur/rls/rm/83389.htm; cfr. T. Penkova, *Russia and the US: a New Military Confrontation?*, ISPI Policy Brief, No. 64, ottobre 2007.

³² *Otan: una alianza por la libertad...*, cit., p. 48. Vale la pena di ricordare che l'apertura della piena *membership* a Paesi del tutto extra-europei, non quindi

d'invitare Israele, Giappone ed Australia ad entrare nella NATO» ed anche di stabilire un rapporto organico, in una «alleanza per la libertà», con India e Colombia³³. Sull'autorevole *Foreign Affairs* si scrisse che «la prossima mossa della NATO deve essere l'apertura della sua *membership* ad ogni Stato democratico del mondo desideroso e capace di contribuire all'adempimento delle sue nuove responsabilità. Solo un'alleanza veramente globale può affrontare le sfide globali»³⁴.

Israele partecipa al Dialogo Mediterraneo della NATO, ma la sua *membership* appare del tutto irrealistica³⁵. La Colombia apre una finestra sull'America Latina, un sub-continente che negli ultimi due secoli, tranne che al momento della conquista dell'indipendenza, è sempre stato al margine delle relazioni internazionali ed anche oggi non appare travagliato da importanti problemi di sicurezza; semmai costituiva un problema l'ascesa al potere di *leaders* terzomondisti e sinistreggianti, assai critici verso gli Stati Uniti, a cominciare dal venezuelano Hugo Chavez. Già negli anni '90, durante la presidenza di Carlos Menem, l'Argentina aveva avviato un'attiva collaborazione con la NATO diventando non a caso, nel 1997, *Major non-NATO ally* di Washington³⁶.

come la Turchia che ha un lembo del suo territorio in Europa, o la Georgia, ad essa contigua, sarebbe una notevole forzatura dell'art. 10 del Trattato nord-atlantico, che recita: «Le parti possono, con accordo unanime, invitare ad aderire a questo Trattato ogni altro Stato europeo...». A meno che non si spinga all'estremo la considerazione dell'*Assistant Secretary* Fried: «Il trattato di Washington è uno di quei notevoli documenti che sono brevi ed ingannevolmente semplici. Esso consente un ampio grado di flessibilità nelle azioni della NATO basate sul consenso dei suoi membri» (*NATO/Riga Summit Issues...*, cit.).

³³ La Colombia era uno dei pochi Stati rimasti in America Latina ad avere un governo di centro-destra amico degli Stati Uniti ed aveva un'esperienza nella repressione della guerriglia e del traffico di droga considerata utile per la situazione in Afghanistan (J.M. Santos [Ministro degli esteri della Colombia], *Afghanistan's challenges – lessons from the Colombian experience*, in *Nato Review*, n. 3, autumn 2007).

³⁴ I. Daalder - J. Goldgeier, *Global NATO*, in *Foreign Affairs*, September-October 2006, p. 106.

³⁵ U. Arad - O. Eran - T. Steiner, *Anchoring Israel to the Euroatlantic Community: Further Upgrading and Institutionalizing NATO-Israel Relations*, in R.D. Asmus (ed.), *NATO and global partners: views from the outside*, Riga 2006, pp. 4-16.

³⁶ J. Domínguez [Ministro della difesa della Repubblica Argentina], *L'Argentina, partner della NATO nell'Atlantico meridionale*, in *Rivista della NATO*,

Il discorso di Aznar aveva maggiore concretezza riguardo a Australia, Corea del Sud, Giappone e Nuova Zelanda, che costituivano il gruppo dei cosiddetti “*contact countries*”, Paesi che condividono gli stessi valori ed interessi strategici della NATO. Alcuni di essi già contribuivano, con truppe o in altri modi, alle operazioni dell’Alleanza e con essi il vertice di Riga decise di rafforzare i legami. Non si trattava di una *Partnership* formale, come l’*Euro-Atlantic Partnership Council*, la *Partnership for Peace*, la *South East Europe Initiative*, il *Mediterranean Dialogue*, la *Istanbul Cooperation Initiative*³⁷, ma certamente i “*contact countries*” erano parte attiva dell’Occidente molto più di tanti Paesi che partecipano ad esse. Sotto la guida del Primo Ministro conservatore John Howard dal 1996 al 2007, l’Australia è stata un fedele “vice-sceriffo” degli Stati Uniti³⁸. Il Giappone stava compiendo passi importanti per superare i vincoli della costituzione pacifista imposta dagli americani nel 1951. Il Primo Ministro Junichiro Koizumi si espresse a favore della guerra in Iraq; il suo successore Shinzo Abe, osservando che il Giappone importa quasi il 90% del suo petrolio dal Medio Oriente, nel maggio 2007 fece approvare l’estensione, per altri due anni, del supporto aereo alle forze in Iraq³⁹. Dopo le elezioni del 29 luglio 2007 l’opposizione ha fatto approvare dal Senato, da essa ora controllato, una mozione che chiedeva il ritiro dell’appoggio navale alle operazioni in Afghanistan, ma il successivo Primo Ministro Yasuo Fukuda, forte del sostegno della Camera, ha confermato l’appoggio della Marina imperiale alla missione ISAF.

L’«alleanza per la libertà»⁴⁰ s’inquadrava nel contesto di altri progetti d’intesa tra le grandi democrazie mondiali, come

n. 1, 1999, pp. 7-10.

³⁷ A.O. Sager, *What do the Gulf Cooperation Council States want from NATO?*, in Asmus (ed.), *NATO and global partners...*, cit., pp. 17-25.

³⁸ J. Grey, *Future Directions for NATO: An Australian Perspective*, in Asmus (ed.), *NATO and global partners...*, cit., pp. 26-33. Peraltro Howard fu sconfitto alle elezioni del novembre 2007 e il nuovo Governo laburista ritirò le truppe australiane dall’Iraq.

³⁹ C. Molteni, *Le prospettive dell’alleanza tra Giappone e Stati Uniti*, in Colombo, *La sfida americana...*, cit., p. 143; M. Nishihara, *Can Japan Be a Global Partner for NATO?*, in Asmus (ed.), *NATO and global partners...*, cit., pp. 34-42; *Japan in Iraq*, in *The Wall Street Journal Europe*, 16-17 maggio 2007, p. 14.

⁴⁰ Esso riprende precedenti idee di «organizzazione internazionale delle democrazie», «associazione delle nazioni democratiche», o «coalizione di Stati

l'“anglosfera”, idea cara ai *neocons* americani ed agli euroscettici britannici, che vedrebbe un'alleanza a maglie larghe incentrata sulla sicurezza ed il commercio tra Stati Uniti, Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda e Canada, collegata ad un'Europa atlantica nella quale Regno Unito e PECO giocherebbero un ruolo di primo piano, alternativa al progetto di Europa politicamente integrata, protezionista, ripiegata su se stessa e poco amica dell'America, guidata da Francia e Germania⁴¹.

Ponendo il problema dei legami con le grandi liberal-democrazie extra-europee si ritornava in un certo senso ad una delle idee che furono all'origine dell'Alleanza Atlantica. All'inizio del 1948, mettendo in moto il processo che portò al Patto Atlantico, il Ministro degli esteri inglese Bevin lanciò infatti l'idea di costituire una *Western Union*, una «federazione spirituale dell'Occidente»⁴², che avrebbe dovuto comprendere, oltre agli Stati Uniti ed all'Europa occidentale, anche i *Dominions* (Australia, Nuova Zelanda, Canada). L'idea era grandiosa ma vaga e fu poi realizzata in qualcosa di più puntuale e concreto, appunto l'Alleanza Atlantica. La sfida per la NATO del terzo millennio poteva essere quella di costituire l'«alleanza per la libertà» di cui parlava Aznar, senza perdere in incisività e coesione. Riferendosi all'allargamento della NATO ai Paesi indicati da Aznar, l'assistente Segretario di Stato per gli affari europei ed euro-asiatici Daniel Fried si espresse considerandolo un problema sul tappeto, ma non ancora maturo: «Questo è un dibattito legittimo, ma al momento stiamo guardando allo sviluppo di *partnerships* con nazioni lontane. Però ciò non è la stessa

ragionevolmente democratici» (A. Buchanan - R.O. Keohane, *The Preventive Use of Force: A Cosmopolitan Institutional Proposal*, in *Ethics & International Affairs*, XVIII (1), pp. 1-22) che potrebbero sostituirsi al Consiglio di Sicurezza dell'ONU nel legittimare l'uso della forza.

⁴¹ Cfr. J.C. Bennett, *The Anglosphere Challenge*, Lanham MD 2004; R. Ponnuru, *The Empire of Freedom. Where the US Belongs: the Anglosphere*, in *National Review*, 23-5-03, pp. 35-39; R. Conquest, *Towards an English-Speaking Union*, in *The National Interest*, Fall 1999, pp. 64-70. Come possibili membri della “anglosfera” sono stati indicati anche Giappone, Corea del Sud, Singapore, India, e, persino, Pakistan, Colombia, ed Israele.

⁴² Cfr. M. de Leonardis, *I «tre cerchi»: il Regno Unito e la ricerca della sicurezza tra Commonwealth, Europa e «relazione speciale» con gli Stati Uniti (1948-1949)*, in O. Barie (a cura di), *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Bologna 1988, pp. 28-46.

cosa della *membership*. Così non stiamo ancora [corsivo dell'A.] varcando quella linea»⁴³.

Diverso da una NATO a *membership* globale era il concetto di "NATO globale", ossia di un'organizzazione che, pur con membri appartenenti solo all'Europa ed all'America settentrionale, operasse in ogni parte del mondo. Quella dell'"*out of area*" è una delle questioni più indicative della trasformazione rivoluzionaria della NATO. Durante la Guerra Fredda gli interventi fuori area costituirono un tabù discusso in varie occasioni ma mai superato e la NATO restò sempre «qualcosa di più di un'alleanza tradizionale [...] in Europa e qualcosa di meno di un'alleanza tradizionale fuori di essa»⁴⁴. Nell'estate 1993, la *Rand Corporation* pubblicizzò lo slogan: «*NATO will go out of area or out of business*», che compariva in un discorso del Senatore Richard Lugar del 24 giugno, e il Segretario generale Mandred Wörner proclamò in autunno: «*We are acting out of area and we are very much in business*»⁴⁵. Gli europei erano riluttanti ad accettare le proposte di Washington, condivise da Londra, che le missioni "non art. 5" fossero accolte come una funzione chiave della NATO nel nuovo *Concetto Strategico*, considerando di più la difesa dei «comuni interessi» rispetto a quella del «comune territorio».

Il Segretario generale Solana definì il vertice di Washington dell'aprile 1999 come «un momento di transizione dell'Alleanza dalla pura difesa collettiva dei suoi membri alla garanzia della sicurezza in Europa e dei valori democratici dentro e fuori i propri confini», precisando però: «la NATO è, e continua ad

⁴³ *NATO/Riga Summit Issues*, cit. Fried aggiunge «La NATO è un'alleanza transatlantica, ma in realtà sta sviluppando *partnerships* globali [...] e le sue missioni sono globali. Così ciò non è esattamente la stessa cosa di un'alleanza globale. Un'alleanza globale implica che qualunque Paese possa aderire alla NATO. Non penso vi sia consenso per questo. [...] Alcune persone serie l'hanno proposto, okay? Ma questa non è la posizione dell'amministrazione USA. [...] Noi pensiamo, lasciamo fare alla NATO ciò che deve giustamente fare e andiamo avanti da questo punto. [...] Io penso che il dibattito sia molto utile, ma no, non è quella la posizione attuale».

⁴⁴ A. Colombo, *Solitudine dell'Occidente*, Milano 1994 p. 140. Sulla questione del "fuori area", cfr. il D. Stuart - W. Tow, *The Limits of Alliance: NATO out-of-area problems since 1949*, Baltimora 1990.

⁴⁵ M. Wörner, *A New Nato for a New Era*, in *Occidente*, novembre-dicembre 1993, p. 5; Id., *NATO's Role in a Changing Europe*, in Aa. Vv., *European Security after the Cold War*, part I, Adelphi Paper 284, Londra 1994, pp. 97-104.

essere, un'organizzazione regionale. Non siamo i guardiani del mondo»⁴⁶. Durante il dibattito sulla ratifica dell'allargamento, diversi Senatori avevano ribadito che la NATO, se voleva mantenere il sostegno dell'opinione pubblica americana, doveva appoggiare gli Stati Uniti nel loro ruolo mondiale e fu approvato a larga maggioranza l'emendamento presentato dal repubblicano dell'Arizona Jon Kyl per chiedere appunto che la NATO potesse essere impiegata in Medio Oriente ed altrove fuori d'Europa per combattere il terrorismo e la proliferazione delle WMD⁴⁷. Gli europei erano però riluttanti a che la NATO stravolgesse i suoi compiti originari e divenisse uno «strumento globale» della politica degli Stati Uniti e temevano di essere sottoposti ad un *test* di fedeltà. La Francia in particolare non voleva che l'alleanza divenisse il braccio armato di Washington in aree come il Medio Oriente dove le politiche di Europa e Stati Uniti sono molto differenti⁴⁸. Le due operazioni militari NATO degli anni '90, in Bosnia e Kosovo, definirono in pratica la questione dell'«*out of area*», limitandola per il momento ai confini prossimi dell'Alleanza. L'impegno in Afghanistan aveva di fatto abolito il limite della distanza e per quanto riguardava gli americani, negli anni di Bush Jr., la questione era chiusa: non ci poteva essere più un *out of area* nella difesa contro il terrorismo internazionale.

Per il momento la NATO non era ancora globale, ma aveva solo un «approccio globale alla sicurezza». Alla vigilia del vertice di Riga il Segretario generale de Hoop Scheffer dichiarò: «Non abbiamo bisogno di una NATO globale. [...] Il tipo di NATO di cui abbiamo bisogno [...] è un'alleanza che difenda i suoi membri contro minacce globali: terrorismo, proliferazione di armi di distruzione di massa e Stati falliti. Per contrastare queste minacce, la NATO non ha bisogno di divenire un «*gendarme du monde*». Ciò di cui abbiamo bisogno è un approccio sempre più globale alla sicurezza con organizzazioni, compresa la NATO, che giochino i loro ruoli

⁴⁶ Intervista a Solana, in *Corriere della Sera*, 11-9-99, p. 2.

⁴⁷ Cfr. *Operation Allied Force: lessons learned*, Congressional Research Service, Washington, 3-9-99, p. 3.

⁴⁸ Blackwill, *The Future of Transatlantic Relations...*, cit., p. 5, aveva indicato proprio il Medio Oriente come l'area principale fuori d'Europa nella quale affrontare le minacce agli interessi condivisi occidentali.

rispettivi»⁴⁹. In realtà questa poteva essere solo una tappa verso l'obiettivo più ambizioso della "NATO globale", al quale sembrava tendere Washington: «Gli Stati Uniti sperano soprattutto di creare con gli alleati ed i *partners* della NATO un'alleanza che diffonda sicurezza a difesa dei nostri valori – scriveva l'Ambasciatore americano alla NATO, Victoria Nuland⁵⁰ – non solo in patria, ma ovunque la nostra sicurezza o i nostri valori possano essere minacciati ed ogni qualvolta la NATO risulti essere lo strumento adatto per affrontare le nuove sfide». In un'intervista dello stesso periodo dell'articolo citato, la Nuland fu ancora più esplicita: «Gli Stati Uniti vogliono una forza militare che possa essere dispiegata su scala globale, che operi dappertutto, dall'Africa al Medio Oriente e oltre. Di questa forza faranno parte, oltre ai Paesi della NATO, anche il Giappone e l'Australia»⁵¹. Dello stesso tenore le considerazioni dell'Assistente Segretario di Stato Fried: «In breve, ciò che la NATO sta diventando in pratica – sebbene non ancora in teoria⁵² – è un'organizzazione, un'alleanza che non ha limiti geografici alle sue operazioni. Potenzialmente è mondiale nelle sue missioni. Così Riga sarà un momento in cui l'alleanza compie un altro grande passo verso il suo aspetto del XXI secolo, [...] un'organizzazione con la capacità di essere il principale braccio militare e di sicurezza dell'alleanza transatlantica delle democrazie che fronteggia le sfide globali [...] È un'organizzazione che sta compiendo azioni coerenti con la sua missione originaria che erano impensabili 15 o 20 anni fa».

⁴⁹ *Global NATO: Overdue or Overstretch?*, NATO Secretary General's Speech at the SDA Conference, Brussels, 6 November 2006, www.securitydefencecegen-da.org.

⁵⁰ *La missione della NATO in Afghanistan: mettere in pratica la teoria*, Inverno 2006. La Nuland era l'ex Consigliere per la sicurezza di Cheney ed è la moglie del neocon Robert Kagan. Oggi (gennaio 2016) è *Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs* del Dipartimento di Stato.

⁵¹ Cit. in A. Chauprade, *La NATO come strumento della politica globale degli Stati Uniti*, in de Leonardis - Pastori, *Le nuove sfide...*, cit., p. 123.

⁵² «La teoria ha un po' raggiunto la pratica al vertice di Praga, ed ancor più a Riga. [...] Gli americani tendono ad andare dalla pratica alla teoria. I francesi vanno dalla teoria alla pratica. [...] Guardate al dibattito sul fuori area. È stato risolto in pratica. In parte grazie al Kosovo, in parte grazie all'Afghanistan, ed ora è superato» (*NATO/Riga Summit Issues...*, cit.).

Come già avevano fatto negli anni '90, su una scala geografica più ridotta, gli Stati Uniti premevano quindi per l'allargamento del raggio d'azione della NATO, da essi tanto più apprezzata quanto più si rivelava funzionale alla loro politica globale. Ciò poteva avvenire a diversi livelli, con una NATO a *membership* globale allargata alle grandi liberal-democrazie extra-europee, o globale come campo d'azione, o solo «con approccio globale» alla sicurezza. La soluzione adottata avrebbe influito sulla centralità della NATO per la politica estera americana e sul grado di coesione dell'Alleanza. Una NATO più globale avrebbe un ruolo di primo piano nella politica estera e di difesa di Washington, ma la coesione tra alleati così lontani poteva ridursi ed il legame tra le due sponde dell'Atlantico sarebbe stato annacquato⁵³. Una NATO a raggio d'azione limitato avrebbe avuto maggiore coesione, ma avrebbe perso importanza agli occhi degli Stati Uniti, che sarebbero stati indotti a creare o valorizzare altre *partnerships* con diversi attori in teatri geopolitici nei quali la NATO non volesse impegnarsi. In ogni caso bisognava prendere atto che, pur avendo gli Stati Uniti attenuato l'impostazione drasticamente unilateralista che aveva portato ad accantonare la NATO dopo l'11 settembre a favore delle *coalitions of the willing*, queste ultime non sarebbero certo scomparse ed in alcuni casi avrebbero potuto essere istituzionalizzate: «la combinazione tra unipolarismo e regionalizzazione ha creato le condizioni per il rilancio o la nascita di una nuova rete di "rapporti speciali" tra gli Stati Uniti e un numero crescente di attori regionali»⁵⁴, assistendo forse ad una resurrezione in forme diverse della SEATO e della CENTO, le "NATO" extra-europee degli anni '50 e '60?

William Kristol, il *neocon* Presidente del *Project for a New American Century* (PNAC), offrì l'esposizione più chiara di questo concetto. «L'«internazionalismo distintamente americano» [...] è assai lontano dalla visione «europea» del mondo sia rispetto alla natura delle minacce che ci fronteggiano sia certamente alle strategie da impiegare per affrontarle [...]. Come possiamo colmare il divario? [...] Non possiamo completamente. Washington e le capitali europee non possono evitare di avere alcune differenze di

⁵³ «Se l'Alleanza resta quello che era, è marginalizzata, se diventa globale va dove gli interessi non coincidono» (Colombo, *L'alleanza atlantica tra globalizzazione e marginalizzazione...*, cit., pp. 31-32).

⁵⁴ Id., *La sfida americana...*, cit., p. 12.

prospettiva sugli interessi e sulle minacce per la semplice ragione che il ruolo degli USA nel mondo è diverso dal loro. L'America ha responsabilità globali che nessun'altra nazione ha, o avrà [...]. Dovremmo ricercare nuove o migliori strutture istituzionali attraverso le quali lavorare insieme. Le *coalitions of the willing* vanno bene e talvolta sono necessarie. Ma, ove possibile, sarebbero preferibili strutture organizzative di più lunga durata. Ciò significa rivitalizzare la NATO? Lo spero. Ciò significa riformare la NATO? Forse, per esempio, passando ad un voto a maggioranza qualificata per autorizzare le operazioni, ovviamente vincolanti solo per coloro che scelgono di contribuirvi, ma sempre sotto l'ombrello della NATO. In un certo senso ciò istituzionalizzerebbe la *coalition of the willing*. Ciò accrescerebbe anche l'interesse di Washington ad utilizzare ed a lavorare con la NATO. [...] Potremmo anche voler esplorare nuove strutture istituzionali che ci permettano di lavorare in modi particolari con i nostri nuovi alleati in Europa centrale ed orientale come pure con i nostri amici altrove in Europa. Non possiamo confinarci alle strutture della Guerra Fredda. Occorre una creatività istituzionale per un nuovo mondo. Vi possono essere anche modi d'istituzionalizzare la nostra amicizia e gli interessi comuni con democrazie come Turchia, Israele e India, in *conjunction* con la NATO o fuori di essa [...]. Nessuno pensa che sia una buona cosa per gli USA fare da soli [...]. Nella migliore delle ipotesi, la NATO rappresenta un multilateralismo sano. La sfida del futuro è vedere se la NATO, com'è configurata attualmente, sia all'altezza di affrontare le nuove minacce che ci fronteggiano. Ma, alla fin fine, la nostra priorità deve essere affrontare questi pericoli, non placare alleati che si preoccupano più dell'esercizio del potere americano che delle minacce che fronteggiamo»⁵⁵. Kristol

⁵⁵ *Testimony Before The Senate Foreign Relations Committee*, April 8, 2003, sito Internet del PNAC. Secondo Kristol, «i problemi con l'alleanza andavano al di là delle preferenze europee per il fascino del Presidente Clinton rispetto alla schiettezza del Presidente ed oltre le preferenze americane per le politiche del Cancelliere Kohl rispetto a quelle del Cancelliere Schröder. [...] L'amministrazione Bush non è responsabile dell'attuale crisi nell'alleanza [...]. Chi o cosa lo è? La risposta a "chi" è la Francia ed in secondo luogo la Germania. La risposta a "cosa" è il nuovo mondo post 11 settembre al quale gli USA hanno reagito in un modo e Francia e Germania in un altro [...]. Nella migliore delle ipotesi il governo francese non è interessato all'alleanza transatlantica. Nella peggiore vuole indebolirla. Le priorità della Francia sono l'Unione Europea e l'ONU, non la NATO. E non vi è dubbio

si esprimeva in maniera molto diretta, ma rispecchiava la realtà delle posizioni americane ed i suoi concetti si ritrovavano in molti interventi degli sfidanti alle elezioni presidenziali del 2008⁵⁶.

Occorreva quindi «prendere atto della realtà delle *coalitions of willing*, che non deriva dall'unilateralismo di Bush, ma dall'imprevedibilità delle future esigenze strategiche, dal risorgere dei nazionalismi – o, almeno, delle particolarità nazionali – e dai crescenti condizionamenti delle politiche interne sulle decisioni politico-strategiche»⁵⁷. Le *coalitions of willing* «sono un modello per il futuro, non un'aberrazione passeggera derivante dalla fobia dell'amministrazione Bush verso le istituzioni multilaterali. La sicurezza dei membri della NATO non è più indivisibile»⁵⁸, com'era durante la Guerra Fredda. Pur opponendosi ad un eccessivo allargamento della NATO e ad una sua operatività in zone del mondo lontane, Charles Kupchan proponeva che la «NATO si adatti a questa realtà, allontanandosi da un processo decisionale basato sull'unanimità». Solo in tal modo la NATO si manterrebbe rilevante nel nuovo contesto strategico, nel quale altri Paesi sono pronti e in grado di offrire un contributo alla lotta comune contro il terrorismo (e, *ça va sans dire*, di sostenere le politiche americane).

Era improbabile che la NATO in quanto tale potesse «attuare la distruzione *pre-emptive* di risorse od installazioni di WMD e/o imporre un cambio di regime in uno Stato proliferatore a meno che il proliferatore non intraprenda un'azione ostile o sia assolutamente chiaro che un attacco è imminente»⁵⁹. Si suggerì quindi di sfruttare appieno la distinzione contenuta nel *Military Concept for Defence Against Terrorism*⁶⁰, approvato nel vertice di Praga del novembre

che molti a Parigi vogliono vedere un'Unione Europea guidata dalla Francia agire da contrappeso alla potenza degli USA. [...] Nel suo complesso l'Unione Europea ha adottato una visione del mondo post-nazionalista e post-storica ed è estremamente riluttante ad usare la forza militare anche per una causa giusta».

⁵⁶ Cfr. *infra*, cap. IV, § 2.

⁵⁷ C. Jean, *Nuove Forze Armate per nuovi interventi militari*, in de Leonardis - Pastori, *Le nuove...*, cit., p. 68.

⁵⁸ C.A. Kupchan, *How to keep NATO relevant*, in *International Herald Tribune*, 5-10-6, ora all'indirizzo Internet <http://www.ihf.com/articles/2006/10/05/opinion/edkupchan.php>.

⁵⁹ D. Yost, *NATO and the anticipatory use of force*, in *International Affairs*, a. 83 (2007), n. 1, p. 63.

⁶⁰ <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm>.

2002, tra operazioni con la «*NATO in the lead*» e la «*NATO in support*». Nel secondo caso la NATO avrebbe offerto sostegno a «coalizioni comprendenti membri dell'Alleanza». Come l'UE per le decisioni all'unanimità, così anche la NATO si poneva il problema di attenuare la regola del consenso. È chiaro che operazioni decise senza l'esplicito consenso di tutti⁶¹ non potrebbero impegnare i dissidenti, che non dovrebbero però nemmeno prendere esplicitamente le distanze da esse⁶². Si sarebbe comunque profilata una NATO a «geometria variabile»⁶³.

Di fatto una NATO a «geometria variabile» e serbatoio di «coalizioni dei volontari» si stava già manifestando. In Europa, gli Stati Uniti, trattando direttamente con Polonia e Repubblica Ceca la collocazione d'installazioni militari, non favorivano certo la coesione dell'Alleanza. L'esito della missione in Afghanistan, di gran lunga la più importante mai intrapresa dalla NATO, era fondamentale per il futuro dell'Alleanza: *failure is not an option*, proclamava il Segretario generale. In Afghanistan gli Stati Uniti avevano

⁶¹ Secondo Serfaty, «nel contesto dell'allargamento illimitato della NATO, il tradizionale consenso necessario prima di condurre la NATO in battaglia è ora troppo ampio per essere efficace» ed occorre allargare ad Italia, Spagna e Polonia il tradizionale quartetto (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Germania) solitamente utilizzato per ottenere tale consenso; «tale mossa richiederebbe implicitamente che gli Stati Uniti condividessero maggiormente la loro sovranità all'interno dell'organizzazione, ma ciò potrebbe essere un piccolo prezzo per una NATO più efficace» (*The United States, the European Union, and NATO. After the Cold War and Beyond Iraq*, Washington 2005, pp. 18-19). In realtà i nuovi membri, i PECCO, si sono rivelati i più disposti a seguire Washington.

⁶² Un caso simile, di «astensione costruttiva», si verificò già in occasione dell'intervento in Kosovo. La Grecia, a dir poco perplessa ad attaccare la Serbia, non ruppe l'unanimità del Consiglio Atlantico, ma non mandò suoi aerei a partecipare ai bombardamenti. Una simile dinamica si è poi ripetuta nel 2011 sulla Libia: la protagonista, questa volta, era la Germania.

⁶³ Come comunque sanno tutti gli studiosi dell'Alleanza, già il *casus foederis* del Trattato del 1949 non impegna in maniera automatica gli Stati membri a reagire militarmente ad un attacco: «Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, *ivi compreso l'uso della forza armata*, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale» (art. 5).

agito unilateralmente attraverso l'operazione *Enduring Freedom*, con la partecipazione di Paesi membri, e non, della NATO; la missione ISAF della NATO nell'ottobre 2006 aveva assunto il comando in tutte le zone del Paese e ad essa partecipavano anche Paesi non della NATO⁶⁴. Tra i Paesi della NATO alcuni combattevano più attivamente i talebani, mentre altri avevano stabilito per le loro truppe regole d'ingaggio più restrittive, non coerenti con i concetti di solidarietà e condivisione dei rischi. Il Segretario generale criticava i «*caveat* nazionali che limitano l'uso della forza e la flessibilità dei comandanti. Con la necessità di coprire l'intero spettro delle operazioni, dal combattimento al *peacekeeping*, gli Stati membri stanno mettendo dei *caveat* sul futuro della NATO»⁶⁵.

Dopo il vertice di Riga del 2006, 7.000 uomini in più furono assegnati alla missione ISAF, portandone il totale di truppe impiegate in Afghanistan a 43.250 di 40 Paesi, dei quali 26 membri della NATO. Il Segretario generale ed il Comando ISAF spingevano per una maggiore flessibilità del mandato, poiché le capacità operative della NATO erano fortemente limitate dai *caveat* posti da diversi membri dell'Alleanza a causa delle loro difficoltà di politica interna. Gli Stati Uniti ritenevano insufficiente l'impegno militare europeo in Afghanistan e restavano dissensi sulle tattiche impiegate che provocavano talvolta vittime civili. All'osservazione di de Hoop Scheffer che «la guerra non è una scienza perfetta» e che i talebani usano i civili come scudi umani, l'allora Ministro della difesa italiano Arturo Parisi rispose indirettamente che «se non si

⁶⁴ In precedenza la doppia struttura di comando rifletteva «la divisione dei compiti concordata tra gli USA, che avrebbero continuato a combattere i Talebani ed i resti della rete di Al-Qaida, e gli europei e gli altri che avrebbero fornito le forze di sicurezza necessarie alla stabilizzazione del Paese. La conseguenza fu che il comando ISAF non era mai completamente informato delle attività degli USA, il che portò a malintesi e talvolta a confusione» (K.-P. Klaiber, *The European Union in Afghanistan: Lessons Learned*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 12, n. 1, Spring 2007, pp. 7-11).

⁶⁵ Secondo Paul Flaherty, della Rappresentanza britannica presso la NATO, la mancata rimozione dei *caveat* equivale a «sonnambulismo verso un'alleanza a doppio livello» (*Global NATO: Overdue or Overstretch?...*, cit.). Secondo l'Assistente Segretario di Stato Fried «è importante rimuovere i *caveat*. È importante che tutte le nostre forze siano pronte ad aiutarsi reciprocamente in caso di necessità [...] tutti noi dobbiamo essere pronti ad agire da alleati» (*NATO/Riga Summit Issues...*, cit.).

è capaci di prendere la mira, è meglio astenersi dallo sparare»⁶⁶. Il Presidente Sarkozy dal canto suo dichiarava che un maggiore impegno francese «dipende dal ruolo [...] il ruolo che dobbiamo svolgere in Afghanistan è di contribuire alla costruzione di uno Stato afgano indipendente ed unito, che possa vivere in pace, e quindi preferirei rafforzare le nostre squadre d'istruttori, di funzionari, piuttosto che propriamente i combattenti»⁶⁷. La NATO non poteva trascurare l'aspetto mediatico, le diverse sensibilità delle opinioni pubbliche nazionali e gli aspetti politici particolarmente delicati in alcuni Paesi⁶⁸. Andava però evitato il più possibile che la popolazione locale percepisse più le sensibilità "nazionali" dei vari contingenti che non l'Alleanza come soggetto unitario.

I Paesi europei che inviavano rinforzi in Afghanistan, promettevano alle opinioni pubbliche che «le truppe svolgeranno operazioni non rischiose di *peacekeeping* e di ricostruzione [...] Nessun leader europeo osa fare parola della possibilità di una guerra, di morti in battaglia, o di dover combattere i talebani in operazioni di controinsurrezione»⁶⁹. I rinforzi erano poi destinati alle aree meno soggette ad attacchi, così da sottrarre i soldati ad operazioni *combat* e, quindi, scongiurare potenziali vittime. I soldati della missione rimanevano per oltre il 50% inglesi ed americani, su 41 Paesi ora partecipanti.

Al vertice NATO di Bucarest di aprile 2008, i Governi di Francia, Italia e Spagna furono gli unici ad allentare parzialmente i *caveat*, pur rinunciando ad assumersi impegni di *war fighting*. Solo all'inizio del 2009 il governo di Berlino autorizzò le forze tedesche ad aprire il fuoco anche prima di essere attaccate. Nel settembre 2009, il Ministro della difesa italiano Ignazio La Russa ammise che «le regole d'ingaggio sono già al massimo consentito dalla nostra Costituzione, in pratica i nostri soldati possono fare tutto, tranne

⁶⁶ R. Stanglini, *Afghanistan: in cerca di una strategia*, in *Tecnologia & Difesa*, n. 39, agosto-settembre 2007, p. 3.

⁶⁷ *Interview de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, accordée au New York Times*, 24-9-07, http://www.ambafrance-dz.org/article.php3?id_article=1648.

⁶⁸ Estremizzando, si potrebbe dire che, se un reparto provoca vittime e distruzioni, in alcuni Paesi vi sono poche reazioni, in altri ufficiali e soldati rischiano un'indagine della procura militare.

⁶⁹ A. Rashid, *Caos Asia. Il fallimento occidentale nella polveriera del mondo*, Milano, 2008, pp. 401-2.

che compiere bombardamenti e sferrare attacchi per primi», il che non appariva una limitazione insignificante⁷⁰. Non a caso, in totale, dopo Bucarest solo un terzo delle truppe dispiegate per ISAF rimaneva disponibile per operazioni di combattimento; ISAF risultava frammentata al suo interno con contingenti rigidi ed ingessati e «con il peso delle operazioni militari, oltre che su quelle degli americani, tutto sulle spalle di canadesi, inglesi ed olandesi. Bel modo di condividere rischi e costi dell'Alleanza»⁷¹. Per gli afgani, «queste truppe NATO si comportano più come conigli spaventati che come soldati di professione»⁷². In tale cornice il ruolo “politico” della NATO era di promuovere una comune visione strategica tra i suoi membri e poi, deciso l'impiego delle Forze Armate, far sì che esse adottassero tattiche e procedure d'ingaggio comuni.

Al di là delle polemiche e di accenti diversi sulle tattiche, vi era però consenso sul fatto che era impossibile la ricostruzione senza sicurezza ed era utopistica la sicurezza senza ricostruzione. Come in tutte le operazioni di contro-guerriglia gli aspetti non militari erano rilevanti, occorreva evitare che l'ISAF fosse percepita come forza occupante ed ottenere il sostegno e la collaborazione della popolazione⁷³. Secondo il SACEUR Generale John Craddock, l'ideale sarebbe stato che le forze NATO «ripulissero» il territorio e quelle afgane ne mantenessero il controllo. Era anche necessario valorizzare maggiormente il ruolo delle ONG, come pure era inevitabile, in un'ottica realistica di riconciliazione nazionale, un qualche coinvolgimento del “nemico” nel processo di stabilizzazione⁷⁴.

⁷⁰ Intervista al *Sole24Ore*, 23-9-2009. Non a caso nel volume del Generale CA Giorgio Battisti, capo di Stato Maggiore del Comando ISAF dal gennaio 2013 al gennaio 2014, si cita l'Italia appena due volte, una sola delle quali vide la Brigata *Folgore* impegnata in operazioni di combattimento pianificate (G. Battisti - F. Saini Fasanotti, *Storia militare dell'Afghanistan. Dall'impero dei Durrani alla missione Resolute Support*, Milano 2015).

⁷¹ R. Nuti, *Afghanistan, NATO alla prova in Panorama Difesa*, febbraio 2007, pp. 29-34.

⁷² Rashid, *Caos...*, cit., p. 404.

⁷³ Daniel Fried, Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs, *Transatlantic Priorities...*, cit.

⁷⁴ Il nemico è rappresentato da un variegato insieme di soggetti: membri di Al-Qaida o di organizzazioni che ad essa s'ispirano, potentati locali, trafficanti di stupefacenti. Tali soggetti hanno dimostrato grande capacità di flessibilità e d'adattamento, cimentandosi contro le forze ISAF tanto in scontri frontali quanto in una costante guerra asimmetrica. È mancata, almeno inizialmente,

Il Kosovo, in ordine d'importanza, era la seconda missione in corso dell'Alleanza: la KFOR vedeva impegnati 15.000 uomini di 24 Paesi membri e 11 non membri della NATO. Lo scenario balcanico, comprendendo in esso anche la Bosnia-Erzegovina, aveva fornito alla NATO alcune "lezioni". La più importante riguardava l'importanza della *preventive diplomacy*: il modo migliore per risolvere una crisi è non lasciare che essa esploda. Assumendo l'impegno di gestione di una crisi, specialmente se s'intende intervenire sul terreno, è necessario aver chiaramente definito una *exit-strategy*, che, al limite, può anche consistere in un ambizioso obiettivo di *nation-building*. La crescente consapevolezza dell'insufficienza di un intervento di tipo meramente militare deve portare ad una miglior cura nella gestione politica di qualsiasi intervento NATO. Specialmente nelle *peace support operations* (PSO) si rivelano quindi di fondamentale importanza il ruolo e l'abilità del *political advisor*.

Naturalmente nessuno era disposto ad ammettere che la controversa guerra del Kosovo del 1999⁷⁵ aveva fallito l'obiettivo dichiarato e «otto anni d'amministrazione neocoloniale, servivano a poco ormai: fallito l'obiettivo della multietnicità, bruciati 150 tra chiese e monasteri ortodossi, fiorite le mafie locali e la corruzione degli internazionali, stentava l'amministrazione dell'economia e della giustizia, mentre nessuno degli otto *standard* fissati dall'ONU (dal rientro dei profughi serbi alla libertà di circolazione) era stato raggiunto»⁷⁶, né poteva esserlo, poiché «non esistono soluzioni militari ad un conflitto etnico o ad una guerra civile. La forza può solo creare i presupposti che rendano possibile una soluzione politica. Può poi fare talune cose, ma non altre. Può ad esempio separare due etnie [...] ma non può obbligarle a vivere insieme»⁷⁷. Il futuro di un Kosovo indipendente era incerto e gravava soprattutto sulle spalle dell'Unione Europea, che infatti nel febbraio 2008 decise

una gestione oculata dei "signori della guerra", dei quali, prima dell'intervento NATO, ci si è serviti come massa d'urto contro le forze talebane ed ora costituivano un attore problematico per il controllo della sicurezza interna da parte del governo afghano.

⁷⁵ In de Leonardis, *Europa-Stati Uniti: un Atlantico più largo?...*, cit., cap. IV, § 1 è esposta una critica di tale intervento.

⁷⁶ F. Battistini, in *Corriere della Sera*, 5-11-07, p. 12.

⁷⁷ C. Jean, *Alleanza Atlantica. Gestione delle crisi e dei conflitti*, in *Rivista Militare*, 1995, n. 3, pp. 37-43.

d'inviare nel Paese una sua missione: «Quali saranno i suoi amici [del Kosovo]? Rinuncerà all'industria del contrabbando? Diventerà una tappa sulla strada della Grande Albania? O sarà semplicemente un satellite degli Stati Uniti che qui hanno costruito Bond Steel, una delle loro basi militari?»⁷⁸.

Una NATO proiettata più globalmente richiedeva maggiori risorse, con il rischio di «*overstretch*», di «essere coinvolti in impegni più onerosi, ma con mezzi limitati», come sottolineato dal Segretario generale⁷⁹, che invitò gli Stati membri a riservare almeno il 2% del loro PIL alla difesa, percentuale rispettata o superata nel 2006 solo da Bulgaria, Francia, Grecia, Romania, Regno Unito, Stati Uniti e Turchia⁸⁰ e nel 2013 solo da Estonia, Grecia, Regno Unito e Stati Uniti. Il vertice di Newport del settembre 2014 ribadirà l'impegno, rimandandone però l'attuazione al 2014. Per fronteggiare i nuovi pericoli si rendeva sempre più necessaria la capacità di dislocare le truppe in scenari lontani nel giro di poco tempo. Ne derivava un processo indispensabile di modernizzazione ed adeguamento, nella logistica e negli armamenti delle Forze Armate, del quale la *NATO Response Force* (NRF) rappresentava un primo esempio. Disponendo di circa 24.000 unità, la NRF doveva iniziare a schierarsi dopo soli cinque giorni di preavviso ed essere in grado di auto-sostenersi per almeno un mese ed oltre attraverso periodiche rotazioni. Ogni contingente sarebbe stato costituito da forze multinazionali determinate dai contributi dei singoli Stati membri e dai requisiti operativi necessari per il tipo di missione. La NRF era a composizione volontaria: ciò significava che le opportunità di partecipazione erano rivolte a tutti gli alleati NATO desiderosi e capaci di soddisfare gli *standard* per le operazioni. De Hoop Scheffer definì il finanziamento della NRF più una «lotteria che un sistema per un'alleanza fondata sulla solidarietà». Rispetto al periodo della Guerra Fredda, quando le Forze Armate degli europei servivano solo a difendere il territorio nazionale, era certamente più difficile convincere i parlamenti e le opinioni pubbliche che la sicurezza del proprio Paese richiedeva l'invio di truppe a migliaia di chilometri di distanza. Qualche risorsa poteva ancora

⁷⁸ S. Romano, in *Corriere della Sera*, 5-11-07, p. 14.

⁷⁹ *Global NATO: Overdue or Overstretch?...*, cit.

⁸⁰ Cfr. *NATO-Russia Compendium of Financial and Economic Data Relating to Defence*, 18-12-06, tabella 3, <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-159.pdf>.

essere ricavata eliminando spese superflue, ma occorre una visione condivisa della politica estera. In particolare per i PECO si poneva il problema se rafforzare il loro *status* nella NATO affrontando gli investimenti per costituire forze di spedizione ad alta tecnologia in grado di operare in teatri lontani. Economicamente ciò avrebbe sottratto risorse alle spese sociali, mentre in Polonia, ad esempio, alcuni sostenevano la necessità di mantenere piuttosto un grosso Esercito di leva come garanzia contro una risorgente minaccia russa⁸¹.

Dal punto di vista militare «l'Alleanza è stata coinvolta in operazioni [...] che includono il contenimento, l'interdizione, la prevenzione, la stabilizzazione e l'aiuto umanitario. Le inevitabili difficoltà incontrate (cioè la mancanza di risorse per ogni tipo di operazione) hanno portato l'Alleanza a prevedere un approccio più flessibile, in pratica una combinazione di grandi e piccole missioni, che includono tutti i tipi ed i diversi gradi d'intensità, che vanno dall'attività a più alto rischio a quella a basso rischio»⁸². Pretendere di avere forze in grado di compiere «lo spettro completo delle missioni»⁸³, ovvero dai combattimenti regolari ad alta intensità al semplice *peacekeeping*, poteva comportare il rischio d'impedire il raggiungimento di tutti gli obiettivi, «considerati i severi limiti finanziari ai bilanci della difesa della maggioranza dei Paesi della NATO»⁸⁴. La sfida però doveva essere affrontata.

La consapevolezza che lo scenario internazionale richiedeva certamente l'uso dello strumento militare, però da solo insufficiente ad affrontare le nuove sfide, implicava un approccio olistico⁸⁵, che doveva necessariamente risultare da un dialogo politico-diplomatico intensificato tra i membri ed i *partners* della NATO e da una più stretta collaborazione tra la NATO e le altre

⁸¹ Larrabee, *Danger and Opportunity in Eastern Europe...*, cit.

⁸² F. Sanfelice di Monteforte, *La NATO del futuro: nuove strutture per un ruolo militare e politico*, in de Leonardis - Pastori, *Le nuove sfide...*, cit., p. 137.

⁸³ *Comprehensive Political Guidance*, § 7.

⁸⁴ C. Bertram, *NATO's only future: the west abroad*, Riga 2006, p. 4.

⁸⁵ Sulla stretta interconnessione tra aspetti interni ed aspetti esterni della sicurezza si può ricordare che l'oppio coltivato in Afghanistan può facilmente diventare droga smerciata da organizzazioni criminali in Occidente. Un sostegno all'azione NATO in Afghanistan si traduce dunque, indirettamente, in una misura a favore dell'ordine pubblico interno.

organizzazioni internazionali (ONU⁸⁶, UE ed ONG⁸⁷), tra coloro che garantiscono la sicurezza e coloro che promuovono lo sviluppo⁸⁸. Secondo il senatore repubblicano Richard Lugar, sempre molto attento a ciò che riguarda la NATO, essa avrebbe anche dovuto occuparsi seriamente della questione energetica, poiché «nei prossimi decenni, la fonte più probabile di conflitto armato nel teatro europeo e nelle regioni circostanti sarà la scarsità di energia e la sua manipolazione»⁸⁹. Da diverse parti si osservava poi che le *partnerships* formalizzate della NATO, che tra l'altro coinvolgono molti Paesi del Medio Oriente, dell'Africa settentrionale e dell'Asia ricchi di fonti di energia, dovevano essere rese più concrete e flessibili, coinvolgendo maggiormente gli Stati disposti ad impegnarsi di più⁹⁰.

⁸⁶ La NATO è stata spesso il braccio operativo dell'ONU, ma sempre *ad hoc*, in situazioni specifiche e contingenti, non a livello sistematico e strategico. Rimane una cultura istituzionale diversa, una diversa sensibilità ed anche una certa ostilità nei confronti della NATO da parte di alcuni membri dell'ONU. Il 23 settembre 2008 i Segretari generali della NATO e dell'ONU, de Hoop Scheffer e Ban Ki Moon, firmarono una dichiarazione congiunta che «mise a disagio l'ONU. In uno sforzo di non irritare ulteriormente i membri non occidentali del Consiglio di Sicurezza il segretariato dell'ONU [...] ordinò al suo personale di minimizzare il più possibile la questione», M.F. Harsch - J. Varwick, *NATO and the UN*, in *Survival: Global Politics and Strategy*, 51/2 (2009), pp. 5-12.

⁸⁷ Non è tuttavia facile elaborare una politica generale rispetto alle ONG, poiché esse, a loro volta, agiscono a titolo individuale, senza mutue relazioni di carattere strutturale.

⁸⁸ «Pace, sicurezza e sviluppo sono interconnesse come non mai. Ciò incoraggia la stretta cooperazione ed il coordinamento tra le organizzazioni internazionali che svolgono i loro ruoli rispettivi ed interconnessi nella prevenzione e nella gestione delle crisi» (*Comprehensive Political Guidance*, § 3). Cfr. la *Nato Review*, Autumn 2007, dedicata al tema *The military/civilian divide: peacekeeping and beyond*.

⁸⁹ R. Lugar, *Lugar Speech in Advance of NATO Summit*, German Marshall Fund of the United States, Riga, 27 novembre 2006, www.rigasummit.lv/en/id/speeches/p/2/. Anche il Segretario generale ha citato la sicurezza energetica tra i campi nei quali la NATO potrebbe giocare un ruolo.

⁹⁰ Il sistema delle *partnerships* formalizzate si basa su cornici troppo rigide, basate sui criteri geografici, che non fanno differenza tra fornitori e fruitori di sicurezza né favoriscono l'iniziativa dei partecipanti ad organizzarsi a livello regionale. In particolare «la NATO oggi è largamente moribonda nel suo dialogo politico in Medio Oriente (sia il *Mediterranean Dialogue* che la *Istanbul Cooperation Initiative*)» (Asmus - Holbrooke, *Re-inventing NATO...*, cit., p. 5). Sul tema cfr. la *NATO Review*, Summer 2007, dedicata alle *Partnerships Old and New*.

Occorreva valorizzare la NATO – più che in passato – anche come cornice di discussione politica: in particolare come foro privilegiato per il dialogo tra Europa, Stati Uniti e Canada. Nel febbraio 2005 alla conferenza di Monaco sulla sicurezza il Cancelliere Schröder aveva dichiarato con brutale franchezza che la NATO «non era più la sede dove i *partners* transatlantici discutono e coordinano le strategie»⁹¹. Un anno dopo, nella stessa sede, la Cancelliera Merkel affermò che la NATO «deve essere un organismo che costantemente discute ed attua analisi congiunte delle minacce. Deve essere il luogo dove avvengono consultazioni politiche sui nuovi conflitti che sorgono nel mondo ed [...] il luogo nel quale si coordinano le azioni politiche e militari»⁹². Secondo alcuni era però «sempre più evidente che le sfide di fronte agli alleati transatlantici non possono essere completamente risolte nei ristretti confini dell'Alleanza» ed occorreva un più ambizioso «istituzionalizzato “Trattato della Comunità Atlantica”», comprendente tutti i membri ed i candidati sia della NATO che dell'UE, pur ammettendo che si trattava al momento di un obiettivo irrealistico»⁹³.

Occorreva poi raggiungere il consenso su un nuovo Concetto Strategico della NATO⁹⁴: essendo quello del 1999 ormai largamente superato da molti punti di vista, in primo luogo sotto il profilo della minaccia del terrorismo internazionale, alla quale non era attribuito quel grado di priorità⁹⁵ che ora meritava, anche se i

⁹¹ http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2005=&id=143&sprache=en&

⁹² *Germany's Foreign and Security Policy in the Face of Global Challenges 2-4-2006*, http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?id=170&menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=en&.

⁹³ S. Sloan, *NATO, the European Union and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Boulder (Co) 2002.

⁹⁴ Riscrivere il Concetto Strategico era un compito «difficile e spiacevole»; non farlo poteva però far precipitare la NATO in un ciclo di «ambiguità e stagnazione» (Julianne Smith del *Center for Strategic and International Studies*, in *Global Nato: Overdue or Overstretch?...*, cit.).

⁹⁵ Nel Concetto Strategico del 1991, il terrorismo compariva solo in fondo alla lista degli «altri rischi»; in quello del 1999 gli «atti di terrorismo» erano passati solo in cima alla lista degli «altri rischi» (*The Alliance's Strategic Concept*, 8-11-91, n. 12, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm>; *The Alliance's Strategic Concept*, 24-4-99, n. 24, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>). Sul tema cfr. R.G. Lugar, *Redefining NATO's Mission: Preventing WMD Terrorism*, in *The Washington Quarterly*, vol. 25, n. 3, Summer 2002, pp. 7-14.

critici del modo americano d'intendere la "guerra al terrorismo" non condividevano l'idea che essa diventasse il compito centrale della NATO intorno al quale far ruotare tutti gli altri. Per supplire in qualche modo all'invecchiamento del Concetto Strategico, al vertice di Riga fu approvata la *Comprehensive Political Guidance* (CPG), che soddisfaceva le opinioni di tutti, poiché da un lato riaffermava che «la difesa collettiva resterà il compito fondamentale dell'Alleanza», dall'altro indicava la gamma più vasta e completa di compiti.

In conclusione, durante i mandati di Bush ci si chiedeva se la NATO fosse ancora espressione di una solida relazione transatlantica, di una forte condivisione delle prospettive strategiche di Europa e Stati Uniti o se fosse invece divenuta solo uno schermo che copriva i dissensi tra gli alleati e rinviava una rottura già aperta. Doveva la NATO diventare lo strumento di Stati Uniti ed Europa per la *governance* globale? Poteva rivestire il ruolo di «comunità di democrazie» al quale l'ONU non può realisticamente aspirare? Doveva quindi compiere «un altro balzo in avanti strategico, per molti aspetti più grande e più audace della rinascita che avvenne un decennio fa, per fronteggiare le nuove minacce di questo secolo»? Oppure passi di questo tipo erano «troppo ambiziosi» e non dovevano «nemmeno essere tentati»⁹⁶, perché l'Occidente unito non esisteva più⁹⁷ e quindi la NATO doveva limitarsi a svolgere un ruolo essenzialmente regionale di gestione di un'Europa kantianamente pacificata e ad essere un'«OSCE in uniforme»⁹⁸?

Per una risposta a questi quesiti era fondamentale l'atteggiamento degli Stati Uniti. «Le classi dirigenti politica e militare americane si sono convinte che l'appartenenza all'istituzione atlantica ed alle altre istituzioni internazionali abbia rafforzato l'influenza degli Stati Uniti meno di quanto abbia limitato la loro libertà d'azione. Se la NATO resterà marginale o riconquisterà un posto chiave negli interessi strategici dell'Occidente dipenderà essenzialmente dagli Stati Uniti. Nessun altro membro o gruppo di

⁹⁶ Asmus - Holbrooke, *Re-inventing NATO...*, cit., p. 11.

⁹⁷ Su questo tema cfr. *infra*, cap. IV, § 3.

⁹⁸ IISS/CEPS European Security Forum, Brussels, 8 July 2002, *Chairman's Summing-Up* by François Heisbourg.

membri può compensare l'indifferenza americana»⁹⁹. Washington doveva considerare che la sua posizione di Potenza chiave del mondo era sfidata da due fondamentali sviluppi: l'ascesa delle Potenze non occidentali e la divisione dell'Occidente stesso¹⁰⁰. Se gli Stati Uniti avessero ritenuto che per affrontare le sfide esterne non valesse la pena ricomporre, anche a prezzo d'inevitabili compromessi, le differenti vedute all'interno dell'Occidente, il futuro della NATO sarebbe stato in pericolo. E questo benché Bush, al termine del suo secondo mandato, considerasse ormai una certezza i timori di Gates: «la NATO si è tramutata in un'alleanza a due livelli, con alcuni Paesi pronti a combattere ed altri no»¹⁰¹.

Negli anni '50 il primo Segretario generale, il britannico Lord Ismay, sintetizzò lo scopo della NATO dicendo che essa serviva a «tenere dentro gli americani, fuori i sovietici e sotto i tedeschi». Sarebbe stato grave se Washington avesse re-interpretato l'ultimo obiettivo nel senso che la NATO potesse servire agli Stati Uniti soprattutto per «tenere sotto gli europei», ossia per contrastare le ambizioni dell'Unione Europea, in particolare per ostacolare la nascita di una vera Europa della difesa. D'altro canto sarebbe stato altrettanto grave se l'Unione Europea si fosse posta in concorrenza con la NATO.

2. La collaborazione tra NATO ed UE

Il Segretario Generale non era colpito favorevolmente dalla situazione tra NATO ed UE, che soffriva “di sottosviluppo piuttosto che di sopraestensione”. [...] La duplicazione di sforzi [tra le due organizzazioni] deve finire; esse erano “impegnate nel campo della sicurezza, non in un concorso di bellezza”.

[Jaap de Hoop Scheffer]

Una forte NATO non comporta una debole UE. [...] Non abbiamo bisogno d'istituzioni deboli tra i nostri alleati. Abbiamo bisogno

⁹⁹ Bertram, *NATO's only future...*, cit., p. 9. «Molti americani si riferiscono alla NATO come “essi” invece di “noi”» (L.S. Lebl, *Working with the European Union*, in *Orbis*, 50 (1) 2006, p. 120).

¹⁰⁰ C. Bell, *The Twilight of the Unipolar World*, in *The American Interest*, vol. 1, n. 2, Winter 2005, pp. 18-29.

¹⁰¹ Bush, *Decision...*, cit., p. 315.

d'istituzioni forti [...]. Certamente io sostengo una forte Unione Europea. Un'Unione Europea debole ed un'Europa divisa ed introversa non danno alcun contributo agli Stati Uniti.

[Daniel Fried]

Se la questione dei rapporti diretti tra NATO ed UE è recente, il problema dell'equilibrio delle relazioni tra gli Stati Uniti ed i loro alleati europei è invece vecchio quanto l'Alleanza Atlantica. Durante la Guerra Fredda, esso compariva periodicamente nella forma dell'esortazione di Washington al *burden sharing*, ossia l'invito agli europei a fare di più per la loro propria difesa. L'invito mancava però di motivazioni imperative, poiché da un lato l'arsenale atomico degli Stati Uniti rendeva irrilevante ogni aspirazione al ri-equilibrio, dall'altro la difesa dell'Europa occidentale non era un favore che Washington faceva agli europei bensì un suo preciso interesse nazionale¹⁰². Sotto l'incalzare della Guerra Fredda, l'Europa accettò *bon gré mal gré* la protezione statunitense, oscillando ciclicamente tra due timori: che essa potesse rivelarsi un *bluff* o che Washington esagerasse nell'antisovietismo. Tali timori spesso indussero gli europei a cercare di porsi come mediatori o di estraniarsi dallo scontro tra le superpotenze, salvo poi preoccuparsi se il dialogo tra esse passava sopra le loro teste. Gli Stati Uniti spingevano gli europei ad unirsi, tuttavia s'irritavano ad ogni accenno di posizioni autonome; li invitavano a fare di più per la difesa, ma temevano poi che, se l'invito fosse stato preso troppo sul serio, la loro egemonia ne sarebbe uscita ridimensionata.

Finita la Guerra Fredda, parve giunto il momento per l'Europa di riconquistare, almeno in parte, la propria autonomia in politica estera e militare. Tutti gli anni '90 furono impegnati nella faticosa ricerca di modelli istituzionali e operativi che permettessero di raggiungere tale obiettivo, che comunque doveva essere compatibile con la sopravvivenza ed anzi il rilancio della NATO. Procedettero parallelamente i due progetti, complementari ma anche potenzialmente concorrenziali, di *Identità Europea di Sicurezza e Difesa* (ESDI), ossia il rafforzamento del pilastro europeo della NATO, e di *Politica Estera e di Sicurezza Comune* (PESC) dell'UE. Si discusse a lungo se l'UEO dovesse essere il braccio armato dell'UE

¹⁰² Cfr. *supra*, cap. I, § 1.

o il pilastro europeo della NATO, finché, dopo il vertice franco-britannico di Saint-Malo del 3-4 dicembre 1998, fu deciso che l'UEO dovesse sostanzialmente scomparire. Restarono però le divergenze tra i Paesi europei più atlantisti e quelli più europeisti. Gli Stati Uniti cercarono costantemente di frenare e limitare i progetti europei e di mantenere il più possibile la supremazia della NATO nel campo della sicurezza¹⁰³.

Alla svolta del XXI secolo, il processo di costruzione di un'autonoma capacità militare dell'UE conobbe un'accelerazione, certo influenzata dalle vicende del conflitto nel Kosovo¹⁰⁴. L'UE iniziò la costruzione di una propria *European Security and Defence Policy* (ESDP), in italiano *Politica Europea di Sicurezza e Difesa* (PESD). Fino a quel momento i progressi più importanti nella costruzione dell'Europa della difesa si erano avuti con l'ESDI in seno alla NATO; ora gli europei mostrarono di nutrire ambizioni maggiori di quelle degli anni passati, sostituendo il termine *policy* a quello *identity* e dando vita ad un progetto interamente europeo in collaborazione con la NATO e non più solo ad un'aggregazione interna a quest'ultima¹⁰⁵. L'UE decise di dotarsi di propri organi militari per la gestione delle crisi e di una propria forza militare d'intervento, la *European Rapid Reaction Force* (ERRF)¹⁰⁶, per la quale il Consiglio Europeo di Helsinki del dicembre 1999 fissò una precisa scadenza: «Entro l'anno 2003, cooperando insieme su base volontaria, gli Stati membri saranno in grado di dispiegare entro 60 giorni e poi di sostenere [per almeno un anno, si dice successivamente] forze capaci della piena gamma dei compiti Petersberg quali descritti nel trattato di Amsterdam, compresi i più impegnativi, in operazioni fino a livello di corpo d'armata (fino a 15 brigate o 50-60mila persone)». Tali forze di terra dovevano avere il sostegno di 300-500 aerei e 15 navi di superficie. Il 22 gennaio 2001 l'UE deliberò la costituzione di un Comitato Politico e di Sicurezza (COPS), di un Comitato Militare (CMUE), composto da delegati dei Capi di Stato Maggiore della difesa, e di uno Stato

¹⁰³ Tali vicende sono ripercorse ampiamente nel precedente volume *Europa-Stati Uniti: un Atlantico più largo?...*, cit., cap. III, § 1.

¹⁰⁴ Cfr. *supra*, cap. II, § 1.

¹⁰⁵ Reichard, *The EU-NATO relationship...*, cit., p. 50.

¹⁰⁶ M. Cremasco, *Il ruolo della forza europea di reazione rapida. Un quadro strategico degli anni duemila*, Roma 2002.

Maggiore militare (SMUE); il 20 luglio 2001 fu decisa la creazione di un Istituto dell'Unione Europea per gli studi sulla sicurezza (ISS), incorporando il precedente analogo Istituto dell'UEO, e di un Centro satellitare dell'Unione Europea (CSUE).

La NATO accolse alquanto freddamente le decisioni di Helsinki: per la maggior parte di esse il comunicato finale del Consiglio Atlantico di Bruxelles del 15 dicembre 1999¹⁰⁷ si limitò a prenderne atto (*noted*), usando un'espressione decisamente meno calorosa di *welcomed*. Il testo lasciava trasparire la prevalenza della posizione americana, contraria ad accettare un pilastro europeo incentrato sull'UE; inoltre, la Turchia, con l'appoggio di Washington, ancora una volta otteneva una formulazione che sottolineava il suo diritto di veto all'utilizzo delle risorse NATO da parte dell'UE.

Nel 2000 furono compiuti i primi passi per rompere il reciproco isolamento nel quale erano vissute per 30 anni a Bruxelles la NATO e la CEE (poi UE), a cominciare da una colazione settimanale tra Lord Robertson, Segretario generale della NATO, e Javier Solana, fino a poco prima suo predecessore in tale incarico ed ora Alto Rappresentante per la PESC. Il 24 gennaio 2001 vi fu uno scambio di lettere tra il Segretario generale della NATO ed il Presidente del Consiglio Europeo per definire lo scopo della cooperazione e le modalità di consultazione tra le due organizzazioni¹⁰⁸. Le novità della PESD furono incluse nel trattato di Nizza del dicembre 2000; nel dicembre 2001 al *summit* di Laeken l'UE dichiarò di aver reso «pienamente operativi» tutti i mezzi pensati per la risoluzione dei conflitti¹⁰⁹. Dopo tale vertice era divenuto indispensabile che NATO ed UE, ESDI e PESD, trovassero

¹⁰⁷ <http://www.edu/globalbeat/nato.html>, nn. 18-21.

¹⁰⁸ Dalla metà del 2000, gruppi di lavoro congiunti NATO - UE e *ad hoc* avevano iniziato a discutere le procedure per lo scambio d'informazioni classificate e d'*intelligence*, le modalità di accesso dell'UE alle risorse della NATO, gli obiettivi delle capacità, la pianificazione nel campo della difesa ed accordi di consultazione permanente. Lo scambio di lettere stabilì un programma d'incontri regolari e ad alto livello tra le due organizzazioni: incontri semestrali dei Ministri degli esteri, almeno tre incontri dei Rappresentanti permanenti presso il Consiglio Atlantico con i loro colleghi del COPS dell'UE durante i sei mesi di ogni presidenza del Consiglio europeo.

¹⁰⁹ Si trattava però di un'operatività "virtuale". L'accordo formale per la creazione della ERRF fu firmato solo il 20 novembre 2004.

finalmente un accordo poiché esisteva «un'ambiguità ed una contraddizione nell'aver due organizzazioni di difesa – NATO ed UE – che si aggira[va]no per l'Europa»¹¹⁰, basate sostanzialmente sulle stesse forze messe a disposizione dai medesimi Stati, ma non coordinate tra loro.

Gli Stati Uniti non incoraggiavano un legame militare tra la NATO e l'UE, temendo l'automatico coinvolgimento dell'Alleanza nel caso in cui l'Europa si fosse impegnata autonomamente e la situazione fosse degenerata; né desideravano l'emergere di un *caucus* europeo nella NATO, che li ponesse di fronte ad un fronte compatto dei suoi alleati. La soluzione poteva essere di operare sulla base di una distinzione tra *soft security* e *hard security*. L'Europa, più adatta agli interventi umanitari di tipo civile ed economico, alla prevenzione dei conflitti, alle ricostruzioni postbelliche, si sarebbe occupata delle cause delle tensioni; in caso d'aggravamento della situazione sarebbe intervenuta la NATO, poi nella fase postbellica sarebbe ritornata in campo l'Europa, come in Bosnia. Questa distinzione di compiti richiedeva comunque un preciso accordo tra Europa e Stati Uniti sulla gestione della *broad security*, ovvero della politica estera, di sicurezza e difesa, ed in ultima analisi avrebbe perpetuato la dipendenza militare degli europei da Washington.

Il Presidente Bush ribadì le stesse posizioni di Clinton: la NATO doveva avere assoluta preminenza nel campo della difesa collettiva ed occorreva evitare duplicazioni di sforzi, coordinando l'ESDI e la PESD; a quest'ultima gli americani e gli inglesi riservavano importanza minore, relativa alla *soft security* ed ai soli compiti di Petersberg¹¹¹. Comunque, a differenza di Clinton, fortemente impegnato a limitare la portata dell'Europa della difesa, durante i primi mesi della sua presidenza Bush si dimostrò scarsamente interessato al problema, dando priorità ai rapporti con Russia e Cina e trascurò largamente l'UE. Anche in seguito vertici di Bush con i Presidenti del Consiglio dell'UE e della Commissione Europa si

¹¹⁰ C.G. Cogan, *The Third Option. The Emancipation of European Defense, 1989-2000*, Westport 2001, p. 150. In realtà, come s'osserva qui poco più avanti, solo recentemente l'UE è divenuta, sulla carta, un'organizzazione di difesa collettiva.

¹¹¹ Cfr. R.E. Hunter, *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion or Competitor?*, Santa Monica 2002, capp. XVI-XVII.

ridussero ad un'occasione annuale che era poco più di una *photo opportunity*¹¹². Un accordo tra NATO e UE trovava inoltre una resistenza irritante da parte della Turchia, sostenuta da Washington, impegnata a boicottare qualsiasi intesa fino a che l'UE non si fosse dimostrata seriamente intenzionata a considerare la sua domanda d'adesione¹¹³.

La NATO e l'UE svilupparono accordi di collaborazione proprio mentre le relazioni tra le due sponde dell'Atlantico attraversavano la fase burrascosa immediatamente precedente il conflitto in Iraq. Il 16 dicembre 2002 le due organizzazioni sottoscrissero la dichiarazione comune sulla PESD¹¹⁴, nella quale affermavano di guardare «con favore al continuato ruolo importante della NATO nella gestione delle crisi e nella prevenzione dei conflitti» e riaffermavano che «la NATO rimane il fondamento della difesa collettiva dei suoi membri». Nella dichiarazione si leggeva inoltre che esse: «accolgono con favore la Politica Europea di Sicurezza e Difesa, il cui scopo è di aggiungere alla gamma di strumenti già a disposizione dell'Unione Europea per la gestione delle crisi e la prevenzione dei conflitti a sostegno della Politica Estera e di Sicurezza Comune, la capacità di condurre operazioni, guidate dall'UE, di gestione delle crisi, comprese operazioni militari nelle quali la NATO in quanto tale non sia impegnata». Dopo tre anni, riguardo alle iniziative dell'UE la NATO era passata da *noted* al *welcomed*. A questa enunciazione di principi, seguiva da un lato l'assicurazione dell'UE di coinvolgere al massimo possibile nella PESD gli Stati europei non membri dell'UE, dall'altro l'impegno della NATO di mettere a disposizione dell'UE, «tra l'altro ed in particolare», le proprie capacità di pianificazione.

¹¹² Nel novembre 1990 Comunità Europea e Stati Uniti avevano sottoscritto la Dichiarazione Transatlantica, che prevedeva vertici semestrali, alternativamente in uno dei due continenti, tra il Presidente americano ed i vertici della CEE, oggi UE, Presidente della Commissione e Presidente del Consiglio; già in passato tali incontri erano stati soprattutto eventi mediatici.

¹¹³ Cfr. B. Buzan - T. Diez, *The European Union and Turkey*, in *Survival*, vol. 41, n. 1, Spring 1999, pp. 1-16; Z. Khalilzad - S.F. Larrabee - I.O. Lesser, *The future of Turkish-Western relations: toward a strategic plan*, Santa Monica 2000; N. Tocci - M. Houben, *Accommodating Turkey in Esdp*, CEPS Policy Brief n. 5, 2001; S.F. Larrabee - I.O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, Santa Monica 2003.

¹¹⁴ <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>.

La dichiarazione del 16 dicembre trovava attuazione pratica nel pacchetto di misure denominato *Berlin plus*¹¹⁵, fondato sullo scambio di lettere del 17 marzo 2003 tra il Segretario generale della NATO e l'Alto Rappresentante per la PESC; in base a questo pacchetto l'UE poteva richiedere per una sua missione l'uso di risorse e capacità alla NATO, che le avrebbe fornite in base a regole concordate. Nello stesso mese veniva anche concluso l'accordo per il trasferimento di responsabilità in Macedonia dalla missione della NATO (*Allied Harmony*) ad una dell'UE (*Concordia*), al quale ne seguì in dicembre uno analogo per la SFOR in Bosnia (*Althea*). Il 20 giugno 2003 l'UE deliberò la costituzione di un'Accademia Europea per la Sicurezza e la Difesa (AESD) e tra il 19 ed il 25 novembre ebbe luogo la prima esercitazione congiunta NATO-EU di gestione delle crisi.

In un contesto di rinazionalizzazione delle politiche estere e di sicurezza, erano però riemerse le tradizionali differenze fra Londra e Parigi, la prima pronta a subordinare la costruzione della PESD¹¹⁶ al rapporto privilegiato tra *Whitehall* e *White House* e convinta che la guerra al terrorismo richiedesse una drastica risposta militare, la seconda che poneva l'accento sul riequilibrio dei rapporti transatlantici e sul rifiuto aprioristico di un intervento armato in Iraq. La novità era costituita dalla Germania, che ora si schierava decisamente a fianco della Francia. Nella direzione di una PESD autonoma dalla NATO andava la proposta da parte di Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo, avanzata il 29 aprile 2003 al cosiddetto "vertice del cioccolato", di costituire entro un anno a Tervuren, sobborgo di Bruxelles, un quartiere generale europeo autonomo da SHAPE. Nell'incontro di Berlino del 20 settembre 2003 tra Chirac, Schröder e Blair, quest'ultimo accettò una «cooperazione strutturata» in materia di difesa, purché «non minasse la NATO», ma chiese che la cellula militare dell'UE venisse costituita presso SHAPE. Più volte il Rappresentante americano presso il Consiglio Atlantico, Nicholas Burns, intervenne per bocciare senza mezzi termini la proposta dell'aprile precedente, che definì «la più seria minaccia al futuro della NATO». Un compromesso fu raggiunto alla fine dell'anno, stabilendo la costituzione di una cellula UE

¹¹⁵ Su di essi cfr. Reichard, *The EU-NATO relationship...*, cit., cap. 8.

¹¹⁶ Cfr. J. Howorth, *Esdp and Nato: Weadlock or Deadlock*, in *Cooperation and Conflict*, vol. 38, n. 3, September 2003, pp. 246-47.

presso SHAPE e di una cellula di pianificazione UE civile-militare presso lo SMUE, in seno al quale avrebbe funzionato un *team* di collegamento della NATO. Secondo la decisione del Consiglio Europeo del dicembre 2004, tale cellula di pianificazione ha a sua volta dato vita ad *EU Operation Centre (EU OpsCentre)*, entrato in funzione nel giugno 2007. Nel dicembre 2003 venne approvata la EUSS, che era anche un'implicita risposta alla NSS americana. Nell'aprile 2004 l'UE approvò l'idea dei *Battle Groups*¹¹⁷, presentata due mesi prima da Gran Bretagna, Germania e Francia, ed il 12 luglio 2004 decise di creare un'Agenzia europea per la difesa.

Sulla base di questa intelaiatura istituzionale (che andava comunque perfezionata), l'UE intraprese quindi in tre continenti (Europa, Asia ed Africa) una serie di 20 missioni¹¹⁸ nel campo della PESD, prevalentemente a carattere civile e di polizia, ma anche di tipo militare, alcune delle quali con la partecipazione anche di Stati europei non membri dell'UE (Islanda, Norvegia e Svizzera), di membri della comunità transatlantica in senso lato (Canada, Turchia, Russia e Ucraina) e di altri Paesi di Africa, America Latina ed Oceania. Altre missioni sono avvenute a sostegno dell'ONU, dell'Unione Africana, dell'ASEAN e dell'OSCE. Nel luglio 2005 fu varata una missione civile (*Eujust Lex*), con base a Bruxelles ed un piccolo ufficio di collegamento a Bagdad, per addestrare funzionari iracheni, magistrati, poliziotti ed agenti di custodia. A giugno 2007 nacque una missione di polizia (*Eupol Afghanistan*), operante in tutto il Paese con circa 160 esperti giuridici ed agenti. Nel febbraio 2008, in concomitanza con la dichiarazione unilaterale d'indipendenza, fu deciso l'invio di *Eulex Kosovo*, la più grande missione civile dell'UE, che vedrà impegnati duemila tra agenti di polizia e magistrati.

¹¹⁷ F. Verna, *I Battle Groups dell'Unione Europea*, in *Rivista Marittima*, novembre 2005, pp. 45-55. Il termine *Battle Groups* è lo stesso impiegato all'epoca della CED per i reparti dell'Esercito tedesco, mentre Gruppi di combattimento, e non Divisioni, erano chiamate dagli Alleati le Grandi Unità del Regio Esercito italiano nell'ultima fase della campagna d'Italia. Il termine sembra quindi destinato alle unità di Eserciti in condizione d'inferiorità, espressione di una sovranità imperfetta.

¹¹⁸ Un quadro completo di esse è in http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=en.

Due delle missioni a carattere militare, *Concordia*¹¹⁹ ed *Althea*¹²⁰, sotto la direzione del COPS, hanno utilizzato la capacità di pianificazione ed *intelligence* ed altre risorse della NATO, sostituendo, come già ricordato, precedenti missioni di quest'ultima, in base agli accordi *Berlin plus*. *Concordia* ha utilizzato la *NATO European Command Option*, anch'essa prevista dai *Berlin Plus*, in base alla quale il *Deputy SACEUR* (che è sempre stato un ufficiale britannico, più spesso, o tedesco) assumerebbe il comando di una missione, esercitandolo da SHAPE, attraverso un comandante operativo sul campo dell'UE. L'operazione *Artemis* nella Repubblica Democratica del Congo fu realizzata attraverso un quartiere generale nazionale fornito dalla Francia, che agì come *Framework Nation*, allargato ad altri Paesi¹²¹. Altre operazioni sono state pianificate, organizzate e condotte attraverso la cellula di pianificazione civile-militare dello SMUE.

Considerando l'esperienza di tutte queste missioni ed alla luce dell'EUSS, si potevano fare alcune riflessioni. Il legame tra NATO ed UE appariva evidente dalla *membership* largamente comune delle due organizzazioni. La NATO contava allora 26 membri, l'UE 27; 21 Paesi dell'UE erano anche membri della NATO¹²². Le

¹¹⁹ *Concordia* durò dal 31 marzo al 15 dicembre 2003, impiegando circa 400 militari di 13 Paesi dell'UE e di altri 14. Le succedette la missione a carattere di polizia *Proxima*, completata nel dicembre 2005 e sostituita dalla missione *Eupat* composta da circa 30 consulenti in campo poliziesco.

¹²⁰ *Althea*, iniziata nel dicembre 2004 e tuttora in corso, è la più ampia missione militare dell'UE ed impiega circa 7.000 militari di 24 Paesi dell'UE e di altri 9.

¹²¹ *Artemis* fu decisa il 5 giugno 2003, dietro richiesta del Segretario generale dell'ONU Kofi Annan, e sembra esser stata fortemente criticata dagli americani al vertice NATO di Madrid due giorni prima.

¹²² Membri della NATO: *Belgio, Bulgaria, Canada, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Turchia, Regno Unito, Stati Uniti, Ungheria*. Membri dell'UE: *Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Regno Unito, Svezia, Ungheria*. In corsivo i Paesi membri di entrambe le organizzazioni. Serfaty propose la piena complementarità delle due *membership*: tutti i membri europei della NATO dovrebbero entrare nell'UE e tutti i membri di quest'ultima aderire alla NATO (*The United States, the European Union, and NATO...*, cit., p. 19). Con gli ultimi allargamenti NATO ed UE, all'inizio del

due organizzazioni hanno peraltro una rilevanza assai diversa per la sicurezza dei loro membri. L'UE ha solo da pochi anni una politica di sicurezza e difesa e ancor più recentemente è passata ad essere, sulla carta, un'organizzazione di difesa collettiva. Il trattato di Lisbona, riprendendo quanto già previsto dal precedente Trattato costituzionale bocciato dagli elettori francesi ed olandesi, prevede infatti: «Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri. Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa» (art. 49, n. 7). Ancora una volta in campo militare l'UE appare strettamente legata alla NATO, se non ad essa subordinata¹²³. Ciò spiega tra l'altro, come già rilevato, l'atlantismo dei Paesi dell'Europa centro-orientale, gli unici a nutrire ancora residui timori di minacce alla loro integrità territoriale. Peraltro i sondaggi d'opinione sembravano indicare che i cittadini europei attribuivano rispetto al passato minore importanza alla NATO per la sicurezza dei propri Paesi¹²⁴ (il che era

2016, hanno entrambe 28 membri, 22 dei quali fanno parte di entrambe le organizzazioni (al precedente elenco va aggiunta la Croazia, mentre l'Albania fa parte della NATO ma non della UE).

¹²³ «L'Europa della difesa non è la difesa dell'Europa», scrive lo studioso francese di geopolitica Jean-Sylvestre Mongrenier (*L'OTAN est-elle l'avenir de l'Europe? Puissance et destin*, Tribune Institut Thomas More, n. 9/Fr, 15 marzo 2006). «L'UE è riuscita a delineare una politica di sicurezza comune, ma non ha fatto quasi alcun progresso verso una politica di difesa comune» (K. Schake, *An American Eulogy for European Defence*, in A. Deighton - V. Mauer (eds.), *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Center for Security Studies, ETH Zurich, n. 77, 2006, p. 101).

¹²⁴ La percentuale di europei che riteneva la NATO essenziale per la sicurezza del proprio Paese era scesa costantemente dal 69% nel 2002, al 55% nel 2006. Il declino maggiore si ebbe in Paesi tradizionalmente forti sostenitori della NATO: in Germania si era passati dal 74% al 56%, in Italia dal 68% al 52%, in Polonia dal 64% al 48%, in Turchia dal 53% del 2004 al 44% del 2006 (*German Marshall Fund of the United States*, Compagnia di San Paolo, *Transatlantic Trends 2006*, p. 9). Tuttavia le prime elezioni del Parlamento europeo del 13 giugno

perfettamente comprensibile essendo scomparsa la minaccia sovietica) e desideravano una maggiore indipendenza rispetto agli Stati Uniti¹²⁵. Secondo un sondaggio, nel 2004, il 90% dei francesi, il 70% dei tedeschi ed il 50% dei britannici considerava un bene che l'UE diventasse altrettanto potente degli Stati Uniti. Sempre i sondaggi indicavano che a partire dal 2003 sette europei su dieci avevano approvato con convinzione la creazione dell'ERRF; però solo una piccola minoranza era disposta a demandare all'UE la decisione di mandare all'estero le proprie truppe¹²⁶.

Passando dagli aspetti istituzionali a quelli operativi, da un confronto tra le recenti operazioni della NATO e dell'UE appariva evidente che, al momento, si era realizzata di fatto una divisione dei compiti. Essa non riguardava l'ambito geografico delle missioni, poiché quelle dell'UE erano altrettanto "fuori area" e globali di quelle della NATO, ma la natura di esse. La NATO svolgeva infatti missioni di combattimento e di robusto *peace-enforcement*, come in Afghanistan, mentre l'UE si limitava a missioni a bassa intensità, al *peacekeeping*, ai tradizionali compiti di Petersberg. Questa divisione dei compiti doveva essere superata o istituzionalizzata? Inoltre, l'UE doveva puntare, in futuro, a svincolarsi dal sostegno della NATO, al momento necessario in molti settori¹²⁷,

2004 cui hanno partecipato gli otto nuovi membri dell'Europa centro-orientale dimostrarono un forte disinteresse verso l'UE, con una bassissima affluenza alle urne, da un minimo in Slovacchia del 16,7% ad un massimo in Lituania del 48,2%, mentre l'Eurobarometro 67 mostrava che al giugno del 2007 solo il 52% degli europei aveva un'opinione positiva dell'Unione Europea e fiducia nella Commissione Europea (*Standard Eurobarometer 67. Public Opinion in the European Union*, Bruxelles, giugno 2007, pp. 23 e 26).

¹²⁵ Il 55% degli europei era favorevole nel 2006 ad una più netta indipendenza tra Stati Uniti ed UE sui problemi della sicurezza e della politica estera a fronte 50% nel 2004. La maggioranza relativa degli americani desidera ancora rapporti più stretti, ma la percentuale è scesa dal 60% al 45% (*ibi*, p. 10).

¹²⁶ Cfr. K. Oppermann - A. Höse, *Public Opinion and the Development of the European Security and Defence Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 12, 2007, pp. 163-66.

¹²⁷ Anche per le operazioni a "bassa intensità", che a Laeken l'UE aveva dichiarato di potersi assumere autonomamente, i Paesi europei mostravano peraltro grandi limiti nella capacità di proiezione strategica e d'*intelligence* (cfr. M. Clementi, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna 2004, pp. 165-68; S. Duke, *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*, New York 2000, pp. 253-54).

rendendosi autosufficiente? Domande già poste negli anni '90 ed alle quali gli americani diedero sempre una risposta netta: l'Europa della difesa «per funzionare deve conciliare l'obiettivo dell'identità e dell'integrazione europea da un lato con l'imperativo della solidarietà transatlantica dall'altro; deve rafforzare, non duplicare o diluire il ruolo dell'Alleanza nel suo complesso; e certamente non deve allentare i legami tra la nostra difesa e la vostra»¹²⁸. Gli americani, con interessato buonsenso, hanno sempre detto agli europei: perché volete fare sforzi vani e costosi per disporre come UE di capacità che già possiede la NATO? A tale osservazione gli europei non hanno saputo replicare in concreto, poiché in teoria volevano rendersi autonomi, in pratica nulla facevano per raggiungere tale obiettivo, da un lato perché avevano ridotto i loro bilanci della difesa, dall'altro perché si cullavano in sogni kantiani di pace perpetua. Proprio il direttore dell'Istituto di studi di sicurezza dell'UE, ha parlato di una vera e propria «schizofrenia europea», che ha portato dopo la Guerra Fredda a combattere grandi battaglie «istituzionali» senza affrontare concretamente il problema dell'incapacità europea di operare sul campo, ammettendo che era inutile fare la morale agli Stati Uniti: l'Europa non era percepita come grande Potenza perché mancava della forza militare, se voleva contare doveva spendere di più (e meglio)¹²⁹.

La scelta più comoda e ragionevole, la divisione dei compiti, non può essere però lasciata al caso o ad uno schema inconfessato che vedrebbe gli americani agire di loro iniziativa in maniera azzardata, gli europei prendere le distanze ma poi intervenire più tardi magari a «raccolgere i cocci» o, come scrive Robert Kagan, gli americani «preparavano la cena» mentre ai Paesi europei non restava che «lavare i piatti»¹³⁰. Occorrerebbe, un accordo generale tra Stati Uniti, NATO ed UE sulla politica estera e militare, su

¹²⁸ Deputy Secretary of State Strobe Talbott, *Remarks to the German Society for Foreign Policy*, Bonn, 4-2-99, http://www.state.gov/www/policy_remarks/1999/990204_talbott_transat.html.

¹²⁹ N. Gnesotto, *Common European Defence and Transatlantic Relations*, in *Survival*, vol. 38, n. 1, Spring 1996, pp. 19-31).

¹³⁰ Kagan, *Paradiso e potere...*, cit., p. 24; Sloan, *NATO and the Transatlantic Bargain...*, cit., p. 245.

un concetto condiviso di *broad security*, comprendente *hard* e *soft security*¹³¹.

Gli sviluppi dei rapporti tra NATO ed UE sopra descritti sono stati interpretati in una maniera tutta da verificare: «le voci favorevoli al mantenimento e allo sviluppo di un partenariato strategico tra l'Europa e gli Stati Uniti erano molto più forti nel Nuovo che nel Vecchio Continente. Mentre dal lato americano il problema era – e resta – quello di gestire un'inevitabile perdita d'influenza nelle relazioni internazionali, dal lato europeo si trattava di approfittare di questo indebolimento per dimostrare la capacità del Vecchio Continente di muoversi autonomamente sulla scena internazionale»¹³². A parere di chi scrive, se l'indebolimento americano sembra evidente, non lo è altrettanto il rafforzamento dell'UE; in ogni caso non sarebbe certo un segnale confortante se un accordo avvenisse non in virtù di una comune visione, ma in base al calcolo che convenga, nel caso dell'Europa approfittare delle crisi altrui, ed in quello degli Stati Uniti accordarsi quando la propria debolezza non è ancora grave.

Rispondere alla domanda sui rispettivi obiettivi di europei ed americani, richiede però una considerazione preliminare sull'ineliminabile asimmetria istituzionale tra Stati Uniti ed Unione Europea, che non viene mai ricordata esplicitamente, forse perché molto scomoda. Gli Stati Uniti sono a tutti gli effetti uno Stato che, pur dovendo a volte comporre le posizioni di diverse figure istituzionali (il Segretario di Stato, il Consigliere per la sicurezza nazionale, il Segretario alla Difesa, il Presidente e, nell'amministrazione Bush, perfino il Vice Presidente), è in grado di decidere una precisa politica estera e di difesa e di darle poi attuazione. Ogni quattro od otto anni il Presidente cambia, però resta una continuità strategica di fondo negli obiettivi americani. Del tutto diversa è la situazione dell'UE. Il testo del nuovo "trattato costituzionale" di Lisbona certo prevede che l'Unione Europea abbia un Presidente che la rappresenti all'esterno e che rimanga in carica per circa 2 anni e mezzo (con un mandato rinnovabile una sola volta).

¹³¹ Cfr. C. Jean, *Changing Interstate and inter-institutional relations in Europe and NATO*, in Aa.Vv., *CJTF – Lifeline for a European Defence Policy?*, Londra 1997, pp. 28-43, pp. 32-33.

¹³² M. Graziano, *Perché, di preciso, gli americani sono andati in Iraq?*, in *Limes*, n. 4/2006, pp. 286-87.

Il nuovo Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che nel Trattato bocciato aveva il nome più prestigioso di Ministro degli esteri, avrà alcuni poteri in più rispetto al passato, essendo anche Vice Presidente della Commissione e potendo contare su un servizio europeo per l'azione esterna, di cui faranno parte diplomatici dei vari Paesi europei e funzionari delle istituzioni comunitarie¹³³. Non basterà certo questo a creare una vera politica estera e di difesa dell'UE, che potrebbe aversi solo con una drastica e del tutto inverosimile virata verso un superstato federale europeo. È difficile credere che gli Stati dell'UE, dopo aver rinunciato (non tutti però) al diritto di battere moneta, siano disposti a cedere anche un altro attributo ben più essenziale della sovranità: quello di fare la guerra e concludere la pace. Il sondaggio sopra citato ne è una conferma¹³⁴. La storia darà probabilmente ragione a Lady Thatcher, che ritiene il progetto di Stati Uniti d'Europa «utopico», «inutile», «irrazionale», «destinato inevitabilmente al fallimento»¹³⁵.

È del tutto improbabile un eventuale passaggio ad una forma di maggioranza qualificata per le questioni relative alla PESC ed alla PESD¹³⁶ porti ad una politica estera e di difesa realmente incisiva, se nella minoranza “dissidente” vi fosse una delle “grandi” Potenze europee (Francia, Gran Bretagna e Germania): delle due l'una, o si eviterebbe la rottura con una linea di compromesso al ribasso, oppure una politica “dell'UE” con la quale un grande Stato membro fosse in dissenso sarebbe comunque indebolita. Nessun meccanismo istituzionale potrà eliminare le differenze tra Paesi più atlantisti e Paesi più europeisti, né sembra prevedibile che, ad

¹³³ A. Villafranca, *Il Trattato di Lisbona: fine di una crisi?*, ISPI Policy Brief, n. 63, ottobre 2007.

¹³⁴ *Supra*, nota 123.

¹³⁵ M. Thatcher, *Statecraft: Strategies for a Changing World*, Londra 2002, pp. 359 e 410.

¹³⁶ A tale passaggio diversi Stati membri si opponevano. Addirittura il Primo Ministro britannico Brown affermò che con il compromesso di Lisbona era finita l'era delle riforme istituzionali. Certo potrebbe sbagliarsi, come si sbagliarono i suoi predecessori Margaret Thatcher e John Major nel sottovalutare la portata e le implicazioni rispettivamente dell'Atto Unico Europeo e del Trattato di Maastricht (cfr. M. de Leonardis, *Il lungo cammino tra delusioni e successi*, in R.H. Rainero (a cura di), *Storia dell'integrazione europea*, vol. III, *Da Maastricht a [...] domani*, Roma 2001, pp. 15 e 23).

esempio, la Gran Bretagna o la Francia rinuncino alle loro posizioni tradizionali vecchie più di mezzo secolo, la prima creando difficoltà all'interno dell'UE, la seconda all'interno della NATO. Come nell'immediato dopoguerra riteneva che il suo *status* internazionale potesse essere valorizzato dall'essere collocata al centro di «tre cerchi»¹³⁷ (il Commonwealth, l'Europa e la «relazione speciale» con gli Stati Uniti), così oggi, venuto meno come elemento politico di rilievo il Commonwealth, Londra continua a pensare che il suo interesse nazionale richieda di guardare sia oltre la Manica che oltre l'Atlantico. La *special relationship* anglo-americana potrebbe anche rafforzarsi¹³⁸ e Londra continuerebbe comunque a bloccare ogni tentativo d'intensificazione del processo d'integrazione europea¹³⁹. Un'apparente soluzione è ora offerta dalle «cooperazioni rafforzate», che in realtà sancisce il principio di una Europa «a due velocità» o a «geometria variabile»¹⁴⁰.

¹³⁷ Cfr. de Leonardis, *I «tre cerchi»...*, cit. pp. 9-113.

¹³⁸ Così riteneva L. Bellocchio, *L'eterno dilemma britannico: Europa o Stati Uniti?*, ISPI Policy Brief, n. 23, luglio 2005. Nel suo discorso del 19 novembre 2003 il Presidente Bush affermò: «Più che un'alleanza di sicurezza e commerciale, i popoli britannico e americano hanno un'alleanza di valori. E oggi, questa vecchia e sperimentata alleanza è molto forte. [...] i britannici sono quella sorta di *partner* che uno vuole quando c'è da fare del lavoro serio [...] e l'America è fortunata nel poter chiamare questo Paese il nostro più stretto amico al mondo» (www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/print/20031119-1.html).

¹³⁹ Commentando la bocciatura franco-olandese del Trattato costituzionale, l'*Economist* scrisse che la politica estera britannica si era tradizionalmente prodigata per formare gli «Stati disuniti d'Europa» (*The triumph of perfidious Albion*, 4 giugno 2005).

¹⁴⁰ «Le cooperazioni rafforzate nel settore della PESC non sono oggetto di una proposta della Commissione né di un'approvazione da parte del Parlamento europeo. L'avvio di tali cooperazioni è essenzialmente deciso in sede di Consiglio. Quest'ultimo autorizza o meno la cooperazione rafforzata richiesta dagli Stati membri interessati deliberando all'unanimità. Inoltre, la Commissione e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza devono esprimere il proprio parere. Il Parlamento europeo invece, viene semplicemente informato sulla richiesta». «Il trattato di Lisbona ha introdotto tre tipi di cooperazione specifici per il settore della difesa. Gli Stati membri che lo desiderano possono instaurare una cooperazione strutturata permanente, impegnandosi a partecipare a programmi europei di equipaggiamento militare e a fornire unità di combattimento per le missioni intraprese nel quadro dell'UE. La procedura in questo campo è molto flessibile: non è richiesta alcuna soglia minima di Stati membri e il Consiglio autorizza la cooperazione strutturata permanente a maggioranza qualificata. Gli Stati membri possono anche partecipare a talune

Dopo la bocciatura del vecchio Trattato costituzionale nei referendum in Francia ed in Olanda, l'amministrazione Bush mantenne un atteggiamento di riserbo. Sul tema l'autorevole *Foreign Affairs* pubblicò due articoli su posizioni opposte. La prima vedeva con malcelata soddisfazione la bocciatura del Trattato costituzionale, ritenendo che l'UE costituisse una minaccia per la NATO e la maggiore sfida mai lanciata agli Stati Uniti dopo la Seconda guerra mondiale; Washington avrebbe quindi dovuto adottare una vera e propria strategia di disgregazione dell'UE, facendo leva su Paesi euroscettici, per tradizione consolidata, come Gran Bretagna e Danimarca, o più recente, come i PECO¹⁴¹. La seconda posizione riteneva invece che gli Stati Uniti avessero bisogno di un'Europa forte, politicamente, militarmente ed economicamente, che li aiutasse a condividere il fardello di mantenere la sicurezza globale, diffondere la democrazia, il benessere ed i diritti umani¹⁴², poiché non solo la soluzione dei problemi del mondo d'oggi era al di là delle possibilità dei soli Stati Uniti, ma anche l'appoggio europeo avrebbe dato maggiore legittimità alle azioni americane. La strategia delle *coalitions of the willing*, proprio perché esse non sono istituzionalizzate, era soggetta ai mutamenti dovuti ai risultati elettorali, come insegnavano i casi della Spagna e dell'Italia; soprattutto i membri di tali coalizioni non appartenenti all'Occidente potevano avere motivazioni tattiche ed opportunistiche, meno solide e durevoli di quelle degli europei, che con gli Stati Uniti condividono pur sempre molti valori.

Questa posizione è speculare a quella espressa nell'EUSS, ove si affermava che «gli Stati Uniti hanno svolto un ruolo cruciale nell'integrazione europea e nella sicurezza europea, in particolare

missioni nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune [...] previste all'articolo 43 del trattato sull'UE. Si tratta, ad esempio, delle missioni umanitarie o di mantenimento della pace. Tali cooperazioni [...] devono essere oggetto di una decisione del Consiglio deliberante all'unanimità. Infine, la nuova Agenzia europea per la difesa offre un quadro di cooperazione agli Stati membri che desiderano migliorare le loro capacità militari. Questa agenzia è aperta a tutti gli Stati membri che vogliono parteciparvi» (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URI%3ASERV%3AAi0018>).

¹⁴¹ Cfr. J. Cimbalò, *Saving Nato from Europe*, in *Foreign Affairs*, Nov./Dic. 2004, vol. 83, n. 6, pp. 111-21.

¹⁴² Cfr. Aa.Vv., *Nothing to fear*, in *Foreign Affairs*, Jan./Feb. 2005, vol. 84, n. 1, pp. 174-78.

tramite la NATO. Con la fine della guerra fredda gli Stati Uniti si sono ritrovati in una posizione dominante dal punto di vista militare. Tuttavia, nessun Paese è in grado, da solo, di affrontare i problemi complessi di oggi»¹⁴³. In particolare, secondo questo modo di pensare, la stessa NATO non era in grado di affrontare tutti tali problemi ed occorreva uno stretto coordinamento o una divisione di compiti concordata con l'UE, più adatta ad affrontare i problemi economici e sociali da risolvere per stabilizzare le aree di crisi. Il Segretario generale della NATO espresse chiaramente due concetti complementari: l'idea che l'UE possa mai rivaleggiare con la potenza militare americana era «politicamente impossibile, militarmente irrealistica e finanziariamente insostenibile», ma era anche una «pericolosa illusione» pensare che Washington potesse fare da sola nel campo della sicurezza internazionale¹⁴⁴.

Dando per scontata la divisione dell'Europa «nei campi gollista ed atlantista», in un'audizione al Congresso, John Hulsman, allora importante esponente della *Heritage Foundation*, il *think tank* dei conservatori tradizionali e realisti, espone la strategia del *Cherry-Picking* (selezionare), come «sensata via mediana tra la Scilla di non preoccuparsi di condurre con sé gli alleati, e la Cariddi di consentire ad un'Europa perpetuamente divisa di mettere in difficoltà le iniziative diplomatiche e militari americane». Poiché il futuro della NATO consisteva nell'essere un serbatoio di *coalitions of the willing* e nell'agire fuori area, secondo Hulsman «un'Europa a molte voci, dove lo Stato nazionale è di nuovo visto come la sede primaria del processo decisionale di politica estera, sarà in futuro la soluzione migliore per gli interessi americani»¹⁴⁵.

L'audizione si collocava nel momento in cui, per usare le parole di Hulsman, «il raggruppamento anti-americano si stava sfaldando ed era discreditato a causa del successo americano in Iraq». Di fronte alle successive difficoltà, alcuni continuarono a mantenere

¹⁴³ *Un'Europa sicura in un mondo migliore...*, cit., p. 3.

¹⁴⁴ Cit. in McCormick, *The European Superpower...*, cit., pp. 29 e 64.

¹⁴⁵ Secondo Hulsman «l'amministrazione Bush doveva abbracciare l'idea di una *Global Free Trade Association*, una *coalition of the willing* determinata a massimizzare la liberalizzazione del commercio tra tutti gli Stati membri. Sulla base di questi criteri i seguenti Paesi sarebbero i possibili candidati: Australia, Botswana, Danimarca, Estonia, Finlandia, Hong Kong, Islanda, Irlanda, Lussemburgo, Nuova Zelanda, Singapore, Regno Unito, Stati Uniti», una lista curiosa, a dir poco.

un'opinione negativa sul ruolo dell'Unione Europea, ritenendo che «il progetto strategico dell'UE fosse quanto meno implicitamente (e talvolta fin troppo esplicitamente) una sfida agli Stati Uniti ed al sistema che ha assicurato con successo la difesa dell'Europa attraverso la NATO» o alternativamente valutando «che tale progetto manchi di credibilità operativa e sia quindi pericoloso per la stabilità e la sicurezza sia globale che europea»¹⁴⁶. I conservatori tradizionali americani, vicini ai *Tories* euroscettici britannici, consideravano la PESD una sfida per la sicurezza transatlantica e proponevano, tra l'altro, che gli Stati Uniti rafforzassero i loro legami con la NATO e quelli bilaterali con alcuni Paesi europei, negando ogni appoggio alla PESD, ai cui sviluppi la Gran Bretagna non avrebbe dovuto partecipare, privilegiando la *special relationship* con Washington¹⁴⁷.

Molti altri hanno invece sottolineato l'interesse degli Stati Uniti ad un successo dell'Unione Europea. Secondo Richard Holbrooke, già Sottosegretario di Stato nell'amministrazione Clinton, «le sfide del XXI secolo stanno rendendo gli Stati Uniti più dipendenti dal successo dell'Unione Europea». Se Washington vuole «ottenere l'appoggio europeo alla creazione di un'Alleanza più globale», deve armonizzare i suoi sforzi con quelli dell'UE in una vasta gamma di obiettivi: «sicurezza interna, promozione della democrazia ed altre politiche rivolte a [eliminare] le radici del terrorismo [...] una strategia comune verso l'Iran, il conflitto israelo-palestinese, il Kosovo, il Libano, il Darfur» ed altro. Nella guerra al terrorismo, per Washington l'UE era altrettanto importante della NATO: quindi «gli Stati Uniti devono sostenere e non temere l'emergere di un'UE coesa e proiettata all'esterno e capace di agire globalmente»¹⁴⁸. Questa opinione era condivisa, tra gli

¹⁴⁶ Cornish - Geoffrey, *The strategic culture of the European Union...*, cit., p. 801.

¹⁴⁷ S. McNamara, *The European Security and Defense Policy: A Challenge to the Transatlantic Security Alliance, Backgrounder*, n. 2053, 18-7-07.

¹⁴⁸ Non solo Washington doveva ripensare il suo atteggiamento, ma anche gli europei dovevano smettere di pensare all'UE come contrappeso agli Stati Uniti, atteggiamento che peraltro Holbrooke vedeva largamente superato, poiché «l'UE non è più oggi il bastione del gollismo e dell'anti-americanismo di un tempo» (*Re-inventing NATO...*, cit., p. 11). Anche Serfaty riteneva che gli Stati Uniti dovessero «essere pronti a riaffermare il loro impegno senza riserve a favore di

altri, da Stephen Larrabee, da tempo studioso della NATO¹⁴⁹; egli sottolineava in particolare che Washington non dovrebbe cercare di giocare, com'è sembrata fare talvolta l'amministrazione Bush, la «nuova Europa» contro la «vecchia Europa», rischiando d'imbarazzare la prima ed irritare la seconda.

Le opinioni positive verso lo sviluppo dell'UE erano esplicitamente condivise dall'Assistente Segretario di Stato Fried: «Una forte NATO non comporta una debole UE [...] Un'Unione Europea debole ed un'Europa divisa ed introversa non danno alcun contributo agli Stati Uniti»¹⁵⁰. Questa posizione rispecchiava però solo un aspetto della politica dell'amministrazione Bush, che accanto al rapporto con l'UE non mancava mai di sottolineare come altrettanto importanti quelli con singoli Stati, *in primis* la Gran Bretagna, o gruppi di Stati, i PECO, linea condivisa peraltro dagli sfidanti alle elezioni presidenziali del 2008¹⁵¹.

D'altro canto sul versante europeo non si può dire che l'UE abbia definito con precisione il suo ruolo rispetto alla NATO, sintetizzabile in due opzioni: concorrenza o collaborazione¹⁵²? Il dibattito, a partire dagli anni '90, è stato in un certo senso impostato in maniera fuorviante, nel senso di pensare che il metro di valutazione delle opzioni fosse la capacità militare dell'UE. In altre parole, se l'UE voleva concorrere o collaborare su un piano di parità con la NATO doveva comunque investire molto di più nel campo della difesa. Nel caso della concorrenza è ovvio, ma anche nel caso della collaborazione sarebbe necessario, a meno di non sanzionare appunto la divisione dei compiti sopra descritta. Se l'UE fosse stata uno Stato, i 180 milioni di euro allora spesi in totale dai suoi membri, avrebbero costituito il secondo bilancio della difesa al mondo, equivalente alla somma di quanto spendevano Cina, Russia, Giappone, Arabia Saudita, India e Corea del

un'Europa sempre più unita e progressivamente più forte» (*The United States, the European Union, and NATO...*, cit., p. 6).

¹⁴⁹ «Un continente debole e diviso non è una risorsa ma un handicap per gli Stati Uniti» (*Danger and Opportunity in Eastern Europe...*, cit.).

¹⁵⁰ *NATO/Riga Summit Issues e Transatlantic Priorities...*, cit.

¹⁵¹ Cfr. *infra*, cap. IV, § 2.

¹⁵² «Nessuna vera scelta è stata ancora fatta sulla natura della *partnership* transatlantica e sul livello di ambizione ed il grado di autonomia dell'UE come attore strategico rispetto alla NATO ed agli USA» (Biscop, *NATO, ESDP and the Riga Summit...*, cit., p. 9). La terza opzione, la duplicazione, è priva di senso.

Sud, ma naturalmente la frammentazione della cifra comportava risultati più modesti¹⁵³. Inoltre, come eredità non ancora superata delle esigenze strategiche della Guerra Fredda, durante la quale gli europei, a differenza degli americani, dovevano solo difendere i loro territori nazionali, dei più di 2 milioni di uomini e donne in divisa negli allora 27 Stati, solo circa un decimo erano considerati schierabili a lunga distanza e solo un terzo di essi era schierabile in uno stesso momento a causa della necessaria rotazione.

In realtà l'UE non sembrava avere alcuna intenzione di accettare quello militare come parametro di riferimento della sua presenza globale e quindi anche del suo rapporto con la NATO e con gli Stati Uniti, ritenendo più importante o comunque affidandosi al cosiddetto *soft power*¹⁵⁴. Per alcuni l'era della rilevanza del potere militare era finita, quindi l'Europa contava di più e non avrebbe dovuto inseguire gli Stati Uniti in tale campo¹⁵⁵. Tale idea non era nuova, poiché il concetto di Europa «potenza civile», contestato come una «contraddizione in termini» da Hedley Bull, risaliva agli scritti di François Duchêne dell'inizio degli anni '70 del secolo XX¹⁵⁶.

Il fatto che certi critici dell'egemonia americana fossero poi i primi a rifiutare ai loro Paesi ed all'Europa i mezzi per un'attiva presenza in campo internazionale, non era perciò solo un caso di incoerenza e di velleitarismo tipici degli uomini politici¹⁵⁷; né la divisione dei compiti era quindi un ripiego, ma era invece una scelta consapevole, che tutto sommato non dispiaceva agli americani, che volevano la collaborazione dell'UE, ma non si aspettavano da

¹⁵³ Cfr. F. Andreatta (a cura di), *La moneta e la spada: la sicurezza europea tra bilanci della difesa e assetti istituzionali*, Bologna 2007.

¹⁵⁴ «Non vi è alcuna prospettiva, né in verità nessuna attuale aspirazione dell'UE a divenire una grande potenza militare con una capacità d'impegnarsi in importanti combattimenti a lunga distanza» (G. Messervy-Whiting [primo Capo dello SMUE nel 2001], *ESDP Deployments and the European Security Strategy*, in Deighton - Mauer, *Securing Europe...*, cit., p. 40).

¹⁵⁵ J. McCormick, *The European Superpower*, Basingstoke-New York, 2007, p. 7-8 e 83.

¹⁵⁶ F. Duchêne, *Europe's Role in World Peace*, in R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Londra 1972; H. Bull, *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms*, in *Journal of Common Market Studies*, 1983, n. 2, pp. 149-64.

¹⁵⁷ Essere irritati per lo strapotere militare americano non sembra una ragione sufficiente per aumentare i bilanci della difesa.

essa, né auspicavano, un suo concorso in operazioni militari ad alta intensità. Né, tanto meno, avrebbero visto con favore la concorrenza nel campo delle industrie della difesa¹⁵⁸ ed aero-spaziali, che sarebbe l'ovvio corollario di un maggiore impegno dell'UE nella ricerca e nello sviluppo in campo militare. È vero che gli Stati Uniti promuovevano la trasformazione delle forze della NATO, ma nell'ottica di avere a disposizione un "arsenale di attrezzi" il più possibile completo dal quale eventualmente attingere per le *coalitions of the willing*, ma non pensavano certo ad impegnare la NATO e l'UE come tali in *major combat operations*, per le quali volevano tenersi le mani libere.

Restava comunque la necessità tra UE e NATO di un dialogo intensificato, che, secondo il Segretario generale di quest'ultima, soffriva «di sottosviluppo piuttosto che di sopraestensione», a causa di ostacoli «psicologici» ad una maggiore collaborazione, specialmente da parte dell'UE¹⁵⁹. Doveva cessare la duplicazione degli sforzi, come nel caso del Darfur, dove sia NATO che UE fornivano sostegno aereo alla missione AMIS dell'UA, perché le due organizzazioni erano «impegnate nel campo della sicurezza, non in un concorso di bellezza»¹⁶⁰. Tra i settori più importanti di dialogo vi era l'armonizzazione dei rispettivi processi di trasformazione delle Forze Armate, il *Prague Capabilities Commitment* della NATO e lo *European Capabilities Action Plan* dell'UE¹⁶¹, del quale

¹⁵⁸ Sulle industrie della difesa, cfr. il saggio di Alessandro Pansa in A. Missiroli - A Pansa, *La difesa europea*, Genova 2007.

¹⁵⁹ *Global NATO: Overdue or Overstretch?...*, cit. Nel gennaio 2007, de Hoop Scheffer definì le relazioni tra NATO ed UE «problematiche» e «tuttora bloccate sulle posizioni degli anni '90», aggiungendo che «alcuni vogliono deliberatamente tenere la NATO e l'UE a distanza l'una dall'altra. Per questa scuola di pensiero, una relazione più stretta tra NATO ed UE comporta un'eccessiva influenza degli USA. Forse essi temono che la PESD sia ancora troppo recente e vulnerabile per una partnership con la NATO» (citato in NATO Parliamentary Assembly, *NATO-EU Operational Cooperation*, John Shimkus (USA) Rapporteur, <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=1168>).

¹⁶⁰ *Global NATO: Overdue or Overstretch?...*, cit.

¹⁶¹ Lo SMUE preparò un *Headline catalogue*, che elencava le risorse necessarie in 144 settori per raggiungere gli obiettivi fissati a Helsinki nel dicembre 1999. Secondo una stima, la spesa addizionale richiesta sarebbe stata di 25 miliardi di dollari in 10-15 anni. Gli attentati dell'11 settembre non furono un incentivo ad affrontare tale spesa ed il 12 ottobre 2001 i Ministri della difesa dei Paesi dell'UE riconobbero che gli obiettivi di Helsinki non sarebbero stati raggiunti

si occupava il *NATO-UE Capabilities Group*, istituito nel maggio 2003, allo scopo di evitare la possibile competizione tra la NRF ed i *Battle Groups* dell'UE, entrambi costituiti da forze multinazionali a rotazione semestrale ed a carattere *expeditionary*¹⁶². Era previsto di coordinare le rotazioni in modo da evitare che le stesse unità fossero assegnate contemporaneamente ad entrambe le forze, ma non era chiaro se ciò fosse praticabile per il trasporto aereo ed altri supporti. Inoltre non era risolto il problema della collaborazione tra le due forze qualora venissero impiegate insieme né quale organizzazione avrebbe avuto priorità nell'utilizzare i reparti assegnati ad entrambe le forze. In particolare si poneva il problema del cosiddetto «diritto di primo rifiuto», invocato dagli Stati Uniti, in base al quale in vista di una crisi l'UE potrebbe intervenire solo se la NATO decidesse in primo luogo di non farlo. Secondo una visione «europeista», sia la NATO che l'UE avrebbero dovuto avere invece un «diritto d'iniziativa», demandando ad una riunione congiunta del Consiglio Atlantico e del COPS su un piano di parità la decisione sulle modalità dell'intervento, evitando così sia che l'UE dovesse contare sulla NATO e sugli Stati Uniti per risolvere tutti i suoi problemi, sia che essa fosse chiamata a «raccolgere i cocci» dopo un intervento militare americano ad alta intensità, magari da essa non condiviso¹⁶³. Tale soluzione paritaria richiederebbe però

alla scadenza prevista. Un altro piano, noto come *Headline Goal 2010* fu approvato al Consiglio Europeo del giugno 2004, indicando l'impegno entro il 2010 ad essere in grado di «rispondere con azioni rapide e decisive» all'«intero spettro di opzioni per la gestione delle crisi previste dal Trattato sull'Unione Europea», che, come è noto, non prevede campagne militari con combattimenti ad alta intensità.

¹⁶² Nell'aprile 2004 i Ministri della difesa dei Paesi dell'UE decisero che entro il 2007 fossero disponibili nove *battle groups* di circa 1.500 militari ciascuno, schierabili entro 15 giorni e sostenibili per 30 per rispondere ad una crisi, in linea di principio a sostegno dell'ONU. In novembre furono presi impegni sufficienti per 13 *battle groups*, per un totale quindi di 19.500 militari. Il progetto di Helsinki (60.000 uomini) non è stato formalmente abbandonato, ma in pratica resta sospeso.

¹⁶³ Cfr. Baylis - Roper, *The United States and Europe...*, cit., p. 111; Reichard, *The EU-NATO relationship...*, cit. pp. 19, 88-97; Biscop, *NATO, ESDP and the Riga Summit...*, cit. Quest'ultimo autore, che proponeva la soluzione «paritaria», osservava che, in mancanza di una linea concordata, «se gli Stati Uniti ricorressero all'uso della forza in una situazione nella quale l'UE in linea di principio non volesse farlo, o comunque non subito», resterebbe all'UE l'alternativa tra «adottare

che l'UE disponesse di tutta la gamma delle capacità militari e, vista la riluttanza degli europei ad usare in maniera energica lo strumento militare, potrebbe portare all'inazione, l'estremo opposto di interventi azzardati.

Un altro campo nel quale era necessario lo stretto coordinamento tra NATO ed UE era il Kosovo, dove entrambe le organizzazioni erano impegnate a giocare un ruolo significativo nelle forme di presenza da mantenere nel Paese una volta definito il suo *status*, la prima garantendo la pace, la seconda una vasta gamma di attività relative alla sicurezza. Una divisione dei compiti fu auspicata da de Hoop Scheffer anche per l'Afghanistan, con un maggiore coinvolgimento dell'UE nel campo della legge e dell'ordine, dello sviluppo e della ricostruzione.

una linea di condotta autonoma, basata sui suoi principi, o sostenere comunque il suo alleato più importante». Alcuni membri dell'UE propenderebbero per la prima linea, altri per la seconda.

CAPITOLO IV

Gli Stati Uniti “impero” all’attacco. L’Unione Europea “potenza civile”

1. Forza e limiti dell’«impero» americano e dell’Unione Europea «potenza civile»

Esiste una particolare provvidenza divina nei confronti dei matti, degli ubriachi e degli Stati Uniti d’America.

[Otto von Bismarck¹]

L’America sta declinando? Io direi di seguire il consiglio che mio padre era solito darmi: mai scommettere contro gli Stati Uniti.

[Michael Novak²]

L’era americana è viva e vegeta, ma l’ascesa di centri alternativi di potere e un internazionalismo statunitense unilateralista e in declino la faranno venir meno nel prosieguo del secolo – con profonde conseguenze geopolitiche.

[Charles A. Kupchan³]

Sotto il profilo demografico, si deve purtroppo constatare che l’Europa sembra incamminata su una via che potrebbe portarla al congedo dalla storia [...]. Non è motivo di sorpresa che l’Europa odierna, mentre ambisce di porsi come una comunità di valori, sembri sempre più spesso contestare che ci siano valori universali ed assoluti? Questa singolare forma di “apostasia” da se stessa, prima

¹ Frase attribuita al grande cancelliere tedesco, usata in parte come titolo, *Special Providence*, del volume tradotto in italiano come R. Mead, *Il serpente e la colomba. Storia della politica estera degli Stati Uniti d’America*, Milano 2002, che la cita in esergo.

² Filosofo cattolico neoconservatore americano, in *Avvenire*, 17-8-07, p. 27.

³ C.A. Kupchan, *La fine dell’era americana. Politica estera americana e geopolitica nel ventunesimo secolo*, Milano 2005, p. XVII.

ancora che da Dio, non la induce forse a dubitare della sua stessa identità?

[Papa Benedetto XVI]

Nel Vecchio Continente l'Islam gode di un livello d'immunità dalle critiche che la Cristianità ha perso e l'Ebraismo non ha mai avuto. Non si può restare impassibili di fronte a questo squilibrio.

[Bernard Lewis]

La discussione sul tema se gli Stati Uniti siano o meno un impero e su quale termine alternativo si possa eventualmente utilizzare per descrivere la loro supremazia non è certo priva di interesse, ma, in fin dei conti, è meno importante di quella sui punti di forza ed i limiti della superpotenza americana, comunque si voglia definirla. Le discussioni sull'impero furono sempre tormentate negli Stati Uniti, a causa della storia della nazione, un'ex colonia le cui origini erano viste come una «immacolata concezione»⁴. Alla fortissima resistenza di parte della classe politica americana all'idea di un impero statunitense si aggiunge anche una opposizione pressoché totale da parte dell'opinione pubblica a definire il proprio Paese imperiale o la sua politica imperialistica.

Il dibattito se gli Stati Uniti siano o si comportino come un impero iniziò all'epoca della guerra ispano-americana del 1898, i motivi della cui «popolarità non furono imperialistici, ma piuttosto umanitari-patriottici. I suoi risultati furono invece chiaramente imperialistici»⁵. Nel 1898 fu appunto fondata la *American Anti-Imperialist League* per opporsi alla guerra ed alla successiva occupazione delle Filippine, che secondo un illustre storico della

⁴ S.C. Miller, "Benevolent Assimilation" *The American Conquest of the Philippines, 1899-1903*, Yale 1982. Con tipico umorismo britannico, Niall Ferguson ha osservato: «L'Inghilterra è stata un tempo una colonia dell'Impero romano. Essere stati un tempo una colonia non vi impedisce di diventare in futuro un impero. E quindi la tesi che ciò che avvenne nel 1776 in un certo modo impedisce agli Stati Uniti di diventare un impero, è fallace» (N. Ferguson - R. Kagan, *The United States Is, and Should Be, an Empire*, A New Atlantic Initiative Debate, 17-7-03, http://www.aei.org/events/eventID.428,filter.all/event_detail.asp).

⁵ O. Barié, *Appunti di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali*, V, 1890-1902, Milano 1972, p. 100.

diplomazia americana fu un «deplorable errore», frutto di un impulso imperialistico di breve durata e costituì una forma di espansione territoriale molto diversa da quella che aveva riguardato la conquista del *West*⁶.

Durante la Guerra Fredda, Raymond Aron intitolò «Repubblica imperiale»⁷ una storia della politica estera americana nel secondo dopoguerra nella quale, tra l'altro, descriveva una scuola storiografica detta dell'«America imperiale», divisa in una destra ed una sinistra paramarxista, la prima che riconosce ed approva il ruolo imperiale degli Stati Uniti⁸, la seconda che vede la loro espansione come conseguenza del capitalismo monopolistico.

In seguito al crollo del blocco sovietico, le discussioni sul carattere imperiale del potere americano nel mondo si sono intensificate, trovando poi nuovo slancio dopo l'11 settembre 2001. La *vulgata*⁹ ufficiale vuole che gli Stati Uniti non possano assolutamente essere definiti un impero: «Noi non cerchiamo imperi. Noi non siamo imperialisti. Non lo siamo mai stati», ha dichiarato il Segretario alla Difesa Rumsfeld¹⁰. Lo stesso concetto veniva articolato più ampiamente così: «In Gran Bretagna l'impero fu giustificato come un benevolo "fardello dell'uomo bianco". E negli Stati Uniti, l'impero nemmeno esiste; "noi" stiamo semplicemente proteggendo in tutto il mondo le cause della libertà, della democrazia e della giustizia»¹¹. Come già ricordato¹², gli Stati Uniti hanno sempre proclamato di non voler conquistare e governare territori. In realtà, senza considerare l'espansione con contiguità territoriale delle tredici colonie originarie fino a raggiungere l'attuale

⁶ S. Flagg Bemis, *A Diplomatic History of the United States*, New York 1936.

⁷ R. Aron, *République impériale: Les Etats-Unis dans le monde, 1945-1972*, Parigi 1973.

⁸ Ad essa ascrive G. Liska, autore poi di *Career of Empire: America and Imperial Expansion over Land and Sea*, Baltimora-Londra 1978.

⁹ La *Vulgata* è propriamente la traduzione latina della Bibbia fatta da S. Girolamo (347-420) ed adottata dalla Chiesa come testo ufficiale nella liturgia. Renzo De Felice chiamava *vulgata* l'interpretazione conformista ed agiografica della Resistenza italiana imposta dalle sinistre comunista e azionista.

¹⁰ J. Bookman, *Let's just say it's not an empire*, in *Atlanta Journal-Constitution*, 25-6-03.

¹¹ H. Magdoff - H.J. Bellamy Foster, *After the Attack [...] The War on Terrorism*, in *Monthly Review*, 53 (6), novembre 2001, p. 7.

¹² Cfr. *supra*, cap. I, § 1.

territorio statunitense, anche attraverso l'acquisto della Louisiana (un territorio assai più ampio dello Stato omonimo, comprendente in tutto o in parte 14 Stati della Federazione) dalla Francia nel 1803 (completato con il Trattato della Florida, con la Spagna del 1819) e dell'Alaska dalla Russia nel 1867, gli Stati Uniti, a cominciare dal 1857 fino alla Seconda guerra mondiale hanno annesso una serie non trascurabile di isole¹³, in Atlantico e nel Pacifico¹⁴, le più importanti delle quali erano le Filippine ("territorio non incorporato") e le Hawaii, mentre Cuba era di fatto un protettorato, grazie all'"emendamento Platt"¹⁵ che dava a Washington il diritto d'intervenire nell'isola, anche militarmente, a suo piacimento.

¹³ Uno studioso portoghese ha proposto un confronto tra gli imperi portoghese ed americano: «Il Portogallo non ha creato un impero in senso classico. Non ne aveva le risorse né soprattutto il progetto. Si trattava, piuttosto, di un reticolo di punti forti che coprivano tutte le coste dell'Atlantico e dell'Oceano Indiano. Dopo la conquista di Ceuta (1415) il Portogallo ha creato una "rete portoghese di signorie" la cui evoluzione dà una sensazione di *déjà vu* di fronte all'attuale espansione americana. In termini contemporanei, vedete che il potere navale portoghese aveva responsabilità negli oceani Atlantico ed Indiano, un po' come lo *European Command* e il *Central Command* degli Stati Uniti d'America. L'occupazione territoriale del Brasile è cominciata solo dopo l'incorporazione del Portogallo nella Spagna» (M. Castro Henriques, *La «atlanticità» di un paese europeo: il Portogallo*, in de Leonardis - Pastori, *Le nuove sfide...*, cit., p. 152).

¹⁴ Le isole Baker, Howland e Navassa nel 1857, l'atollo di Johnston nel 1858, l'atollo di Midway nel 1867, Kingman Reef nel 1922, le Hawaii nel 1898 dopo che un governo composto soprattutto da uomini d'affari americani ed europei rovesciò la Regina, l'atollo di Palmyra nel 1859, Portorico, Guam, le Filippine nel 1898, Wake Island e Samoa nel 1899, Tutuila e Aunuu nel 1900, Manua nel 1904, Swains Island nel 1856, le Isole Vergini nel 1917, Jarvis Island occupata dal 1858 al 1879 e poi definitivamente nel 1935, le isole Marshall, la Micronesia, le Marianne settentrionali e Palau durante la Seconda guerra mondiale. Attualmente gli Stati Uniti hanno 14 territori dipendenti, lo stesso numero degli attuali *Overseas Territories* britannici, per un totale di circa 10.000 Km² di estensione.

¹⁵ Su proposta del senatore Orville H. Platt, nel 1901 il Congresso americano approvò otto clausole che i cubani avrebbero dovuto obbligatoriamente aggiungere come appendice alla loro Costituzione in base ad un Trattato permanente con gli Stati Uniti, poi abrogato nel 1934. La quarta di esse recitava: «Che il Governo di Cuba acconsenta che gli Stati Uniti possano esercitare il diritto d'intervenire per la salvaguardia dell'indipendenza cubana, per il mantenimento di un Governo adeguato alla protezione delle vite, delle proprietà e delle libertà individuali e per il compimento degli obblighi che, riguardo a Cuba, sono stati imposti agli Stati Uniti dal Trattato di Parigi e che adesso devono essere assunti ed espletati dal Governo di Cuba».

Quanto a comportamenti imperialisti, emblematico fu il caso della costruzione del canale inter-oceanico. Poiché la Colombia rifiutò la somma insignificante offerta dagli Stati Uniti per affittare la zona dell'istmo, nel novembre 1903 Washington fomentò una rivolta che proclamò la repubblica del Panama ed inviò forze navali per impedire all'Esercito di Bogotá di sedarla. La repubblica separatista fu subito riconosciuta dagli Stati Uniti e cedette loro la Zona del Canale alle condizioni respinte dalla Colombia¹⁶.

Fu solo la Prima guerra mondiale a consacrare in pieno il ruolo di grande Potenza degli Stati Uniti, che nell'epoca dell'espansione e poi dell'imperialismo coloniale erano impegnati nella colonizzazione interna, ufficialmente finita negli anni '90 del secolo XIX. Dopo la Grande guerra, anche se Francia ed Inghilterra apparentemente ampliarono i loro imperi, l'era del colonialismo in senso formale stava ormai declinando e dopo il 1945 si aprì l'epoca della decolonizzazione. Non deve quindi stupire che gli Stati Uniti, ascisi al ruolo di superpotenza nel 1945, non abbiano annesso territori più vasti. La decolonizzazione lasciò spazio comunque al neocolonialismo, del quale gli Stati Uniti sono stati pienamente protagonisti.

Nella storia il termine "impero" è stato evidentemente usato per situazioni politico-costituzionali e territoriali diversissime: l'Impero romano conservò la forma delle istituzioni repubblicane e non fu mai formalmente una monarchia nel senso proprio del termine. La rinascita dell'Impero nella Cristianità occidentale attraverso il Sacro Romano Impero ebbe forme del tutto diverse dall'Impero bizantino, diretto continuatore dell'Impero romano d'Oriente. L'Impero Austro-Ungarico non aveva colonie, né le aveva l'Impero tedesco al momento della sua costituzione; l'Impero britannico non aveva a capo un Imperatore, poiché il titolo, conferito nel 1876, riguardava solo l'India (come per il Regno d'Italia dopo la conquista dell'Etiopia nel 1936). La Francia ingrandì il suo impero coloniale sotto la III Repubblica. L'elenco potrebbe continuare, ma è sufficiente ad illustrare che la sostanza del potere imperiale è più importante della sua forma e che in ogni epoca storica la sostanza si può esprimere in forme diverse.

¹⁶ Cfr. Luraghi, *Gli Stati Uniti...*, cit., pp. 501-2.

L'«impero» americano a partire dalla seconda metà del secolo XX è evidentemente in parte diverso dai precedenti, perché il controllo diretto di colonie è ormai «un metodo antiquato di esercitare influenza nel mondo esterno» e prevale una «preminenza informale basata sull'influenza e sul commercio, non sul territorio e sul dominio»¹⁷. Occorre poi ricordare una considerazione fatta a proposito dell'Impero britannico, ma illuminante anche riguardo a quello americano: «L'estensione dei possedimenti coloniali della Gran Bretagna – il suo *formal Empire* – costituiva una misura inadeguata e fuorviante della portata della potenza britannica [...]. I britannici non considerarono mai il loro *formal Empire* di possedimenti territoriali e protettorati come qualificante dei loro interessi economici o strategici più importanti [...]. Ecco perché il termine «sistema imperiale» deve essere preferito ad «impero»¹⁸. Si potrebbe dire che gli Stati Uniti posseggono un *informal empire*¹⁹ o un «sistema imperiale»; si potrebbe anche definirli un impero post-coloniale o, utilizzando un aggettivo abusato, post-moderno.

Il fatto che gli Stati Uniti non mirino ad occupare permanentemente territori, rassicura poco chi teme l'effetto dirompente dell'americanizzazione²⁰. Né tranquillizza che gli Stati Uniti proclamino di non mirare ad ottenere il controllo di fonti energetiche, ad esempio il petrolio iracheno, ma di voler solo diffondere la democrazia. I Paesi privi di petrolio o di gas, ma magari autoritari, si sentono anch'essi minacciati. Un sistema internazionale nel quale vi è un unico attore in grado di operare in tutti i contesti regionali, un egemone che invita gli altri Stati a ridurre la loro sovranità

¹⁷ Le citazioni si riferiscono alla decolonizzazione dell'Impero britannico, ma hanno valore generale (J. Gallagher, *The Decline Revival and Fall of the British Empire*, Cambridge 1982, pp. 142-43). Per un confronto tra le esperienze imperiali di Londra e di Washington cfr. O. Barié, *Dall'Impero britannico all'impero americano. Scritti scelti di Storia delle relazioni internazionali*, a cura di M. de Leonardis, Firenze 2013.

¹⁸ J. Darwin, *Britain and Decolonisation. The Retreat from Empire in the Postwar World*, Londra 1988, pp. 7, 25, 27.

¹⁹ Un impero americano «informale» è invocato da Richard Haass (Ferguson, *Colossus...*, cit. p. 6).

²⁰ La globalizzazione non è solo un processo in atto nell'economia internazionale, ma è lo strumento ideologico della *pax americana* e dell'americanizzazione del mondo.

nazionale mentre esalta la propria²¹ e ad accettare regole alle quali egli stesso però si sottrae, che riafferma la propria superpotenza con interventi in tutto il mondo e la cui lingua è assolutamente dominante, non può non evocare l'esistenza di un impero²².

Alcuni non hanno difficoltà ad utilizzare il termine "impero" per descrivere la potenza americana, come i neoconservatori Max Boot e William Kristol²³, lo storico non accademico britannico Paul Johnson, il *liberal* Michael Ignatieff che parla di un «impero benigno», ed altri²⁴. In controtendenza rispetto alla maggioranza dei neoconservatori, Robert Kagan confuta con forza l'idea che gli Stati Uniti siano un impero, preferendo descrivere il Paese come un egemone globale che gode di un successo senza precedenti, come «il solo pilastro a reggere un ordine liberale del sistema internazionale che sia funzionale ai principi in cui crediamo e ai nostri interessi basilari»²⁵. Secondo Kagan, malgrado le somiglianze militari, economiche e culturali tra un impero ed una superpotenza, la differenza tra le due entità politiche è enorme. Gli Stati Uniti, nonostante la loro vastissima influenza globale, non sono un impero. Non hanno, infatti, né l'ambizione, né l'avidità tipica degli imperi del passato: non depremano le terre che conquistano, viceversa le

²¹ «L'America è oggi lo Stato più sovrano al mondo», secondo Z. Brzezinski (*The Dilemma of the Last Sovereign*, in *The American Interest*, Autumn 2005, p. 37). Gli Stati Uniti sarebbero «in bilico tra egemonia e impero», perché «ancora rispettano le regole della sovranità altrui» secondo Parsi - Giusti - Locatelli, *Esiste ancora la comunità transatlantica?...*, cit., p. 8.

²² Cfr. l'opinione di Habermas, *L'Occidente diviso...*, cit., p. 182.

²³ «Dobbiamo proiettare un'immagine di forza, anche in eccesso. E se la gente vuole chiamarci "impero", così sia», cit. in I. Daalder - J. Lindsay, *American Empire, Not "If" but "What Kind"*, in *The New York Times*, 10-5-03.

²⁴ Cfr. J. Heer, *Operation Anglosphere: Today's most ardent American imperialists weren't born in the USA*, in *Boston Globe Ideas*, 23-3-03; M. Boot, *American Imperialism? No Need to Run Away From Label* in *USA Today*, 5-5-03; Id., *The Case for American Empire*, in *The Weekly Standard*, 15-10-01; Id., *Washington Needs a Colonial Office*, in *Financial Times*, 3-7-03. Sul *Wall Street Journal*, Johnson ha scritto che la «risposta al terrorismo» è il «colonialismo». Ignatieff, si è chiesto «quale parola se non "impero" descrive la cosa imponente che l'America sta diventando?» (*The American Empire. The Burden*, in *The New York Times Magazine*, 5-1-03). Cfr. R. Kagan, *The Benevolent Empire*, in *Foreign Policy*, Summer 1998, n. 111, pp. 24-35.

²⁵ Intervento di Kagan in *The United States Is, and Should Be, an Empire...*, cit.

arricchiscono; non si basano su un sistema di alleanze coercitivo, ma volontario.

Un altro neoconservatore, Charles Krauthammer, preferisce definire gli Stati Uniti una «repubblica commerciale», cioè uno Stato ispirato dalle leggi del libero commercio, messo quasi per ironia della sorte dalla storia di fronte alla necessità di gestire ed amministrare un potere economico, politico e militare spropositato rispetto agli altri attori del sistema internazionale. Dopo aver parlato nel 1991 di «momento unipolare», nel 2002 Krauthammer ha sostenuto che esso può diventare «un'era unipolare», che gli Stati Uniti possono, con un po' d'impegno e saggezza, prolungare a loro favore²⁶. Robert Kaplan, influente giornalista dell'*Atlantic Monthly*, è d'accordo con Boot e Donnelly nel definire gli Stati Uniti un impero liberale²⁷, il cui scopo è di proteggere un ordine internazionale che si basi sui principi del liberalismo politico ed economico. Tuttavia, come tutti gli imperi liberali del passato, anche quello americano porta con sé il germe della sconfitta. Gli Stati Uniti potranno mantenere la propria supremazia a lungo, ma non per sempre; presto emergerà un sistema internazionale basato sull'interdipendenza di nuovi attori internazionali come Cina, Russia ed Unione Europea: «gli Stati Uniti avranno il potere di dettare le leggi del sistema internazionale per un periodo di tempo limitato, nella speranza che quando l'era imperiale del Paese finirà, ci saranno altre istituzioni internazionali e altri poteri regionali stabili che creeranno una nuova società civile per il mondo»²⁸.

Il Ministro degli esteri francese Hubert Vedrine nel febbraio 1999 definì polemicamente gli Stati Uniti «iperpotenza»²⁹. Secondo Michael Walzer il termine «egemonia» descrive meglio di «impero» il ruolo americano nel mondo³⁰. Per John Ikenberry l'ordine politico democratico protetto dagli Stati Uniti nell'era unipolare non ha

²⁶ McCormick, *The European Superpower...*, cit., p. 21.

²⁷ T. Donnelly, *The Past as Prologue: An Imperial Manual*, in *Foreign Affairs*, vol. 81, n. 4, luglio-agosto 2002, pp. 165-170.

²⁸ R. Kaplan, *Supremacy by Stealth*, in *The Atlantic Monthly*, luglio-agosto 2003, pp. 67-83.

²⁹ Cfr. H. Vedrine, *Face à l'hyperpuissance: textes et discours, 1995-2003*, Parigi 2003.

³⁰ M. Walzer, *Is There an American Empire?*, in *Dissent*, vol. 50, n. 4 (Autumn, 2003), pp. 27-31.

ancora un nome né un precedente storico³¹. Secondo James Cache, che riprende ed espande una definizione di Arthur Schlesinger, l'impero americano è un «impero informale»: «l'ingrandimento dell'impero americano non si è verificato in nome del benessere economico, ma in nome della ricerca di sicurezza assoluta, in altre parole, in nome della ricerca di invulnerabilità»³². La ricerca d'invulnerabilità è la causa dell'unilateralismo dell'impero, che quando si sente minacciato evita il negoziato ed agisce da solo. Al contrario, lo scopo dell'impero americano dovrebbe essere la costruzione di un concerto internazionale come quello europeo successivo al Congresso di Vienna, che si basi su valori condivisi, garantisca la stabilità del sistema internazionale e promuova la pacificazione delle regioni più instabili. Secondo Chace, la longevità dell'impero americano dipenderà dalla sua capacità di definire obiettivi comuni ai propri rivali e perseguirli all'interno di un nuovo concerto internazionale. Per l'anti-imperialista Chalmers Johnson le basi militari americane all'estero sono la versione moderna delle colonie³³.

Joseph Nye misura il potere di un Paese suddividendolo in *hard power*, la capacità di ottenere un risultato attraverso incentivi o coercizione («far fare agli altri ciò che vogliamo»), e *soft power*, la capacità di ottenere lo stesso risultato attraverso un mero potere d'attrazione e convincimento («fare che gli altri desiderino ciò che noi vogliamo») ³⁴. L'*hard power* di un Paese è facilmente misurabile in termini di capacità economica e militare; il *soft power*, «l'altra faccia del potere», si compone invece di attrazione culturale, dei valori politici che un Paese rappresenta ed infine della sua politica estera, soprattutto quand'essa sia percepita come legittima e morale dagli altri attori del sistema internazionale. Nye riconosce che Stati Uniti hanno impareggiabili *hard* e *soft powers* e sono dunque una superpotenza mondiale. Tuttavia, come Kagan, egli ritiene che equiparare la suprema-

³¹ G.J. Ikenberry, *Illusions of Empire: Defining the New American Order*, in *Foreign Affairs*, vol. 83, n. 2, marzo-aprile 2004, pp. 144-154.

³² J. Chace, *Imperial America and the Common Interest*, in *World Policy Journal*, vol. 19, n. 1, primavera 2002, pp. 1-8.

³³ C. Johnson, *Le lacrime dell'impero: l'apparato militare industriale, i servizi segreti e la fine del sogno americano*, Milano 2005, p. 35.

³⁴ J. Nye Jr., *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York 2004, pp. 1-32; Nye ha poi elaborato una terza categoria, lo *smart power* (Id., *Smart Power*, Roma-Bari 2012).

zia americana ad un regime imperiale sia concettualmente sbagliato e politicamente pericoloso. Ci sono sicuramente similitudini tra il potere americano e gli imperi del passato: la forza militare ed economica degli Stati Uniti è globale ed incontrastata; l'inglese è divenuta la lingua franca del commercio, della politica e della diplomazia mondiali; la cultura popolare americana ha un enorme potere d'attrazione. Tuttavia, nonostante lo *status* di supremazia degli Stati Uniti in termini di *soft e hard powers*, il governo americano non controlla politicamente nemmeno gli attori più deboli del sistema internazionale ed è dunque ontologicamente incompatibile con la tradizionale definizione di potere imperiale.

Lo storico scozzese trapiantato in America Niall Ferguson, al quale, a giudizio di chi scrive, si deve la più convincente tra le recenti trattazioni della questione imperiale, non ha dubbi: «militarmente, economicamente e culturalmente gli Stati Uniti hanno tutte le caratteristiche degli imperi del passato», «gli Stati Uniti sono un impero, dovrebbero riconoscerlo e svolgere tale compito in maniera adeguata». Addirittura essi potrebbero essere alla soglia del passaggio da «impero informale» ad «impero formale», dalla «*indirect*» alla «*direct rule*», che si realizza quando i potentati locali esercitano una sovranità nominale, ma i consiglieri politici e militari della Potenza coloniale detengono il vero potere³⁵. Egli considera un fatto positivo l'esistenza di un impero liberale che garantisca l'equilibrio del sistema internazionale e si basi sul libero mercato³⁶. Il suo potere militare ed economico è di gran lunga superiore a quello dell'impero britannico al suo apogeo; culturalmente Washington proietta la propria influenza globalmente. Tuttavia gli Stati Uniti sono un «impero che si nega» (*empire in denial*), incapace d'esercitare adeguatamente il proprio ruolo perché restio ad impegnarsi nel lungo periodo nella gestione del sistema internazionale. Gli americani non hanno il «rap-sodico entusiasmo»³⁷ inglese per l'impero e di conseguenza la classe politica americana sarà sempre in difficoltà di fronte alla prospettiva

³⁵ Intervento di Ferguson in *The United States Is, and Should Be, an Empire...*, cit.

³⁶ Ferguson, *Colossus...*, cit., pp. 2 e 318.

³⁷ N. Ferguson - R. Kagan, *American Power, Past and Present Our Legitimacy Problem*, in *Slate*, 6-5-04, <http://www.slate.com>.

di governare direttamente altre nazioni³⁸. Gli Stati Uniti mancano di una classe di amministratori coloniali e di truppe sufficienti (né sanno utilizzare bene le forze indigene come i britannici), soffrono d'impazienza strategica, vogliono risultati immediati altrimenti pensano subito al ritiro. Non hanno la sapienza imperiale della Gran Bretagna, basata, tra l'altro, su una combinazione di determinazione e flessibilità, tenacia nelle avversità e un'attenta strategia a lungo termine, conoscenza delle altre culture pur nella convinzione della superiorità della propria, di efficace *divide et impera*.

Come spesso accade, una breve formula di Kissinger sintetizza un problema complesso: «La potenza americana è un fatto della vita, ma l'arte della diplomazia è tradurre il potere in consenso»³⁹. «Non si può sostenere l'egemonia senza il consenso», osserva un altro grande studioso⁴⁰. Una terza osservazione è che un attore unipolare che non sia in grado di esercitare, grazie alla sua forza, un'influenza decisiva sul sistema internazionale non è un vero egemone⁴¹. La superpotenza americana gode di consenso nel mondo? Il suo modello sociale e culturale, il *soft power*, è veramente attraente? Qual è la condizione dell'economia americana? L'immensa potenza militare riesce a conseguire gli obiettivi politici voluti?

Già negli anni '90 molti autorevoli osservatori avevano descritto la cattiva immagine degli Stati Uniti nel mondo. Secondo Brzezinski gli Stati Uniti non erano in grado di essere il "poliziotto del mondo", in quanto «il potere mondiale americano non equivale all'autorità mondiale americana», perché manca di consenso e non è percepito come legittimo⁴²; quindi semmai gli Stati Uniti erano il «bullo

³⁸ Nell'agosto 2004 alla domanda se gli Stati Uniti dovessero essere l'unico *leader* della comunità internazionale, solo il 38% degli americani ha risposto positivamente, contro un già basso 41% registrato nell'ottobre del 2001, *Foreign Policy Attitudes Now Driven by 9/11 and Iraq. Eroding Respect for America Seen as Major Problem*, The Pew Research Center for the People and the Press, 18-8-04, <http://216.239.59.104/u/peoplepress?q=cache:-aOplaBkAQGJ:peoplepr.ess.org/reports/display.php%3FPageID%3D864+empire&hl=it&ct=clnk&cd=2&ie=UTF-8>.

³⁹ Articolo del luglio 2004 cit. in R. Haass, *The opportunity: America's moment to alter history's course*, New York 2005.

⁴⁰ Gaddis, *Attacco a sorpresa...*, cit., p. 109.

⁴¹ Cfr. A. Colombo, *La guerra globale contro il terrorismo e la difesa dell'unipolarismo attraverso l'egemonia*, in Id., *La sfida americana...*, cit., pp. 21, 30.

⁴² Z. Brzezinski, *Il mondo fuori controllo. Gli sconvolgimenti planetari all'alba del XXI secolo*, Milano 1993, pp. 107-8. Sul declinante *soft power* degli Stati Uniti,

del mondo libero»⁴³. Della stessa opinione era Huntington: «i *leaders* americani pretendono costantemente di parlare a nome della “comunità internazionale”», ma «questione dopo questione, gli Stati Uniti si sono trovati in maniera crescente soli, in opposizione alla maggior parte degli Stati e del mondo» che, utilizzando lo stesso termine coniato da Washington, li considera «una *rogue superpower*», mentre «le *élites* di Paesi comprendenti almeno due terzi della popolazione mondiale – cinesi, russi, indiani, arabi, musulmani e africani – vedono gli Stati Uniti come la singola maggiore minaccia alle loro società». Gli Stati Uniti perseguono una politica di «cooperazione coercitiva», pensando «che gli affari del mondo siano i loro affari. Altri Paesi credono che quanto avviene nella loro parte del mondo sia affare loro, non dell'America»⁴⁴.

In tempi più recenti i sondaggi registravano un forte calo in molti Paesi dell'immagine degli Stati Uniti. Secondo il sondaggio *Transatlantic Trends 2006*⁴⁵, la percentuale di europei che vedeva positivamente la *leadership* degli Stati Uniti negli affari mondiali si era ribaltata dal 2002: i favorevoli erano allora il 64% rispetto al 37% di quattro anni dopo, mentre i contrari sono passati dal 31% al 57%. Tra i Paesi europei il maggior declino si era avuto in Germania (68% a favore nel 2002, 43% nel 2006). Negli anni immediatamente successivi la tendenza rimase pressoché invariata. Solo in tre Paesi europei i sostenitori della *leadership* americana erano più numerosi dei contrari: Olanda (rispettivamente 51% e 44%), Romania (47% e 35%) e Regno Unito (48% e 45%). Parallelamente, anche la valutazione dei sentimenti di «calore» nei

cfr. Lundestad, *Toward transatlantic drift?...*, cit., p. 18.

⁴³ G. Wills, *Bully of the Free World*, in *Foreign Affairs*, March/April 1999, pp. 50-59.

⁴⁴ S.P. Huntington, *The Lonely Superpower*, in *Foreign Affairs*, March/April 1999, pp. 40-43.

⁴⁵ *German Marshall Fund of the United States*, Compagnia di San Paolo, *Transatlantic Trends 2003*, Washington D.C. e Bruxelles 2003, tavola 2-2, pp. 8-10, 22. La percentuale di coloro che giudicavano favorevolmente il Presidente Bush era passata dal 38% nel 2002 al 18% nel 2006. Il 55% degli europei desiderava una maggiore autonomia dell'UE dagli Stati Uniti in politica estera e di sicurezza e il 76% voleva che l'UE esercitasse un ruolo forte nella gestione degli affari internazionali; ma solo il 46% riteneva che l'UE dovesse «rafforzare la sua potenza militare per svolgere un ruolo più incisivo nel mondo», proposizione alla quale era invece nettamente contrario il 51%.

confronti degli Stati Uniti era passata da 64° del 2002 a 51° del 2006 (la scala di misurazione del «termometro» va da 1 a 100). Un altro sondaggio⁴⁶ dava nel 2006 risultati ugualmente poco confortanti per gli Stati Uniti:

Favorable Opinions of the U.S.

| | 1999/ 2000 | 2000 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------|---------------|------|------|------|------|------|
| Great Britain | 83% | 75% | 70% | 58% | 55% | 56% |
| France | 62% | 63% | 43% | 37% | 43% | 39% |
| Germany | 78% | 61% | 45% | 38% | 41% | 37% |
| Spain | 50% | – | 38% | – | 41% | 23% |
| Russia | 37% | 61% | 36% | 47% | 52% | 43% |
| Indonesia | 75% | 61% | 15% | – | 38% | 30% |
| Egypt | – | – | – | – | – | 30% |
| Pakistan | 23% | 10% | 13% | 21% | 23% | 27% |
| Jordan | – | 25% | 1% | 5% | 21% | 15% |
| Turkey | 52% | 30% | 15% | 30% | 23% | 12% |
| Nigeria | 46% | – | 61% | – | – | 62% |
| Japan | 77% | 72% | – | – | – | 63% |
| India | – | 54% | – | – | 71% | 56% |
| China | – | – | – | – | 42% | 47% |

1999/2000 survey trends provided by the Office of Research, U.S. Department of State

Tali risultati erano avvalorati da un sondaggio del *Pew Research Center* del novembre 2007, che confermava la percentuale del 39% dei francesi, mentre quella dei britannici scendeva al 30% e quella dei tedeschi al 30%. In controtendenza l'Italia, dove il

⁴⁶ *Shifting European Attitudes*, in A.A. Michta, *Transatlantic Relations: Values or Issue-Oriented Cooperation?*, presentazione Power Point, al 9° seminario del Centro Alti Studi per la Difesa, Roma, *The Future of NATO and of Transatlantic Relations*, 20-3-07.

57% dichiarava un'immagine «positiva» degli Stati Uniti, rispetto al 30% del 2003⁴⁷.

Il modello sociale americano era molto discusso per le enormi e crescenti disuguaglianze tra le classi sociali, con grandi masse di «poveri» al di sotto di uno *standard* di vita accettabile e livelli stagnanti per la classe media, l'indebitamento elevato delle famiglie e delle imprese, un'assistenza sanitaria pubblica gravemente inadeguata, una classe ricca avida che si oppone ad una tassazione veramente progressiva, un livello di risparmi vicino allo zero, scarsi livelli educativi del sistema scolastico pubblico, infrastrutture a volte fatiscenti. Secondo autori del calibro di Luttwak, Brzezinski e Ferguson proprio i mali della società americana costituiscono il pericolo maggiore per l'egemonia mondiale degli Stati Uniti⁴⁸.

Le valutazioni sullo stato dell'economia erano molto divergenti. Non vi è dubbio che il peso dell'economia americana nel quadro mondiale sia sempre andato riducendosi dal 1945 ad oggi, non tanto per debolezza degli Stati Uniti quanto perché sono progressivamente cresciuti l'Europa, il Giappone, le «tigri asiatiche», la Cina. La fine della convertibilità del dollaro in oro nel 1971 fu il segnale che dal punto di vista economico «un vero e proprio impero Americano è davvero esistito soltanto dalla fine della seconda guerra mondiale alla metà degli anni Settanta», seguito poi da un «lento declino». Nel corso degli anni '80 la posizione economica globale degli Stati Uniti era cambiata da creditore a debitore. Con la nascita dell'euro «la competizione/rivalità con il dollaro ha assunto connotati geopolitici che s'intensificheranno nel prossimo futuro, sia in campo commerciale che finanziario. Un'Europa più assertiva e dinamica ed un'economia americana più fragile ed in perdita di competitività»⁴⁹. Altri, riferendosi a quella americana, ritenevano che «nessuna economia nella storia è mai stata più

⁴⁷ M. Suttora, *The Italian Love Affair*, in *Newsweek*, 26-11-07, <http://www.newsweek.com/id/70959>. Solo i polacchi, in Europa, erano più filo-americani.

⁴⁸ E.N. Luttwak, *C'era una volta il sogno americano*, Milano 1994, pp. 123-26, 134-35; Z. Brzezinski, *Il mondo fuori controllo. Gli sconvolgimenti planetari all'alba del XXI secolo*, Milano 1993, pp. 10-11; Ferguson, *Colossus...*, cit., p. 319. Il tema è trattato più diffusamente in de Leonardis, *Europa-Stati Uniti...*, pp. 86-88.

⁴⁹ G.P. Caselli, «È l'economia, stupido!» *Perché l'America non può farsi impero*, in *Limes*, n. 1/2007, pp. 39 e 46.

forte», con una piena occupazione ed una tecnologia avanzata⁵⁰. Restava il fatto che l'enorme *deficit* del bilancio americano costituiva una mina vagante e «l'economia americana dipende in maniera crescente dalla volontà dei governi stranieri e delle istituzioni di continuare a mantenere vaste riserve in dollari. La situazione può ben durare per qualche tempo, considerando che serve gli interessi di tutte le parti, ma non può e non durerà indefinitamente»⁵¹. Un "impero" che dipende anche dai buoni del tesoro posseduti dallo Stato suo maggiore rivale potenziale, la Cina, e che è importatore e non esportatore di capitali, aveva, come sottolineato da Ferguson, un grave elemento di debolezza. Secondo alcuni l'egemonia americana è in crisi proprio per la crescente aggressività commerciale dei Paesi emergenti e perché la *leadership* statunitense privilegia l'*hard power* militare rispetto al *soft power* culturale.

Tra gli attributi della potenza americana le sue Forze Armate sembrano invece di gran lunga il più indiscutibile e senza precedenti; agli Stati Uniti si attribuiva nel 2006 il 47% del totale mondiale delle spese militari, sceso nel 2008 al 41,5%⁵² e, apparentemente, si era «in una pace universale garantita da un'unica Potenza»⁵³. «Gli USA ora incutono timore al mondo con la loro forza militare. Sorge dunque il problema se gli USA e l'attuale amministrazione verrebbero visti solo come una Potenza militare, per di più arrogante. Gli USA hanno essenzialmente scoraggiato la maggior parte dei Paesi del mondo dall'impegnarsi nel campo della difesa, specialmente in campo tecnologico. Sono il solo Paese

⁵⁰ C. Secchi - E. Sassoon (a cura di), *Alleanze alla prova. Europa e Stati Uniti tra cooperazione e conflitto*, Milano 2006, pp. 4 ss.

⁵¹ Haass, *The opportunity...*, cit., p. 11.

⁵² <http://www.sipri.org/yearbook/2009/files/SIPRIYB0905.pdf>. Tuttavia si scrisse che l'Esercito americano sembrava essere in «crisi finanziaria» (G. Jaffe, *U.S. Army still faces cash crunch*, in *The Wall Street Journal Europe*, 13-12-06, pp. 14-15; Y.J. Dreazen - J.D. McKinnon, *War costs may restir U.S. political debate*, *ibi*, 5-2-08, p. 8); cfr. McCormick, *The European Superpower...*, cit., 66-67. Ciò non stupisce troppo, considerando che il costo dell'equipaggiamento *standard* di un singolo soldato dal 1999 al 2006 era cresciuto da 7.000 dollari a 24.280 dollari e quello di un Humvee (*High Mobility Multipurpose Wheeled Vehicle*), corredato di tutte le apparecchiature, è salito dai 32.000 dollari nel 2001 ai 225.000 dollari nel 2009.

⁵³ V. Ilari, *Guerra universale*, in de Leonardis - Pastori, *Le nuove sfide...*, cit., p. 53.

con un'effettiva capacità di proiezione della forza, capace di esercitare il potere militare in ogni angolo della terra»⁵⁴.

Questa enorme potenza militare *in being*, incontrava però gravi difficoltà a prevalere sul terreno dei concreti conflitti nei quali era impegnata, svelando l'inconsistenza di certe premesse strategiche degli anni '90, quando la pianificazione americana puntava a vincere «in concerto con gli alleati regionali» due «importanti conflitti regionali quasi simultanei»⁵⁵. Il fatto è che gli alleati regionali avevano contribuito poco, i conflitti reali non avevano corrisposto ai modelli previsti ed erano riemerse le tradizionali difficoltà degli eserciti regolari ad affrontare le guerriglie. «L'America è molto potente, – disse una volta Churchill – ma molto maldestra».

Occorre quindi una breve riflessione storica sui rischi delle guerre a scopo di *regime change* e *State building* e delle guerriglie e sui limiti degli americani nell'affrontarli⁵⁶. Nel corso della storia le guerre sono state combattute per infiniti motivi, che è superfluo ricordare in questa sede. Tra essi vi era anche, talvolta, come nelle guerre di successione del XVIII secolo, quello di scegliere o mutare il sovrano o la forma politica dello Stato oggetto della guerra. Il vincitore comunque non si preoccupava affatto di aiutare il vinto a risollevarsi. Ancora la Prima guerra mondiale ci offre un esempio di ciò. Nell'ottobre 1918 gli Stati Uniti, per concedere un armistizio alla Germania, pretesero che essa mutasse il suo sistema politico, abolendo la monarchia ed instaurando una piena democrazia. I vincitori però imposero ai vinti, in primo luogo la Germania, di pagare ingenti riparazioni, nuovo concetto che caricava di implicazioni morali il vecchio istituto dell'indennità di guerra. Da sempre – si ricordi il *vae victis* e la spada di Brenno – lo sconfitto dove-

⁵⁴ H.H. Gaffney, *The American Way of War in the Emerging Strategic Environment*, Remarks at the Army War College's Annual Strategy Conference, 9-4-03, p. 16. Cfr. F. Zakaria, *The Arrogant Empire*, in *Newsweek*, 24-3-03, pp. 19-33.

⁵⁵ *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement...*, cit., 1994, p. 7.

⁵⁶ Sul tema cfr. M. Pei - S. Kasper, *Lessons from the Past: the American Record on Nation-Building*, Carnegie Endowment Policy Brief, n. 24, April 2003, <http://www.carnegieendowment.org/files/Policybrief24.pdf> e B. Bueno de Mesquita - G.W. Downs, *Why Gun-Barrel Democracy Doesn't Work*, in *Hoover Digest*, Spring 2004, n. 2 <http://www.hoover.org/publications/digest/3021131.html>, entrambi molto critici sui risultati conseguiti in proposito dagli Stati Uniti.

va pagare al vincitore una somma. Ora le riparazioni non erano dovute semplicemente perché la Germania aveva perso la guerra, ma perché era considerata colpevole di aver scatenato il conflitto. Peraltro, negli anni '20, gli stessi Stati Uniti compresero l'interesse comune che la Germania si risollevasse e quindi finanziarono con prestiti ed investimenti la sua ripresa economica. Si creò un circolo vizioso in base al quale gli Stati Uniti inviavano dollari in Germania, che continuava a pagare le riparazioni agli Stati vincitori, tra i quali gli europei, che, a loro volta, restituivano dollari agli Stati Uniti come debiti di guerra interalleati⁵⁷. Il sistema crollò a seguito della crisi del 1929.

Nella Seconda guerra mondiale, l'abbattimento dei regimi nazista in Germania e fascista in Italia fu obiettivo dichiarato della Grande Alleanza tra Stati Uniti, Gran Bretagna ed Unione Sovietica (dopo che Mosca, fino al giugno 1941, era stata alleata di fatto di Hitler). Già la politica di «resa incondizionata» proclamata a Casablanca aveva come corollario che gli Alleati assumessero temporaneamente l'amministrazione degli Stati nemici sconfitti. Il manifestarsi della Guerra Fredda, quasi senza soluzione di continuità con il conflitto mondiale appena concluso, rese indispensabile che gli Stati Uniti aiutassero massicciamente la ricostruzione politica ed economica di Germania, Italia e Giappone.

Nella Seconda guerra mondiale, i manuali dell'Esercito americano parlavano di *civil affairs* per riferirsi alle attività d'occupazione nei territori liberati e di *military government* invece per quelle nei Paesi nemici conquistati⁵⁸. Nel primo caso le necessità dell'Esercito e gli scopi degli Alleati potevano essere largamente soddisfatti e conseguiti attraverso le leggi ed il personale locale esistenti, nel secondo erano necessari drastici cambiamenti della legislazione, delle istituzioni e dei funzionari. Nel primo caso il modello era quello della *indirect rule*, già largamente usato dai britannici nel loro Impero. Francia ed Europa nord-occidentale furono esempi del primo tipo di attività, Germania e Giappone della seconda, con l'Italia in una situazione più simile alle prime dopo l'armistizio

⁵⁷ Cfr. C.P. Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939*, Londra 1973; il meccanismo delle riparazioni fu duramente criticato già all'epoca da John Maynard Keynes (*Le conseguenze economiche della pace*, Milano 1920).

⁵⁸ Cfr. H.L. Coles - A.K. Weinberg, *Civil Affairs: Soldiers Become Governors*, Washington 1964, p. IX.

del settembre 1943. Una *Civil Affairs Division* fu costituita presso il *War Department*, con la denominazione di *Provost Marshal General's Office*, per coordinare la pianificazione e l'addestramento del personale da impiegare, per il quale fu allestita una scuola apposita a Charlottesville, e sezioni G-5 (*civil affairs and military government*) furono create a livello di gruppi d'armate, di corpi d'armata e perfino di divisione⁵⁹.

Nei Paesi nemici conquistati, lo scopo dell'occupazione militare anglo-americana era di eliminare le strutture autoritarie o totalitarie e porre le basi per la transizione ad un diverso ordine politico interno, premessa a sua volta di un nuovo ordine internazionale. Vi era una compresenza difficile di necessità militari (il territorio liberato era anche retrovia del fronte) ed esigenze politico-amministrative, particolarmente in un Paese come l'Italia dove il fronte si mosse lentamente verso nord dal settembre 1943 all'aprile 1945. I militari erano assai preoccupati dei loro compiti civili. «Sarò tanto più felice quanto più presto potrò liberarmi di queste questioni al di fuori dei compiti militari! – scriveva nel 1942 il Generale Eisenhower al Capo di Stato Maggiore dell'Esercito Generale George Marshall all'inizio della campagna in Africa settentrionale – Ogni settimana mi sembra lunga dieci anni, almeno nove dei quali sono assorbiti da problemi politici ed economici». Entrando in una città siciliana un ufficiale americano commentava: «Quanti rompicapi ho trovato. Fornitura d'acqua danneggiata. Niente energia. Niente cibo. Niente combustibile e cadaveri da seppellire in tutta la città»⁶⁰.

Le attività civili richiedevano capacità diverse da quelle normalmente parte di un'educazione militare. In particolare occorreva la capacità di valutare i consigli e le informazioni forniti dai notabili della popolazione amministrata. All'epoca l'Esercito americano, come tutti, era basato sulla leva e quindi erano disponibili in larga misura ufficiali che nella vita civile svolgevano i più diversi compiti amministrativi. Oggi si è appreso che talvolta reparti americani inviati in Iraq non conoscevano nemmeno la composizione

⁵⁹ Per brevità si fa riferimento qui all'esperienza americana; va ricordato però che, ad eccezione del Giappone, l'occupazione fu congiunta degli anglo-americani. Sull'organizzazione britannica cfr. F.S.V. Donnison, *Civil Affairs and Military Government: Central Organisation and Planning*, Londra 1966.

⁶⁰ Coles - Weinberg, *Civil Affairs...*, cit., pp. 45 e 192.

etnica della popolazione nel mezzo della quale devono operare e che in generale, per avvicinarsi ai livelli di forza richiesti e schierare le truppe necessarie, l'Esercito degli Stati Uniti è costretto ad abbassare gli *standard* di arruolamento⁶¹. Un altro vantaggio, nella Seconda guerra mondiale, a differenza di quanto verificatosi in Afghanistan o in Iraq, era che nel territorio conquistato o liberato le operazioni militari erano effettivamente cessate e non vi erano attività di guerriglia o di sabotaggio. Con molta faciloneria, all'epoca dell'invasione dell'Iraq, gli americani si richiamarono al precedente successo dell'instaurazione della democrazia in Germania, Italia e Giappone per sostenere che poteva essere ripetuto in Iraq. Per i *neocon*, "imperialisti democratici", il cambio di regime in Iraq poteva aprire alla democratizzazione l'intero Medio Oriente⁶².

Una riflessione storica sulla realtà di tali esperienze avrebbe dovuto invitare ad una maggiore prudenza. Non solo per le ovvie differenze politico-strategiche tra le situazioni, da molti rilevate e sulle quali non occorre qui dilungarsi, ma anche perché già in Germania ed in Giappone furono evidenti i limiti delle capacità americane nel rapporto con altre culture. Gli americani in Giappone restarono sempre confinati nella loro «*little America*» a Tokio, dalla quale il Generale Douglas MacArthur, al quale solo 16 giapponesi parlarono più di due volte, non uscì praticamente mai. Uno degli estensori della Costituzione giapponese confessò di non avere alcuna conoscenza della storia e della cultura del Giappone. Il Generale Lucius Clay, comandante americano in Germania, ha ricordato un pomeriggio di discussioni tra americani, compreso il futuro Segretario di Stato John Foster Dulles, senza trovare un accordo sulla definizione di democrazia e che lui stesso non aveva mai votato, poiché il suo Stato, la Georgia, non riconosceva il diritto di voto ai militari di carriera⁶³. Anche qui il

⁶¹ Jaffe, *U.S. Army...*, cit.

⁶² Cfr. le considerazioni di Bush, *Decision Points...*, cit., p. 343. Vi è da sapere che l'Arabia Saudita, legata agli Stati Uniti da un patto fin dall'incontro tra Roosevelt ed il fondatore della dinastia Abd al-'Aziz ibn Sa'ud nel febbraio 1945, sarebbe stata esentata dall'ondata di democratizzazione. L'Arabia Saudita è il Paese più islamicamente oppressivo al mondo, ma è il "bastardo" di Washington.

⁶³ Ferguson, *Colossus...*, cit., pp. 74-83. Tale autore sintetizza i risultati dell'azione americana in Germania nella formula «ciò che era stato programmato non si materializzò e ciò che venne realizzato non era stato pianificato [...] si trattava di un impero [...] basato sull'improvvisazione» (p. 79).

caso del Presidente Bush che sembra ignorasse inizialmente le differenze tra sunniti e sciiti ha dei precedenti significativi. Il contesto internazionale e l'assenza di guerriglia favorì il successo della ricostruzione di Germania e Giappone. Tali fattori mancano in Iraq ed Afghanistan e, semmai, il precedente storico da ricordare, a parte quello ovvio del Vietnam⁶⁴, è la guerriglia che i filippini combatterono per tre anni contro i "liberatori" americani, che dovettero impegnare 75.000 uomini.

Come già ricordato, nel 1943 e 1945 formalmente gli Stati Uniti applicarono a Germania, Italia e Giappone la formula della «resa incondizionata». In realtà essa fu rigorosamente fatta valere solo in Germania, con l'azzeramento di qualunque autorità ed istituzione; il Re ed il Governo in Italia restarono in carica sotto la supervisione della Commissione Alleata di Controllo ed in Giappone l'Imperatore fu mantenuto al vertice dello Stato. In Iraq il proconsole americano Paul Bremer seguì il modello tedesco (del resto Saddam Hussein era paragonato ad Hitler), sciogliendo le Forze Armate ed il partito Baath, con una decisione sulla quale è ora in polemica con il presidente Bush, che nega di esserne stato adeguatamente informato. Ma appunto l'Iraq non è la Germania.

Al contrario che in Germania ed in Giappone, in Vietnam, negli anni '50, '60 e '70, la guerriglia impediva il funzionamento delle istituzioni politiche ed amministrative. In questo caso il compito dei militari americani non era di sostituire un governo sconfitto, ma di rafforzare quello di Saigon, alleato degli Stati Uniti. Lo stesso problema di amministrare e contemporaneamente contrastare la guerriglia si trovarono di fronte gli inglesi, in diverse parti del loro Impero scosso dall'ondata di decolonizzazione e, forti della loro tradizione imperiale, lo risolsero in genere più felicemente, come in Malesia. In questi casi l'esigenza era di trovare tra la classe politica un interlocutore credibile, che allo stesso tempo godesse del consenso della popolazione locale, ma fosse anche amico della Potenza straniera che lo voleva sostenere, dotato di carisma, ma non troppo autoritario, e in grado di realizzare riforme, nella speranza, spesso illusoria, d'eliminare le ragioni di malcontento su

⁶⁴ Il *New York Times* già il 31 ottobre 2011, a soli 24 giorni dall'inizio delle operazioni, pubblicò un articolo intitolato *A Military Quagmire Remembered: Afghanistan as Vietnam*.

cui facevano leva i guerriglieri rivoluzionari⁶⁵. La guerriglia ovviamente puntava ad eliminare, soprattutto nei villaggi, i funzionari locali più efficienti ed onesti, in modo da costringere ad impiegare personaggi incapaci e corrotti, che avrebbero provocato discredito all'amministrazione. Occorreva, come si disse, «vincere i cuori e le menti» delle popolazioni indigene e questo era talvolta in conflitto con le esigenze militari. Se la guerriglia agiva come un pesce nell'acqua, secondo l'espressione del Generale Võ Nguyên Giáp, bisognava togliergli l'acqua, senza però provocare troppe perdite tra la popolazione, presa tra i due fuochi delle rappresaglie della guerriglia e della repressione del governo. La guerra già allora ipertecnologica che volevano combattere gli americani per ridurre le perdite spesso non permetteva di raggiungere tale obiettivo: un villaggio distrutto dal *napalm* difficilmente era un buon viatico per conquistare appunto i cuori e le menti. Un problema, questo, che si ripresenta oggi.

«La strategia rivoluzionaria [...] costituisce probabilmente una manifestazione clamorosa, ancorché terribile, della superiorità dello spirito umano sulla pura tecnica»⁶⁶. «La RMA [*Revolution in Military Affairs*] – influenzata dalla mistica tecnologica americana, dal *deus in machina*, anziché *ex machina* proprio della tragedia greca – tende a trasformare la guerra in un fenomeno ingegneristico, anziché politico, sociale ed umano [...]. Gli approcci ingegneristici dell'*effects-based operation* o della pianificazione per capacità, e

⁶⁵ In realtà «lo stratega rivoluzionario non cerca la soluzione dei problemi che denuncia. La sua denuncia ha il duplice scopo di dargli uno *status* e di gettare olio sul fuoco. Per tale motivo, sarebbe illusorio pensare che dare soluzione ad un problema specifico oggetto di diatriba basterebbe a disinnescare la sovversione» (E. Langlois, *Guerre classique et guerre révolutionnaire: l'illusion de la différence*, in *Stratégique*, n. 85, 2005, p. 11). Ciò è ancor più vero per il terrorismo, i cui confini con la guerriglia non sono tracciabili con facilità e precisione. Il terrorismo islamico poi ha obiettivi "totali", il "Califfato", che rendono impossibile ogni compromesso. Sul piano tecnico, in Osama Bin Laden possiamo vedere la realizzazione del «partigiano industriale», descritto da Schmitt (*Teoria del partigiano...*, cit., pp. 110 e 130; cfr. G. Renaud, *La construction d'un partisan industriel: Oussama Ben Laden*, in *Stratégique*, n. 85, cit., pp. 25-39), che in nome di un "obbligo morale" (nel suo caso religioso) uccide servendosi dei mezzi tecnologici moderni.

⁶⁶ Langlois, *Guerre classique...*, cit., p. 23.

quelli delle guerre *network-centriche* si rivelano inadeguati»⁶⁷. In queste considerazioni, che si adattano ai conflitti in Vietnam ed in Iraq, sta la radice strategica delle sconfitte degli americani. Gli Stati Uniti, secondo l'osservazione anche di Ferguson⁶⁸ già ricordata, mancano di una classe di amministratori coloniali e di truppe sufficienti e soffrono d'impazienza strategica, vogliono risultati immediati altrimenti pensano subito al ritiro.

Gli ultimi quattro più importanti conflitti ingaggiati dagli Stati Uniti e dai loro alleati occidentali, nel quadro della NATO o di *coalitions of the willing*, sono stati quelli contro la Serbia per il Kosovo (1999), in Afghanistan (2001), in Iraq (2003) e in Libia (operazione *Unified Protector* del 2011). Nei primi tre casi il mandato dell'ONU mancava e fu accordato solo successivamente, prendendo atto della situazione creatasi sul campo; la risoluzione 1373 del 28 settembre 2001 era certo molto forte e prevedeva diverse misure contro il terrorismo, senza però autorizzare formalmente un'invasione dell'Afghanistan⁶⁹. Nel caso della Libia il mandato dell'ONU c'era, ma fu interpretato in una maniera arbitrariamente estensiva. Nell'intervento per il Kosovo l'obiettivo del mutamento di regime a Belgrado non era apertamente dichiarato, anche se implicito; comunque si voleva imporre una diversa amministrazione per la provincia del Kosovo. Il *regime change* – ancor più un vero e proprio *State building* – è stato invece lo scopo proclamato dell'intervento in Afghanistan e dell'invasione in Iraq, in questo secondo caso con una differenza rispetto al 1991, quando la prima guerra ebbe l'obiettivo più classico d'imporre il ritiro dal Kuwait degli invasori iracheni ed il Presidente George Bush Sr. non volle marciare su Bagdad per abbattere il regime di

⁶⁷ C. Jean, *La caduta del Muro di Berlino: nuova strategia d'impiego delle Forze Armate*, in Aa.Vv., *Repubblica e Forze Armate linee interpretative e di ricerca*, Roma 2007, p. 69 e 72.

⁶⁸ Ferguson, *Colossus...*, cit., p. 307-12.

⁶⁹ Un intervento militare può essere valutato in termini giuridici, stabilendone una "legalità", difficile da precisare, oppure in termini di utilità politica e di "moralità" alla luce del diritto naturale (*vim vi repellere licet*) e delle categorie cattoliche di "guerra giusta". Da quest'ultimo punto di vista, l'intervento in Afghanistan pare, a chi scrive, non censurabile. In una sinossi de *Gli interventi di Giovanni Paolo II dopo gli attacchi terroristici negli Usa*, non si trova alcuna condanna di esso (http://it.clonline.org/articoli-dalla-stampa/default.asp?id=440&id_n=14764). Il 30 settembre il Pontefice ricordò che «la pace non è disgiunta dalla giustizia».

Saddam Hussein. Nel caso della Libia l'abbattimento del regime di Mu'ammar Gheddafi non era previsto dal mandato dell'ONU, ma fu ben presto chiaro che tale era l'obiettivo⁷⁰. Il risultato è stato la fine dello Stato libico, con pesanti conseguenze.

Nelle quattro situazioni il compito di mutare il regime esistente e di costruire una democrazia si è rivelato politicamente e militarmente sempre più difficile. Dal punto di vista militare la fine ufficiale delle ostilità in Kosovo, dopo tre mesi di bombardamenti aerei sulla Serbia, non è stata seguita da una guerriglia delle forze di Belgrado. Le forze di stabilizzazione hanno avuto il compito di garantire una fragile pace ed una precaria convivenza tra i kosovari di etnia albanese ed i pochi serbi rimasti nella regione, in attesa che la comunità internazionale decida la sorte futura del Kosovo, autoproclamatosi indipendente dalla Serbia il 17 febbraio 2008, riconosciuto da 114 Stati, ma non da altri 82.

In Afghanistan è stato presto trovato un interlocutore politico credibile, il Presidente Hamid Karzai, il cui governo richiese però un forte sostegno militare per il controllo del territorio, contro bande armate di varia matrice. In Iraq la fase calda e più tradizionale del conflitto fu quasi una passeggiata militare; la fine delle *major combat operations*, proclamata dal Presidente George Bush Jr. il 2 maggio 2003, fu seguita però dall'apertura di un scontro assai più cruento con terroristi e guerriglieri⁷¹, mentre il problema di approvare una nuova Costituzione e costituire un governo si rivelò più difficile che in Afghanistan. Nei casi dell'Iraq e dell'Afghanistan si manifestò nelle sue estreme conseguenze una tendenza tipica dei conflitti successivi alla Seconda guerra mondiale, per molti dei quali non esiste più quella chiara distinzione tra ostilità e pace che era tipica delle guerre classiche⁷². La forza "leggera" di

⁷⁰ Cfr. l'articolo di Obama, Cameron e Sarkozy, *Libya's Pathway to Peace*, in *The New York Times*, 14-4-2001, http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html?_r=0.

⁷¹ Il 7 luglio 2003 il Generale John Abizaid, assumendo il comando del CENTCOM, ammise l'esistenza di una guerriglia anti-statunitense.

⁷² Il Generale Jean osserva che «da quando le forze armate occidentali non devono più combattere contro forze regolari di altri Stati, ma contro milizie irregolari, insorti, guerriglieri, terroristi, guerrieri tribali e etnici, clan mafiosi», ha perduto validità «la tacita convenzione, in vigore dalla pace di Westfalia, secondo la quale la vittoria militare coincideva con quella politica, cioè con quella che conta» (*La caduta del Muro di Berlino...*, cit., p. 68).

trecentomila uomini, mobilissima, dalla superiorità tecnologica schiacciante voluta da Rumsfeld fu sufficiente a sconfiggere l'Esercito di Saddam Hussein, ma quasi dimezzata dopo la "vittoria", si rivelò drammaticamente insufficiente ed inadeguata a controllare il territorio⁷³. Alla vigilia della guerra, il Capo di Stato Maggiore dell'Esercito Eric Shinseki aveva dichiarato che per gestire l'Iraq post-bellico sarebbero servite «diverse centinaia di migliaia di soldati», entrando in conflitto con il Segretario alla Difesa Rumsfeld ed il Sottosegretario Wolfowitz⁷⁴. In Iraq il numero dei *contractors*, milizie private, arrivò a superare quello dei soldati regolari della coalizione⁷⁵.

In Iraq, ma in seguito anche in Afghanistan, diventò quindi particolarmente acuto il problema di conciliare operazioni militari contro il nemico con attività di sostegno alla ricostruzione del Paese nel senso più ampio della parola. Era la cosiddetta *Three Block War*, che prevede, nella medesima area, la possibilità di «condurre azioni di combattimento contro focolai di residui di forze avversarie o per contrastare attività terroristiche; garantire la sicurezza della zona in cui si opera con attività di pattugliamento e di controllo del territorio; svolgere attività di supporto alla pace, di assistenza umanitaria e di ripristino delle infrastrutture necessarie per il ritorno alla normalità»⁷⁶. In sintesi una strategia di «libera, difendi, costruisci»,

⁷³ Il tema è trattato, con stile giornalistico, da Simoni, *Cambio di rotta...*, cit., capp. 2 e 4, assai critico verso Rumsfeld.

⁷⁴ Rumsfeld, *Known and Unknown...*, cit, pp. 452-54.

⁷⁵ Il rapporto tra gli alti gradi delle Forze Armate (Esercito in particolare) e la *leadership* politica del Dipartimento della difesa durante l'epoca Rumsfeld fu particolarmente turbolento (cfr. M.C. Desch, *Bush and the Generals*, in *Foreign Affairs*, May/June 2007, pp. 97-108; sull'ex Segretario alla Difesa, cfr. la severa biografia di A. Cockburn, *Rumsfeld: His Rise, Fall, and Catastrophic Legacy*, New York 2007); anche in passato, durante la guerra del Vietnam e le amministrazioni di Clinton era sorto lo stesso problema.

⁷⁶ Cfr. G. Fraticelli, *Come cambia l'Esercito*, in A. Nativi (a cura di), *Nuove sfide per la sicurezza: la risposta dell'Esercito*, Chiavari 2005, p. 7. La strategia della *Three Block War* fu delineata fin dal 1997 dal Generale dei *Marines* Charles C. Krulak, che aveva combattuto in Vietnam. In un articolo del 1999 descrisse i "tre blocchi" come «humanitarian assistance, peace-keeping, or traditional warfighting» (C.C. Krulak, *The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War in Marines Magazine*, January 1999, http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm).

quale quella adottata dal Generale David Petraeus in Iraq, invece del semplicistico «cerca e distruggi».

«Mentre per le operazioni ad alta intensità le forze occidentali devono essere *network*-centriche, secondo i principi cui s'ispira la *transformation* delle Forze Armate degli Stati Uniti, per le altre devono essere *systemic*-centriche, data l'importanza che assumono gli aspetti umani, sociali e culturali. Infatti, con le Forze Armate agiscono quelle di polizia, le ONG, le imprese per la ricostruzione, le agenzie civili internazionali, le compagnie militari private [...] in un contesto umano e fisico diverso da quello ipotizzato dalla RMA e dalla *network centric warfare*. Esse devono fronteggiare terroristi, criminali, insorti, guerrieri etnici e religiosi, gruppi rivali, ecc., frammischiati con la popolazione civile e generalmente in ambienti urbanizzati, che limitano l'efficacia delle nuove tecnologie»⁷⁷.

Se lo scopo dichiarato della guerra, peraltro non più chiamata con il suo nome ma con una vasta gamma di altre denominazioni *politically correct*, era di mutare la situazione politica, sociale ed economica del Paese nel quale s'interveniva, la vittoria militare sul campo contro le forze regolari nemiche era solo un primo risultato. Il vero successo si sarebbe misurato nella fase successiva e nel lungo periodo: «La guerra è quindi strettamente legata al dopoguerra e la componente militare a quella civile [...]. La guerra moderna si vince o si perde in base ai risultati di ciò che si fa dopo e non nell'abbattimento dell'avversario. Dalla fase post-bellica si capisce se la guerra o le operazioni sono servite a qualcosa»⁷⁸.

La prima conclusione è quindi che, non per ingenuo pacifismo, ma proprio in nome del realismo, è più che mai necessario riflettere attentamente prima d'iniziare un'operazione militare. La seconda riguarda il tipo di strumento militare necessario alla Potenza egemone. Gli Stati Uniti avevano bisogno sia di Forze Armate classiche in grado per la loro assoluta superiorità tecnologica di scoraggiare l'emergere della sfida tradizionale dello Stato possibile rivale nel futuro (indicato con molto allarmismo nella Cina), sia di militari capaci di combattere conflitti contro *rogue states*, che potrebbero comportare la loro invasione ed il rischio

⁷⁷ C. Jean, *Nuove Forze Armate per nuovi interventi militari*, in de Leonardis - Pastori, *Le nuove sfide...*, cit., pp. 70-71.

⁷⁸ F. Mini, *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Torino 2003, p. 173.

di fronteggiare una guerriglia⁷⁹. È questo il dilemma che percorreva la *Quadrennial Defence Review* americana del 2006⁸⁰. Come si esprime uno studioso francese: «Qual è la risposta più pertinente alla minaccia del terrorismo di distruzione di massa? I tradizionali strumenti del potere militare sono i più adatti di fronte a ciò che appare meno come una giungla hobbesiana (nella quale il potere spetta al più grosso ed al più forte) di quanto sia una lotta contro virus mutevoli nella quale piccolo è sia brutto che potente?»⁸¹.

Le difficoltà incontrate nei Balcani, in Afghanistan e in Iraq indussero a rivedere molti degli assunti-base della RMA e a metterne in discussione la stessa validità negli impieghi reali più probabili delle Forze Armate statunitensi. Il *National Intelligence Council*, nel suo *Mapping the Global Future* del dicembre 2004, affermava che, almeno fino al 2020, importanti conflitti regionali convenzionali erano del tutto improbabili, proprio grazie alla superiorità americana. Ciò induceva però gli avversari dell'Occidente ad adottare tattiche e tecniche asimmetriche, che tendevano a neutralizzare la superiorità tecnologica statunitense. La *National Military Strategy* del 2004⁸² prevedeva diversi tipi di campagne militari. Campagne per «sconfiggere rapidamente» gli avversari, per le quali le forze militari «devono combinare velocità, agilità e superiore capacità combattiva per ottenere effetti decisivi». Poi «campagne per “vincere in modo decisivo” [...] intraprese per ottenere cam-

⁷⁹ «Nella prospettiva della pianificazione delle forze, quattro missioni possono essere previste, nel contesto di interventi decisi per “beat the rogues”, vale a dire contenimento ed isolamento, uso di una forza limitata, azioni aggressive chirurgiche e, nei casi estremi, invasione totale» (F. Sanfelice di Monteforte, *Strategy and Peace*, Roma 2007, p. 470).

⁸⁰ «Delle Potenze maggiori ed emergenti, la Cina ha il maggior potenziale per competere militarmente con gli Stati Uniti», *Quadrennial Defence Review Report*, 6 febbraio 2006, p. 29, <http://www.defenselink.mil/dr/report/Report20060203.pdf> (cfr. F. Mini, *La Cina strategica* e A.M., *La potenza militare cinese*, in *Quaderni di Relazioni Internazionali*, n. 3, dicembre 2006, pp. 13-25, 95-96). Un successivo rapporto, richiesto da una legge del 2002, attenuava un po' l'allarmismo (M. Cosentino, *Dal Pentagono la “minaccia cinese”*, in *Tecnologia & Difesa*, n. 39, agosto-settembre 2007, pp. 54-57).

⁸¹ IISS/CEPS European Security Forum, Brussels, 8 July 2002, Chairman's Summing-Up by François Heisbourg.

⁸² *The National Military Strategy of the United States of America. A Strategy for Today; A Vision for Tomorrow*, 2004, www.defenselink.mil/news/Mar2005/d20050318nms.pdf.

biamenti di fondo favorevoli in una crisi regionale e creare risultati duraturi. Esse possono comportare lunghi periodi sia di operazioni ad alta intensità sia operazioni di stabilizzazione; richiedono il mutamento, la difesa o la restaurazione di un regime e comportano significativi investimenti in termini di tempo e di risorse nazionali». «Ove necessario, i piani dei comandanti comprenderanno opzioni per una rapida transizione ad una campagna per vincere in maniera decisiva ed ottenere risultati duraturi». Infine le «operazioni di stabilizzazione»; la forza militare «deve essere in grado di passare da combattimenti ad alta intensità ad operazioni di stabilizzazione e di condurre simultaneamente entrambi. A livello operativo, le operazioni successive ad un conflitto militare integreranno obiettivi relativi alla fine del conflitto con sforzi diplomatici, economici, finanziari, di *intelligence*, di rispetto della legge e d'informazione». Il documento osservava che, al momento, le Forze Armate americane restavano «ottimizzate per conflitti ad alta intensità» e si richiedeva di migliorare «le capacità per le operazioni di stabilizzazione»⁸³. La *Quadrennial Defence Review* del 2006⁸⁴, «per sconfiggere le reti terroriste» annunciava un aumento del 15% delle *Special Operations Forces*, di 1/3 degli *Special Forces Battalions* e del 33%, pari a 3.700 unità, dei reparti per *Psychological Operations and Civil Affairs*. L'Esercito ed i Marines dovevano accrescere le loro risorse e capacità di condurre missioni di guerra irregolare.

Le Forze Armate americane dovevano anche ristrutturare la collocazione delle loro installazioni militari all'estero, che risentiva

⁸³ *We don't peacekeep*, era il titolo di un articolo di Krauthammer del 19-12-01 (http://www.jewishworldreview.com/cols/krauthammer12_1901.asp) nel quale si leggeva: «Il *peacekeeping* è un lavoro per altri [...]. Ci sono dozzine di Paesi che non sono mai andati a combattere una vera guerra contro un vero nemico, ma le cui Forze Armate sono perfettamente adatte al *peacekeeping*». «La 82^a divisione aviotrasportata [che dallo sbarco in Normandia è stata impegnata in molte campagne militari] non deve scortare i bambini all'asilo» aveva proclamato la Rice durante la campagna presidenziale del 2000 (<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C07E4DE1E3EF932A15753C1A9669C8B63&sec=&cspon=&pagewanted=all>).

⁸⁴ <http://www.comw.org/qdr/qdr2006.pdf>. Il documento citava la NATO, le «alleanze bilaterali» con Australia, Giappone, Corea del Sud, «le relazioni uniche» con Regno Unito ed Australia, l'India come «grande Potenza emergente e *partner* strategico chiave», ma ignorava la UE.

ancora dell'eredità della Guerra Fredda. Su 770 siti militari attivi all'estero (pari al 21% del totale dei siti militari americani) ben 519 erano ancora collocati in tre Paesi: Germania (302), Giappone (111) e Corea del Sud (106)⁸⁵. Il ri-dispiegamento delle Forze Armate americane prevedeva una marcata contrazione delle truppe dislocate oltre confine ed il rientro di 60-70.000 unità dall'Europa occidentale e dall'Asia orientale, dopo che già durante la prima metà degli anni '90 gli Stati Uniti avevano chiuso, o consegnato ai Paesi ospitanti, circa il 60% delle loro installazioni militari e rimpatriato, o ridislocato altrove, oltre 300.000 soldati. La *Global Posture Review* prevedeva, nell'arco di almeno un decennio, una riduzione di circa il 35% del numero dei siti militari. Il riposizionamento coinvolgeva anzitutto quelli che furono i due scacchieri fondamentali della Guerra Fredda: Europa e Asia orientale. In Europa andavano chiusi circa 200 siti, mentre circa 40.000 degli oltre 105.000 uomini presenti dovevano essere dislocati altrove o rimpatriati. Alcune delle forze che sarebbero rimaste nel Vecchio Continente sarebbero state impiegate in una logica di rotazione temporanea in Europa orientale (Bulgaria, Romania e Polonia) e in Asia centrale. Nuove strutture militari dovevano essere costituite lungo il versante sud-orientale del continente europeo per consentire la proiezione di potenza verso le turbolente aree del Grande Medio Oriente e, in prospettiva, verso l'Africa. Le forze e le basi degli Stati Uniti in Europa dovevano assumere un ruolo che definito «post-moderno», che includeva la proiezione di potenza verso teatri extra-europei, il sostegno ad operazioni multinazionali di stabilizzazione ed il contributo alla trasformazione delle forze militari alleate della NATO.

Il rischieramento doveva tener conto di considerazioni non solo strategiche ma anche politiche, a cominciare dall'ostilità e dal risentimento che l'installazione di basi militari americane talvolta suscitava nelle opinioni pubbliche del Paese ospitante. Le installazioni con valore di gran lunga maggiore erano quelle percepite dal Paese ospitante come un fattore di rafforzamento della propria sicurezza ancor prima che della sicurezza degli Stati Uniti. Se le Forze Armate americane erano viste in maniera positiva non vi

⁸⁵ A. Mascia, *La revisione della GLOBAL POSTURE degli Stati Uniti*, ISPI Policy Brief, n. 36, luglio 2006; K.M. Campbell - C.J. Ward, *New Battle Stations?*, in *Foreign Affairs*, vol. 82, n. 5, Sep/Oct 2003, pp. 95-103.

sarebbero stati ostacoli al loro utilizzo nelle diverse situazioni⁸⁶. Un'altra questione concerneva aspetti quali la legittimità, l'effettiva capacità di esercizio dell'autorità e la stabilità del governo del Paese ospitante. Dato che i più probabili teatri delle future operazioni militari americane sono situati nel cuore del cosiddetto "arco d'instabilità", basi all'interno o in prossimità di quest'area sarebbero di assoluto valore. D'altro canto, tuttavia, esse sono soggette al rischio che i Paesi ospitanti divengano parte del medesimo problema che induce gli Stati Uniti ad intervenire, vanificando ogni sforzo per giungere ad ottenere una postazione strategica chiave.

I punti di forza ed i limiti dell'"impero" americano⁸⁷ dovevano naturalmente essere visti in rapporto alle potenzialità dei possibili sfidanti e valutati nelle loro linee di tendenza. Si riproponeva quindi il dibattito, già sviluppatosi negli anni '90, se l'impero americano fosse in ascesa o in declino⁸⁸. Alla fine della Guerra Fredda lo storico inglese Paul Kennedy riteneva che gli Stati Uniti soffrissero, come la Spagna nella seconda metà del secolo XVII e la Gran Bretagna all'inizio del XX, di «eccessiva espansione imperiale» (*imperial overstretch*): «i governanti di Washington devono affrontare lo spiacevole e assodato fatto che il numero degli interessi e impegni degli Stati Uniti va oggi ben oltre le effettive possibilità che il Paese ha di proteggerli e mantenerli»⁸⁹. Ora egli osservava che la potenza americana continuava ad essere senza precedenti: «Non c'è mai stata una tale disparità di potere, mai. Non

⁸⁶ Riguardo all'ampliamento della base di Vicenza non vi è stato un dibattito serio ed approfondito sulle relative implicazioni strategiche. Da una parte vi è stato un anti-americanismo acritico, dall'altra l'altrettanto acritica considerazione che essendo alleata degli Stati Uniti l'Italia non poteva non accettare la loro richiesta. Sorprendente è stata la dichiarazione del Presidente del Consiglio Prodi che ha derubricato il problema a questione «urbanistica»; altrettanto sorprendenti le considerazioni sugli aspetti occupazionali (nel ricco Nord-Est!). Del resto la Germania, già in passato opposasi al ritiro di truppe americane, dichiarandosi pronta ad accettare sul suo territorio la 173ª Brigata Aerotrasportata mostrò i limiti delle sue prese di distanza dalla politica americana.

⁸⁷ Dei quali offre una sintetica e completa lista McCormick, *The European Superpower...*, cit., 22-24.

⁸⁸ Per una rassegna di tale dibattito cfr. il precedente volume de Leonardis, *Europa-Stati Uniti...*, cit., cap. I, § 5.

⁸⁹ P.M. Kennedy, *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Milano 1993, p. 695; in generale pp. 694-720.

c'è, dunque, termine di paragone»⁹⁰. Tuttavia, tale stato di grazia non sarebbe durato in eterno se la crescita del Paese fosse rallentata, moltiplicando i suoi problemi fiscali e finanziari. Perciò gli Stati Uniti avrebbero dovuto sfruttare il proprio ruolo di perno della comunità internazionale non per emergere come un nuovo impero, ma per affermare i propri ideali di democrazia, giustizia e rispetto dei diritti umani in collaborazione con i propri alleati. La sopravvivenza della superpotenza americana dipendeva dalla sua capacità di cooperare con gli altri attori del sistema. Gli Stati Uniti non erano onnipotenti e la continuazione del loro potere dipendeva dalla misura in cui gli altri attori del sistema internazionale lo avrebbero percepito come utilizzato per l'interesse comune e non solo per quello di Washington.

Charles Kupchan ed Emmanuel Todd furono gli studiosi che meglio articolano le proprie riflessioni sul declino della *Pax Americana*. Kupchan non aveva dubbi che la fine dell'era americana fosse prossima e per sopravvivere ad essa gli Stati Uniti dovessero elaborare una «grande strategia»⁹¹ che consentisse loro trasferire nel modo più indolore possibile le responsabilità di superpotenza al proprio successore. L'unica «grande strategia» emersa era stata quella neoconservatrice, ma i suoi risultati erano stati catastrofici: con la guerra in Iraq gli Stati Uniti non erano riusciti a raggiungere alcun obiettivo di lungo periodo. Al contrario, essi avevano dimostrato di sovrastimare il potere che deriva dalla supremazia militare e dissipato il bene più prezioso posseduto nel contesto delle relazioni internazionali: la propria legittimità.

Secondo Kupchan nel decennio successivo alla fine della Guerra Fredda si erano realizzate due condizioni sufficienti a determinare la fine dell'era unipolare. Da un lato erano lentamente emersi nuovi centri di potere rivali agli Stati Uniti: l'Unione Europea si era consolidata non solo come unità economica ma soprattutto politica, mentre la Russia, il Giappone e la Cina avevano rinforzato i propri apparati militari. Dall'altro lato, gli Stati Uniti avevano progressivamente perduto interesse a svolgere il ruolo di gestori dell'ordine mondiale e l'eccezionalità del potere economico e militare del Paese non era stata sufficiente a supplire a

⁹⁰ Id., *The Greatest Superpower Ever*, in *New Perspectives Quarterly*, vol. 19, n. 2, primavera 2002, pp. 8-18.

⁹¹ Kupchan, *La fine dell'era americana...*, cit., cap. I.

questo disimpegno della classe dirigente e del pubblico americani. Secondo Kupchan la combinazione di isolazionismo e unilateralismo sarebbe stata letale per la superpotenza americana. «Gli Stati Uniti non possono e non debbono opporsi alla fine dell'era americana»; per evitare il caos e garantirsi una posizione di preminenza nell'ordine mondiale che avrebbe seguito l'era unipolare, gli Stati Uniti dovevano creare un nuovo internazionalismo liberale basato sulla cooperazione con gli altri attori del sistema mondiale attraverso le istituzioni internazionali per ridurre o condividere i loro impegni, non aumentarli.

Il progresso economico e politico dell'Unione Europea aveva allentato il rapporto di dipendenza dell'Europa dagli Stati Uniti, che avrebbero dovuto accettare il desiderio europeo di maggiore autonomia, che sarebbe aumentato in concomitanza alla crescita militare dell'UE, convogliando la crescente forza europea per farla emergere come *partner* e non rivale degli Stati Uniti, attraverso una progressiva «devoluzione di responsabilità»⁹².

Emmanuel Todd, sociologo e demografo francese, partiva dalla premessa che «gli Stati Uniti stanno diventando un problema per il mondo. Eravamo abituati a considerarli piuttosto una soluzione. Garanti della libertà politica e dell'ordine economico per mezzo secolo, appaiono sempre più come un elemento di disturbo sulla scena internazionale alimentando dove possono l'incertezza e i conflitti»⁹³. A questo cambiamento della percezione internazionale corrispondeva un indebolimento oggettivo degli Stati Uniti, che si manifestava in un deficit commerciale americano pari a 450 miliardi di dollari: nel 2001 il disavanzo con la Cina era pari a 83 miliardi di dollari, quello con il Giappone a 68 e quello con l'Unione Europea a 60. Gli Stati Uniti si erano trasformati da nazione produttrice a nazione consumatrice e la loro ricchezza e potenza erano possibili solo grazie alla generosità degli investimenti stranieri che Todd, pur ammettendone il carattere volontario, paragonava all'antico tributo imperiale delle periferie dominate dalla Roma imperiale. Conseguentemente, l'obiettivo strategico del Paese era cambiato: al governo americano non interessava più

⁹² *Ibi*, p. 259; C.A. Kupchan - P.L. Trubowitz, *America cerca alleati*, in *Corriere della Sera*, 19-6-07.

⁹³ E. Todd, *Dopo l'impero. La dissoluzione del sistema americano*, Milano 2003, p. 9.

mantenere l'ordine democratico mondiale, ma solo controllare le risorse economiche globali. Anche il potere militare americano era solo «teatrale» e non reale, era «sovra-dimensionato per garantire la sicurezza della nazione, ma sotto-dimensionato per controllare un impero, e a maggior ragione per mantenere durevolmente l'egemonia su un'Eurasia lontana, troppo lontana dal Nuovo Mondo»⁹⁴. Per Todd vi erano chiari indizi di un declino inarrestabile: «non c'è alcuna ragione di agitarsi e di denunciare l'emergere di un impero americano che in realtà è in via di scomposizione un decennio dopo quello sovietico»⁹⁵.

Non è possibile in questa sede una rassegna dettagliata dei punti di forza e di debolezza dell'Europa e dell'Unione Europea⁹⁶. Si è già visto nel capitolo precedente che l'UE non era e non voleva essere una potenza militare di rilievo. Al contrario, nell'economia internazionale, il ruolo dell'euro stava crescendo e questo costituiva il principale punto di forza dell'UE⁹⁷. Andava altresì considerato il *soft power*, la questione se l'UE costituisse un progetto politico-costituzionale e ideale che rafforzava o indeboliva la civiltà europea.

La prima domanda di un dibattito serio sul futuro dell'Europa riguardava proprio il ruolo dello Stato nazionale. «Cercare di sopprimere il senso della nazione e concentrare il potere al centro di un conglomerato europeo sarebbe altamente nocivo [...] – sosteneva la Signora Thatcher nell'importante discorso di Bruges del 1988⁹⁸ – L'Europa sarà più forte proprio perché ha la Francia in quanto Francia, la Spagna in quanto Spagna, la Gran Bretagna in quanto Gran Bretagna, ciascuno con le proprie abitudini, tradizioni e identità. Sarebbe follia cercare di costringerle in una specie di

⁹⁴ *Ibi*, p. 78.

⁹⁵ *Ibi*, p. 27. Todd si vanta di aver previsto nel 1978 la dissoluzione dell'URSS.

⁹⁶ L'UE comprende ormai quasi tutti gli Stati dell'Europa. La distinzione tra UE ed Europa va però mantenuta poiché alcune considerazioni qui formulate riguardano in generale lo "spirito" europeo di oggi, altre come l'UE aggravano le debolezze già presenti in esso. Per una rassegna, non interamente condivisibile, dei punti di forza e di debolezza dell'Unione Europea cfr. Ferguson, *Colossus...*, cit., pp. 244-70.

⁹⁷ Sulla forza economica dell'UE rispetto agli Stati Uniti, cfr. A. Quadrio Curzio, *Europa e Stati Uniti alla prova della globalizzazione*, in *il Mulino*, maggio-giugno 2007, pp. 387-97.

⁹⁸ Citazioni dall'estratto del discorso pubblicato in L. Levi - U. Morelli, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Torino 1994, p. 317.

identità, di personalità europea». «L'Europa è il continente in cui le nazioni sono le più differenziate fra loro [...] – scrive uno storico che ha seguito da vicino i lavori della Convenzione Europea come Consigliere dell'allora vice Presidente del Consiglio⁹⁹ – La sola Europa di cui si può parlare è quella delle nazioni, delle patrie, degli Stati. Un'Europa che dissolva gli Stati nazionali di cui è composta è suicida, poiché è proprio da quelle nazioni che essa ha sempre ricevuto – e riceve tuttora – la vita e il nutrimento. L'Unione Europea nata a Maastricht dissolve gli Stati europei senza crearne un nuovo».

All'estremo opposto vi è la visione di chi auspica il completo superamento dello Stato nazionale, schiacciato tra il regionalismo e il federalismo sovranazionale, la rinuncia all'identità nazionale, sostituita da quelle provinciali, la trasformazione dell'Europa «al tempo stesso in provincia e in metanazione»¹⁰⁰. Secondo alcuni poi, non solo le identità nazionali dovrebbero dissolversi, ma anche la stessa identità europea dovrebbe trasformarsi profondamente e il nostro continente divenire "multirazziale" e "multiculturale". Già 25 anni fa Umberto Eco parlava di «un fenomeno migratorio» che «avrà come risultato finale un riassetto etnico delle terre di destinazione, un inesorabile cambiamento dei costumi, una inarrestabile ibridazione che muterà statisticamente il colore della pelle, dei capelli, degli occhi delle popolazioni»¹⁰¹. In pratica, a 500 anni dalla scoperta dell'America, vi sarebbe il capovolgimento della tradizionale missione civilizzatrice dell'Europa, che verrebbe investita da agenti esterni fino a subire una vera e propria mutazione genetica. Un segno del declino della civiltà europea è che mentre il cristianesimo, perseguitato, va scomparendo dal Nordafrica e dal Medio Oriente, si contano ormai a migliaia le moschee costruite in Europa.

⁹⁹ R. de Mattei, *La sovranità necessaria. Riflessioni sulla crisi dello Stato moderno*, Roma 2001, p. 164.

¹⁰⁰ E. Morin, *Pensare l'Europa*, Milano 1989, p. 151; cfr. *ibi*, p. 115 e G. Bocchi - M. Ceruti - E. Morin, *Turbare il futuro. Un nuovo inizio per la civiltà planetaria*, Bergamo 1990, pp. 151, 160-61.

¹⁰¹ U. Eco, *Quando l'Europa diventerà afro-europea*, in *L'Espresso*, 1° aprile 1990, p. 194. Per una critica dell'immigrazionismo, cfr. A. Carosa - G. Vignelli, *L'invasione silenziosa. L'immigrazionismo: risorsa o complotto*, Roma 2002.

A questi problemi epocali sembrava che gli eurocrati di Bruxelles prestassero poca attenzione. Al massimo si sentiva rispondere che l'UE offre solo un'intelaiatura istituzionale, una cornice, e che i contenuti verranno in seguito. La risposta è insoddisfacente da molti punti di vista e ambigua. In un'opera su *L'idea d'Europa nella storia*, il grande storico francese Jean-Baptiste Duroselle¹⁰² osservava che in passato vi sono state varie «idee d'Europa», che costituirono altrettante motivazioni di una «unità» del continente. Dall'Europa di Carlo Magno e del Sacro Romano Impero, fondata sul principio religioso della fedeltà al Cattolicesimo, all'Europa dei grandi condottieri, da Napoleone a Hitler, fondata sulla forza e sull'ideologia, a quella dell'*Ancien Régime*, della Restaurazione e del Concerto Europeo, nella quale la politica di potenza e l'indipendenza di ogni Stato si combinava con il riconoscimento dell'esistenza di una società europea, di un «*Commonwealth of Europe*», secondo l'espressione di Lord Castlereagh, Ministro degli esteri britannico. Vi è da chiedersi quali siano le idee-forza del progetto originato a Maastricht e soprattutto quali i valori che l'Europa unita dovrebbe promuovere. In fin dei conti l'idea fondamentale sembra essere che l'Europa divisa non conterebbe nulla e che solo unendosi può conseguire maggiore ricchezza e peso politico. Un molto borghese «*Enrichissez vous*» potrebbe essere il motto araldico dell'UE. Se è del tutto lecito voler conseguire maggiore benessere, nuove domande però sorgono. Anzitutto se il federalismo sia indispensabile per lo sviluppo dell'economia europea o se non basterebbe, come sostengono gli inglesi e tutti gli «euroscettici», un'area di libero scambio¹⁰³. Il futuro della civiltà europea non può però certo consistere solo nella pur legittima ricerca del benessere, perché una tale Europa fatta solo di interessi materiali sarebbe ben

¹⁰² *L'idée d'Europe dans l'histoire*, Parigi 1965.

¹⁰³ Anche per l'economia s'invocava da più parti «Un'Europa più leggera», dando «a Bruxelles il meno possibile» (questi i titoli di un dossier di *CorriereEconomia*, 18-2-02, pp. 1 e 3) e si rilevava che proprio il «pesante fardello» di norme europee impediva a Paesi come Gran Bretagna, Spagna ed Italia di liberalizzare ulteriormente il mercato interno ed il loro commercio estero (G. Frost, *The Franco-German Axis Can't Be Defeated*, in *The Wall Street Journal Europe*, 13-3-02).

miseria¹⁰⁴. L'Europa delle cattedrali¹⁰⁵ era espressione di valori, l'Unione Europea si fonderebbe solo su interessi materiali; ma allora il suo progetto non potrà garantire il futuro dell'Europa, che non può ridursi solo a questo¹⁰⁶. Non deve stupire che in un sondaggio del 2002 il 61% degli americani si dicesse fiducioso nel futuro, contro il 42% degli inglesi, il 29% dei francesi, il 13% dei tedeschi. In quegli anni in Europa il suicidio era la seconda causa di morte tra i giovani e le persone di mezza età; solo l'ottava negli Stati Uniti.

In realtà vi erano molti inequivocabili segni che gli sviluppi recenti del processo di unificazione europea comporterebbero la liquidazione non solo degli Stati nazionali ma anche di ogni identità storica, religiosa e culturale europea. Di fronte agli Stati Uniti che riaffermavano con orgoglio la forte convinzione della superiorità dei loro valori, radicati in una religiosità di tipo calvinista, e ad un mondo islamico che ostentava la sua identità, l'UE rivelava il suo vuoto ideale e ripudiava sia la sua tradizione cristiana sia la *Realpolitik*. L'*ethos* dell'UE si fonda su una tolleranza sconfinante nel permissivismo¹⁰⁷, sul *politically correct*, su una «dittatura del relativismo»¹⁰⁸ nella quale tutto sarebbe permesso, tutti tollerati, tranne coloro che continuano ad affermare l'esistenza di una verità morale o religiosa assoluta. Sarebbe il trionfo del criterio per cui «non vi è libertà per i nemici della libertà» sostenuto da Voltaire, ma già prima da Locke, che negava libertà religiosa ai cattolici. Numerose sono le manifestazioni di istituzioni europee, in particolare il Parlamento, ispirate al più aggressivo laicismo¹⁰⁹.

¹⁰⁴ «Stiamo insieme perché ci conviene, non per un'idea, per un progetto che ci accomuna e che ci dà il senso di una missione dell'Europa nel mondo» (così si esprime il laico Antonio Baldassarre, già Presidente della Corte Costituzionale e della RAI, in *Avvenire*, 12-1-02).

¹⁰⁵ Il Cardinale Giovanni Battista Re si augurò che «le grandi cattedrali europee non vengano ridotte a semplici immagini per cartoline» (*La Repubblica*, 24-2-02).

¹⁰⁶ Cfr. J.-B. Duroselle, *Storia dell'Europa*, Milano 1991, p. 411; G. Baget Bozzo, *Il dio perduto*, Milano 1999.

¹⁰⁷ «In ogni virtù l'eccesso è nocivo, se non fatale. Questo eccesso per l'Europa s'identifica con il lassismo. Il lassismo, nella libertà, è l'esagerato permissivismo» (Duroselle, *Storia dell'Europa...*, cit., p. 414).

¹⁰⁸ Sul tema cfr. R. de Mattei, *La dittatura del relativismo*, Chieti 2007.

¹⁰⁹ Su questi temi cfr. M. de Leonardis, *L'identità cristiana dell'Europa al bivio tra "Europa delle Patrie" e "Leviatano brussellese"*, in *Nova Historica*, I, 2 (2002),

Tale situazione è stata denunciata più volte da Giovanni Paolo II e Benedetto XVI. Quest'ultimo si espresse così in occasione del 50° anniversario dei trattati di Roma: «Sotto il profilo demografico, si deve purtroppo constatare che l'Europa sembra incamminata su una via che potrebbe portarla al congedo dalla storia [...]. Non è motivo di sorpresa che l'Europa odierna, mentre ambisce di porsi come una comunità di valori, sembri sempre più spesso contestare che ci siano valori universali ed assoluti? Questa singolare forma di "apostasia" da se stessa, prima ancora che da Dio, non la induce forse a dubitare della sua stessa identità?»¹¹⁰.

Sulla questione specifica dell'impatto dell'Islam alcuni anni fa il Cardinale Giacomo Biffi, Arcivescovo di Bologna, invitando a contenere l'immigrazione musulmana, si era così espresso: «Io penso – dicevo – che l'Europa o ridiventerà cristiana o diventerà musulmana. Ciò che mi pare senza avvenire è la "cultura del niente", della libertà senza limiti e senza contenuti, dello scetticismo vantato come conquista intellettuale, che sembra essere l'atteggiamento largamente dominante nei popoli europei, più o meno tutti ricchi di mezzi e poveri di verità. Questa "cultura del niente" (sorretta dall'edonismo e dalla insaziabilità libertaria) non sarà in grado di reggere all'assalto ideologico dell'Islam, che non mancherà: solo la riscoperta dell'avvenimento cristiano come unica salvezza per l'uomo – e quindi solo una decisa risurrezione dell'antica anima dell'Europa – potrà offrire un esito diverso a questo inevitabile confronto»¹¹¹. Considerazioni condivise da molti. Il filosofo britannico Roger Scruton scriveva che «il nuovo

pp. 87-107; Id., *Le molte anime dell'europesismo. Processo di integrazione europea e dialettica fra europeismo e atlantismo*, in *Nuova Storia Contemporanea*, XI, 4, luglio-agosto 2007, pp. 5-16.

¹¹⁰ *Discorso ai partecipanti al congresso promosso dalla Commissione degli episcopati della Comunità Europea*, 24-3-07, <http://www.afeuropa.org/allegati/doc/papaCOMECE-it.doc>. Il declino demografico dell'Europa era conseguenza di un tasso di fertilità di 1,37 punti, ben al di sotto del livello minimo per il mantenimento della popolazione (2,1 figli per donna). Si prevede che nel 2050 lo Yemen avrà una popolazione più numerosa della Russia, e Nigeria e Pakistan ognuna più dell'insieme dei primi 15 Stati dell'UE.

¹¹¹ *L'Europa sarà cristiana o sarà musulmana, Intervento dell'arcivescovo di Bologna al Seminario della Fondazione Migrantes*, 30-9-2000, <http://www.inter-netica.it/Europa-Biffi.htm>. Si veda ora G. Biffi, *Memorie e digressioni di un italiano cardinale*, Siena 2007, pp. 589-92.

superstato europeo offre un terreno fertile ai terroristi islamici», poiché è basato sul nulla: «Tutti i fattori che hanno creato le fedeltà dei popoli europei – lingua condivisa, religione condivisa, abitudini condivise, sistemi legali condivisi e stili di vita condivisi – sono assenti. Quindi, l'Unione Europea sta distruggendo rapidamente la giurisdizione territoriale e le fedeltà nazionali che [...] hanno creato le basi della legittimità europea senza sostituirla con alcuna nuova forma di appartenenza»¹¹². L'illustre studioso dell'Islam Bernard Lewis rincarava la dose: «Il rischio è immenso. I nostri nemici sono determinati, senza scrupoli e votati alla nostra totale distruzione. La grande differenza tra noi e loro è che loro credono in se stessi e in ciò che stanno facendo, noi no. Paghiamo la crisi morale dell'Occidente con il suo devastante cocktail di correttezza politica, complesso di colpa liberal e multi-culturalismo. Parlo soprattutto dell'Europa. [...] Nel Vecchio Continente l'Islam gode di un livello d'immunità dalle critiche che la Cristianità ha perso e l'Ebraismo non ha mai avuto. Non si può restare impassibili di fronte a questo squilibrio»¹¹³. Diversi autori americani¹¹⁴ hanno sottolineato come l'Europa non sia in grado né di respingere l'assalto

¹¹² R. Scruton, *L'Occidente e gli altri. La globalizzazione e la minaccia terroristica*, Milano 2004, pp. 117-19.

¹¹³ Intervista di A. Farkas, «Dobbiamo fermarli prima che ci distruggano», in *Corriere della Sera*, 11-8-06; B. Lewis, *L'Europa e l'Islam*, Roma-Bari, 2005.

¹¹⁴ Mark Steyn (*America Alone: The End of the World as We Know It*, Washington 2006) metteva in dubbio la sopravvivenza dell'Europa; Bruce Bawer (*While Europe Slept. How Radical Islam is Destroying the West from Within*, New York 2007) dava per sicura una lunga occupazione musulmana; Tony Blankley (*The West's Last Chance: Will We Win the Clash of Civilizations?*, Washington 2007) derideva la «debolezza degli europei»; Pat Buchanan (*The Death of the West: How Dying Populations and Immigrant Invasions Imperil Our Country and Civilization*, New York 2002) auspicava che l'UE prendesse subito atto del pericolo rappresentato dall'immigrazione musulmana; C. Berlinski (*Menace in Europe. Why the Continent's Crisis is America's too*, New York 2006) sottolineava come la crisi dell'Europa minacciasse anche gli Stati Uniti.

islamico, né d'integrare gli immigrati musulmani¹¹⁵, compito che riuscirebbe meglio agli Stati Uniti¹¹⁶.

Anche Niall Ferguson individuava nell'immigrazione e nella Turchia due dei problemi tra di loro interconnessi che tarpavano le ali della superpotenza europea. Gli Stati Uniti non erano certo immuni da queste critiche; anche lì molti, tanto per fare un esempio, hanno abolito gli auguri di *Merry Christmas* per sostituirli con il laico *Season's greetings*, ma l'Europa appariva da questo punto di vista particolarmente vulnerabile e colpevole, rischiando di diventare «Eurabia»¹¹⁷.

Lo storico d'origine tedesca Walter Laqueur, che pure negli anni '70 e '90 si era espresso con ottimismo sul futuro del Vecchio Continente¹¹⁸, ora riteneva l'Europa «condannata all'irrelevanza», a rischio di diventare «un museo della storia mondiale e della civiltà che predica l'importanza dell'etica nei rapporti internazionali ad un pubblico inesistente», un'entità irriconoscibile «che vive in un clima lunare». Anche se superasse le difficoltà, «il suo predominio

¹¹⁵ Ad esempio in Gran Bretagna sembrava fallito l'approccio multiculturale. Secondo un sondaggio, il 26% dei musulmani intervistati dichiarava di non riconoscersi nel Paese che lo ospitava, il 40% era favorevole all'introduzione della *sharia*, il 13 sosteneva il terrorismo di Al-Qaeda. L'«obiezione di coscienza» degli islamici, medici, farmacisti, commessi di supermercati, poliziotti ecc., creava gravi problemi (G. Santevecchi, *E l'obiezione di coscienza islamica mette in crisi l'Inghilterra*, in *Corriere della Sera*, 8-10-07). Tuttavia il governo ed il Primate anglicano avevano «aperto» alla poligamia ed alla *sharia*. Si potrebbe forse aggiungere che di recente Cameron ha ammesso che il multiculturalismo ha fallito: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-12371994>.

¹¹⁶ Il 71% di tutti i musulmani americani credeva che lavorando duramente avrebbe potuto costruirsi un futuro e metà di essi s'identificavano per prima cosa come americani (*Muslim Americans*, Pew Research Center, cit., in *The Wall Street Journal Europe*, 4-6-07). Però 1/4 dei musulmani americani sotto i 30 anni accettava gli attentati suicidi, confermando che l'immigrazione islamica di seconda o terza generazione, come in Europa, è meno integrata della prima. Sulla radicalizzazione delle generazioni più giovani cfr. il recente O. Roy, *Quella dei jihadisti è una rivolta generazionale e nichilista*, 27-11-2015 <http://www.internazionale.it/opinione/olivier-roy/2015/11/27/islam-giovani-jihad>.

¹¹⁷ Il concetto di «Eurabia» è stato proposto dalla studiosa d'origine egiziana Bat Ye'or (*Eurabia. Come l'Europa è diventata anticristiana, antioccidentale, antiamericana, antisemita*, Torino 2007) e divulgato nelle opere di Oriana Fallaci, *La rabbia e l'orgoglio*, *La forza della ragione*, *Oriana Fallaci intervista se stessa*. *L'Apocalisse*, Milano, 2001, 2004, 2005.

¹¹⁸ Cfr. i suoi volumi *L'Europa dopo Hitler*, Milano 1970 e *L'Europa del nostro tempo*, Milano 1992.

sarebbe un ricordo del passato», si trasformerebbe «in un paradiso turistico, un parco culturale, una Disneyland dei ricchi e dei sofisticati, delle guide, dei gondolieri e dei traduttori, che celebrerà i fasti di Shakespeare e del *welfare state*». L'Europa è «in declino irreversibile» per tre fattori: la disunione degli Stati membri, l'eccessivo onere del *welfare state*, l'incontrollata immigrazione, soprattutto islamica; essa è vittima «dell'eurocentrismo e della fissazione dell'America» vista come il grande fratello, della conseguente cecità ai nuovi squilibri economici mondiali provocati dai giganti asiatici, della mancanza di «una minaccia chiara e presente» (il terrorismo di matrice islamica non le sembra tale) che la cementi, della presunzione che nel secolo XXI non sia più necessaria la forza militare. Soprattutto è vittima del relativismo, dell'erosione della famiglia, della perdita della fede religiosa e della propria identità culturale¹¹⁹. Il neoconservatore esperto di Medio Oriente Daniel Pipes osservava che il «secolarismo fondamentalista» degli europei alienava i musulmani¹²⁰, un'osservazione del tutto simile a quella fatta dall'allora Cardinale Ratzinger poco prima di essere eletto al soglio pontificio: «I musulmani [...] non si sentono minacciati dalle nostre basi morali cristiane, ma dal cinismo di una cultura secolarizzata che nega le proprie basi»¹²¹.

Altri studiosi di tendenza *liberal* erano più ottimisti sull'impatto dell'Islam. Michael Walzer riteneva che con i musulmani occorresse giocare «la carta vincente dell'illuminismo», anche se essi «cercheranno d'islamizzare i diritti umani»; Tony Judt credeva che essi diventeranno una cinghia di trasmissione della democrazia nei loro Paesi di origine.

Jeremy Rifkin era il più convinto sostenitore del brillante futuro dell'Europa, annunciava il declino del «sogno americano» e l'avvento del nuovo «sogno europeo», presentando l'Unione Europea come «la prima istituzione postmoderna» che avrebbe gettato «un

¹¹⁹ E. Caretto, *Il declino dell'Europa*, in *Corriere della Sera*, 11-7-07; W. Laqueur, *The Last Days of Europe. Epitaph for an Old Continent*, New York 2007. L'euroscetticismo di Laqueur è condiviso da Kissinger e Ferguson.

¹²⁰ D. Pipes, *Europe's Stark Options*, in *The National Interest*, March-April 2007, <http://www.danielpipes.org/article/4323>.

¹²¹ J. Ratzinger, *L'Europa di Benedetto nella crisi delle culture*, Siena-Roma 2005.

fascio di luce in un paesaggio sconvolto»¹²². Gli «Stati Uniti d'Europa», come ottimisticamente li vedeva Rifkin, erano destinati a mettere in discussione il primato statunitense soprattutto in campo economico¹²³. Consapevole che gli Stati dell'UE non intendono fare grossi investimenti in campo militare, Rifkin proponeva una politica estera di cooperazione tra aree potenzialmente in conflitto per prevenire efficacemente lo scoppio di ostilità fondata sugli scambi commerciali, sull'assistenza allo sviluppo, sulla cooperazione ambientale e le politiche di concorrenza. L'UE avrebbe dovuto sfruttare la crisi del *soft power* americano, conseguenza delle politiche dell'amministrazione Bush, e utilizzare la propria attrattiva basata «sull'inclusione, la diversità culturale, i diritti umani universali, la qualità della vita, lo sviluppo sostenibile e la coesistenza pacifica»¹²⁴.

Altri autori, pur riconoscendo che l'UE era avviata a divenire una superpotenza economica, erano più cauti sul “sogno” buonista ed irenico di Rifkin. Ferguson sottolineava come l'economia europea fosse cresciuta sino a raggiungere l'86% della grandezza

¹²² J. Rifkin, *Il sogno europeo. Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, Milano 2004, p. 391. «Il Sogno americano e il Sogno europeo sono, in sostanza, due idee diametralmente opposte di libertà e sicurezza. Gli statunitensi definiscono per negazione il concetto di libertà, e quindi quello di sicurezza. Per gli americani infatti, la libertà è da sempre associata all'autonomia: se si è autonomi, non si dipende dagli altri e non si è esposti a eventi che non si possono controllare. Per essere autonomi si devono possedere beni: quanta più ricchezza si accumula, tanto più si è indipendenti dal resto del mondo. Si diventa liberi rendendosi autosufficienti e isolandosi dagli altri. La ricchezza porta l'esclusività. L'esclusività, la sicurezza. Il nuovo Sogno europeo, invece, si fonda su un'idea del tutto diversa dalla libertà e dalla sicurezza. Per gli europei la libertà non consiste nell'autonomia ma nell'integrazione. Essere liberi significa avere accesso a una miriade di rapporti con gli altri: quanto più numerose sono le comunità a cui si ha la possibilità di accedere, tanto maggiori sono le opportunità e le scelte a disposizione per vivere una vita piena di senso. Dalle relazioni viene l'inclusività. Dall'inclusività la sicurezza» (*ibi*, p. 15). Cfr. anche Id., *America, Wake Up to the European Dream*, in *The Washington Post*, 31-10-04 e *Bush Must Face Up to a Rising Power*, in *The Guardian*, 8-2-05.

¹²³ Il mercato interno europeo era più grande di quello americano e il tasso di investimenti diretti europei negli Stati Uniti era cresciuto enormemente nei passati dieci anni, superando quello degli investimenti americani nell'Unione Europea; 61 delle prime 140 aziende della classifica di *Global Fortune 500* erano europee contro solo 50 americane.

¹²⁴ Rifkin, *Il sogno europeo...*, cit., p. 308.

di quella americana, l'UE vantasse una maggiore porzione delle esportazioni mondiali rispetto agli Stati Uniti (20% contro 18%) e l'unione monetaria avesse contribuito a rafforzare la credibilità delle obbligazioni dei Paesi europei (gli *Eurobond* non esistono ancora) rispetto a quelle americane. Tuttavia, egli vedeva l'Europa come una potenza ripiegata sulla protezione dei propri equilibri interni piuttosto che tesa ad un impegno su scala globale, ben lungi quindi dal mettere in discussione la superpotenza americana. Inoltre la popolazione europea stava rapidamente invecchiando¹²⁵, mettendo a rischio la stabilità dei sistemi pensionistici europei, la produttività era più bassa di quella americana, mentre il tasso di disoccupazione europea si assestava su livelli più alti.

Anche lo storico e commentatore inglese Tony Judt, pur convinto sostenitore dell'integrazione europea, non credeva nell'imminente realizzazione di una superpotenza europea a scapito di quella americana. La stabilità ed il successo dell'UE erano infatti messi in pericolo dalle sue minoranze musulmane e dalle pressioni ai suoi confini geografici, dall'Africa, dalla Turchia e dal Medio Oriente. Il Vecchio Continente era vulnerabile e per esso «la strategia americana di confronto globale con l'Islam [...] non è una scelta. È una catastrofe»¹²⁶.

Anche Robert Cooper, già diplomatico di carriera ed ex consigliere speciale per la politica estera di Tony Blair e poi Direttore Generale per le Relazioni Esterne e gli Affari Politico-Militari dell'UE, riconosceva che al momento «gli Stati Uniti sono l'unico potere con una strategia globale – in un certo senso l'unico potere con una strategia indipendente. Il resto del mondo reagisce all'America, teme l'America, vive sotto la protezione americana, invidia, accusa, trama contro, dipende dall'America. Ogni altro Paese definisce la propria strategia in relazione agli Stati Uniti»¹²⁷. La strategia americana per il controllo delle minacce all'ordine

¹²⁵ Anche Rifkin in merito all'invecchiamento della popolazione europea parlava di «statistiche catastrofiche»: entro il 2010 il 27% della popolazione dell'UE sarà composta da persone di età superiore ai 65 anni (*ibi*, p. 257).

¹²⁶ T. Judt, *Europe Vs. America*, in *The New York Review of Books*, vol. 52, n. 2, 10-2-05. Judt indicava l'Europa postbellica come modello di un mondo multipolare (Id., *Dopoguerra. Come è cambiata l'Europa dal 1945 a oggi*, Milano 2007).

¹²⁷ R. Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, London-New York 2003, p. 45.

mondiale era basata sull'egemonia. L'UE, invece, affrontava i pericoli con la cooptazione, cioè utilizzando l'appartenenza all'Unione per stabilizzare i propri confini. La cooptazione poteva però non essere sufficiente, soprattutto contro nemici disposti ad usare armi di distruzioni di massa, perciò l'UE si doveva dotare di un apparato militare in grado di difendere i propri confini senza dover fare affidamento sulla generosità o benevolenza americane¹²⁸.

2. La politica estera americana tra neoconservatori e realisti

Un neoconservatore è un liberale scontratosi con la realtà.

[Irving Kristol]

I NEOCON non sono degli analisti strategici. Sono dei trockzisti all'incontrario, credono che la politica estera sia solo un aspetto della politica interna [...] sono alla ricerca dell'armonia mondiale, di una felicità universale da ottenere rovesciando i regimi [...] e la definirebbero strategia a lungo termine. Io invece penso che noi americani non abbiamo né la capacità, né la costanza per essere i padrini dell'universo.

[Henry Kissinger]

Sono sicuro che, pur tra mille difficoltà, quello appena iniziato sarà un altro secolo americano.

[John McCain]

Io respingo l'idea che il momento americano sia passato [...]. Io credo tuttora che l'America sia l'ultima, la migliore speranza della Terra [...]. Dobbiamo mantenere le forze militari più forti e meglio equipaggiate al mondo [...] Nessun presidente dovrebbe mai esitare ad usare la forza – se necessario unilateralmente – per proteggere noi stessi ed i nostri interessi vitali quando siamo attaccati o di fronte ad una minaccia imminente.

[Barack Obama]

¹²⁸ L'integrazione pacifica dell'Unione Europea nei passati cinquanta anni è stata possibile solo grazie alla sicurezza garantita dagli Stati Uniti e l'illusione che un'Unione pacificata non abbia bisogno di protezione militare potrebbe esserle letale (J. Rifkin, *Il sogno europeo...*, cit., p. 319).

Preservare ed estendere gli ideali americani deve rimanere lo scopo di tutta la politica USA [...]. Ma se non perseguiamo i nostri scopi idealistici attraverso mezzi realistici, non otterremo la pace. L'idealismo dovrebbe definire i nostri scopi ultimi; il realismo deve aiutarci a riconoscere la strada da percorrere per raggiungerli. Il mondo è un posto pericoloso [...]. Una pace realistica può essere ottenuta solo attraverso la forza.

[Rudolph Giuliani]

Gli americani sono convinti che i loro valori ed il loro modello politico ed economico siano i migliori e che la loro diffusione renderebbe il mondo felice, prospero, in pace e, naturalmente, guidato da Washington. Il rafforzamento del ruolo degli Stati Uniti quale prima Potenza mondiale è quindi visto come strettamente legato alla diffusione dei loro valori. Idealismo e realismo, valori ed interessi, sono perciò intrecciati tra loro. Riferendosi alla politica di Wilson, anche un critico severo dell'imperialismo americano ha ammesso che «l'idealismo però non è per lui una maschera ipocrita di cui servirsi per mascherare i reali obiettivi della sua politica, anche se agli occhi degli osservatori stranieri il suo sincero idealismo dissimula, a un tempo, gli aspetti strettamente nazionalisti della sua politica e la sua costante ricerca di consistenti vantaggi materiali per gli Stati Uniti»¹²⁹. Secondo Hans Morgenthau, capofila tra gli studiosi di relazioni internazionali della scuola del realismo ortodosso, «l'indecisione del pragmatismo americano fra un implicito idealismo dogmatico e il successo come misura della verità si riflette nei tentennamenti della diplomazia statunitense tra le Quattro libertà e la Carta Atlantica, da una parte, e la "diplomazia del dollaro", dall'altra»¹³⁰.

Una distinzione importante nella politica estera americana non è tra democratici o repubblicani, ma tra idealisti e realisti, che possono trovarsi in entrambi i partiti. I realisti dubitano possa esistere un modello politico-economico universalmente adatto a tutte le società ed a tutte le culture; gli idealisti, anche sulla base di una visione ottimistica della natura umana, ritengono vi sia un'universale ed innata aspirazione alla "libertà". Questi ultimi vogliono

¹²⁹ C. Julien, *L'impero americano*, Milano 1969, p. 138.

¹³⁰ H.J. Morgenthau, *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Bologna 1997, p. 209.

quindi una “crociata” per diffondere il modello americano, i primi, pur anch’essi in linea di massima convinti che esso sia il migliore, non credono che una sua imposizione sia possibile e giovi agli interessi nazionali degli Stati Uniti. Una distinzione simile contraddistingueva in passato *tories* (conservatori) e *whigs* (liberali) in Gran Bretagna, quando l’Impero britannico dominava il mondo. Entrambi erano convinti che il sistema liberale britannico fosse la più alta forma di organizzazione politica, ma i primi lo ritenevano esportabile con molta cautela, mentre i secondi erano più inclini ad attribuire al liberalismo un valore universale per tutte le culture.

Negli Stati Uniti vi sono idealisti sia tra i progressisti che tra i conservatori, come i cosiddetti “neoconservatori”, ormai noti anche in Italia come *neocons*, che hanno influenzato l’amministrazione Bush e che in realtà hanno il loro modello storico più vicino nell’espansione della Francia rivoluzionaria e napoleonica, che con le baionette non solo diffuse i principi dell’89 ma allargò anche i confini e la sfera d’influenza dello Stato francese¹³¹. I realisti s’identificano soprattutto con i conservatori tradizionali, spregiativamente chiamati paleo-conservatori dai *neocons*, ma che sono in realtà i veri conservatori, che si raggruppano ad esempio nella *Heritage Foundation*, mentre l’*American Enterprise Institute* è il “covo” dei *neocons*. Ma anche progressisti contrari ad un imperialismo ammantato d’idealismo possono appodare ad una visione vicina al realismo.

La guerra all’Iraq vide intrecciarsi, senza che s’escludessero reciprocamente, motivazioni di un conservatorismo tradizionale, di stampo “europeo”, e motivazioni *neocons*. Per i primi l’attacco all’Iraq era motivato essenzialmente da ragioni d’interesse nazionale: la guerra era necessaria perché era in gioco la sicurezza degli Stati Uniti, minacciata dalla possibile alleanza tra uno “Stato canaglia”, potenzialmente dotato di armi di distruzione di massa,

¹³¹ Giustamente il conservatore tradizionale C.G. Ryn ha osservato che i neoconservatori sono «una varietà di neo-Giacobini», convinti che principi universali ed a-storici debbano sostituire le varie tradizioni e contrari a rispettare o cercare un compromesso con i Paesi che non condividono le loro idee (*America the Virtuous: The Crisis of Democracy and the Quest for Empire*, New Brunswick N.J. 2003, p. 387). «Oggi gli americani vogliono fare ciò che i francesi volevano fare due secoli fa», ribadisce il francese Jean-Marc Ferry (citato in Ruiz, *From dispute to consensus...*, cit., p. 47).

ed il terrorismo internazionale islamico. I secondi si ponevano un obiettivo più vasto ed idealistico: portare la democrazia nel Medio Oriente, come passo fondamentale per una modernizzazione del mondo islamico, che favorirebbe in maniera più ampia l'egemonia mondiale degli Stati Uniti¹³².

Un volume di un autore vicino ai *neocons* offre nuovi elementi per una storia intellettuale della politica estera americana, identificando quattro tradizioni, che prendono tutte nome (tranne la prima) da un Presidente. «Gli *Hamiltoniani* [da Alexander Hamilton primo Ministro del tesoro degli Stati Uniti] considerano fondamentale l'alleanza forte tra governo nazionale e grande *business*, tanto per la stabilità interna quanto per un'efficace azione esterna, e da tempo si sono concentrati sull'obiettivo d'integrazione dello Stato, su basi favorevoli, all'interno dell'economia globale. I *Wilsoniani* [dal Presidente Woodrow Wilson] ritengono che gli Stati Uniti abbiano un dovere morale ed un importante interesse nazionale nel diffondere i valori democratici e sociali americani in tutto il mondo, creando una pacifica comunità internazionale che accetti la sovranità della legge»¹³³. All'interno di tale scuola si è sviluppata una corrente di destra, i neoconservatori, che, pur fedeli al credo wilsoniano della diffusione della democrazia liberale, ripudiano decisamente la sua fiducia nel multilateralismo e nelle istituzioni internazionali, credono fortemente nel valore del potere militare americano e sono pronti ad usarlo anche senza il consenso della comunità internazionale. Questi «Wilsoniani di destra», o esponenti di un «Wilsonismo duro», si distinguono dai «Wilsoniani miti» o *liberals*, che si fidano, secondo l'ironica frase di Charles Krauthammer, del *paper* e non del *power*, ossia delle parole scritte nei trattati e non della forza¹³⁴.

I *Jeffersoniani* [da Thomas Jefferson, terzo Presidente] «sostengono che la politica estera americana dovrebbe preoccuparsi meno di diffondere la democrazia all'estero e più di salvaguardarla in patria». Pur credendo che la democrazia sia la migliore forma di governo, essi sono scettici sulla possibilità di esportarla con successo.

¹³² Cfr. G. Rosen, (ed.), *The Right War? The Conservative Debate about Iraq*, New York 2005.

¹³³ Mead, *Il serpente e la Colomba...*, cit., p. 17.

¹³⁴ Cfr. M. Boot, *What the Heck Is a Neocon?*, in *The Wall Street Journal*, 30-12-02.

La politica estera non è un mondo di opportunità, ma di pericoli incombenti, che il Paese deve cercare d'evitare. L'intervento armato, lungi dall'essere uno strumento per esportare democrazia, dovrebbe sempre essere usato come ultima risorsa e solo nel caso in cui la sopravvivenza del Paese sia messa in pericolo. La guerra, infatti, non solo ha costi economici enormi, ma comporta anche l'introduzione di pericolosi limiti alla libertà individuale. Secondo i *Jeffersoniani*, dopo il 1989 gli Stati Uniti avrebbero dovuto godere i frutti della vittoria contro l'Unione Sovietica invece d'intraprendere pericolose iniziative di democratizzazione all'estero, o di delegare parte della propria sovranità alle organizzazioni internazionali.

I *Jacksoniani* [dal settimo Presidente Andrew Jackson] sono «una grande scuola populista, [...] che ritiene che l'obiettivo più importante per il governo statunitense, sia in politica estera che in politica interna, dovrebbe essere la sicurezza fisica e il benessere economico del popolo americano [...] i *Jacksoniani* ritengono che gli Stati Uniti non dovrebbero trovare motivi di conflitto all'estero, ma quando altri Paesi danno inizio a guerre con gli Stati Uniti, la loro opinione concorda con quella del generale Douglas MacArthur, secondo il quale: "Non c'è alternativa alla vittoria"». I *Jacksoniani* sono patriottici, profondamente orgogliosi della tradizione militare americana e pronti senza recriminazioni a servire in guerra il proprio Paese. Generalmente conservatori, rispettano i valori tradizionali e credono nella democrazia liberale, ma sono spontaneamente scettici sulla classe politica, vista come inefficiente e corrotta. In politica estera mostrano di avere «un istinto piuttosto che un'ideologia». In presenza di una minaccia contro il Paese reagiscono infatti con veemenza ed aggressività a volte vendicativa. Nel decennio successivo alla fine della Guerra Fredda, i *Jacksoniani* pensavano che gli Stati Uniti dovessero intervenire nelle crisi internazionali solo quando l'interesse del Paese fosse in pericolo; quindi appoggiarono la prima guerra del Golfo, ma furono sostanzialmente indifferenti alle crisi balcaniche o africane.

Nessuna di queste scuole è autarchica ed immune da commistioni con le altre, anzi esse si sovrappongono ed integrano le une con le altre, formando alleanze strumentali tra loro. Il decennio successivo alla fine della Guerra Fredda vide prevalere nella politica estera americana gli *Hamiltoniani* ed i *Wilsoniani*, al cui

globalismo economico e politico Bush Sr. e Clinton furono profondamente legati, mentre *Jacksoniani* e *Jeffersoniani* subirono l'offensiva globalista delle prime due scuole¹³⁵. L'elezione di Bush Jr. segnò inizialmente un successo dei *Jeffersoniani*, poiché il neo-presidente mostrò apertamente la propria avversione verso le organizzazioni ed i trattati internazionali e, allo stesso tempo, attuò una politica estera pragmatica e di disimpegno in Medio Oriente. La svolta successiva all'11 settembre portò alla ribalta «i wilsoniani di destra», per i quali la comunità internazionale e il predominio del diritto devono al momento lasciare campo libero all'iniziativa unilaterale di Washington. Nell'amministrazione Bush sembravano comunque presenti tendenze sia *Hamiltoniane* sia soprattutto *Jacksoniane*¹³⁶.

La nascita del movimento conservatore americano viene fatta risalire alla pubblicazione nel 1953 del volume *The Conservative Mind* di Russell Kirk¹³⁷, che si ricollega ai Padri Fondatori della repubblica ed alla tradizione conservatrice anglo-americana, con particolare riferimento a Edmund Burke, il politico e filosofo irlandese della fine del secolo XVIII che, partito da posizioni *whig*, di fronte alla rivoluzione francese divenne uno dei capofila del pensiero controrivoluzionario. Kirk basa il conservatorismo americano, sul concetto di «libertà ordinata», «l'unico tipo di libertà degno di essere posseduto: la libertà cioè che è resa possibile dall'ordine interiore all'individuo e dall'ordine dello Stato». Per aumentare l'influenza intellettuale del movimento, nel 1955 il giornalista William F. Buckley iniziò a pubblicare la rivista politica *National Review*. Agli inizi degli anni '60 il movimento conservatore trovò la sua guida in Barry Goldwater¹³⁸, senatore dell'Arizona e candidato repubblicano alla presidenza nelle elezioni del 1964, sconfitto

¹³⁵ Tra i politici *Hamiltoniani*, Mead cita Robert Zoellick, Allen Greenspan, James Baker e George H. Bush; tra quelli *Wilsoniani* Madeleine Albright, Albert Gore, Hillary Clinton.

¹³⁶ Le tendenze *Jacksoniane*, sono state anche definite «spirito texano» (M. Lind, *Made in Texas: George W. Bush and the Takeover of American Politics*, New York 2003).

¹³⁷ Tradotto in italiano con il titolo *Le radici dell'ordine americano. La tradizione europea nei valori del Nuovo Mondo*, Milano 1996. Kirk si convertì al Cattolicesimo.

¹³⁸ Cfr. A. Donno, *Barry Goldwater. Valori americani e lotta al comunismo*, Firenze, 2008.

da Lyndon Johnson. Maturò in questi anni la scissione tra la destra tradizionale (chiamata *New Right* per distinguerla dalla *Old Right* isolazionista), e la destra neoconservatrice, termine coniato all'inizio degli anni '70 per identificare un gruppo di intellettuali, Irving Kristol, Daniel Patrick Moynihan, James Q. Wilson, Nathan Glazer, Norman Podhoretz, Jeane Kirkpatrick e Eugene Rostow, che pur dichiarandosi *liberals* avevano smesso di riconoscersi nel partito democratico e se n'erano allontanati. Kristol descrive se stesso come «un liberale scontratosi con la realtà»¹³⁹. La riunione delle due anime del movimento e la sua consacrazione alla guida del Paese avvenne nel 1980 con l'elezione di Ronald Reagan alla presidenza.

Disillusi dal relativismo morale degli anni '60, i primi neoconservatori dedicarono prevalentemente la loro attenzione a temi sociali e di politica interna, raggruppandosi attorno a due pubblicazioni, *Commentary* e *The Public Interest*, quest'ultima fondata da Kristol nel 1965, ed esprimendo attraverso esse il loro crescente scetticismo nei confronti della sinistra americana. Successivamente una parte dei *neocons* si concentrò sulla politica estera; determinati a sconfiggere l'Unione Sovietica, furono attratti dal partito repubblicano per la sua fermezza verso Mosca e motivati dalla volontà di rinnovare il partito in senso più dinamico e sociale. Con l'elezione di Reagan alla presidenza, esponenti *neocons* vennero chiamati a ricoprire incarichi di prestigio, come Richard Perle, assistente Segretario alla Difesa, e Jeane Kirkpatrick, Ambasciatore americano all'ONU.

L'armistizio siglato dai conservatori tradizionali e dai neoconservatori per portare Reagan alla presidenza venne meno con la fine della Guerra Fredda e la presidenza di Bush Sr., considerata deludente dai *neocons*, per il suo approccio realistico alla politica estera. La politica estera di Clinton, superando l'approccio realista di Bush Sr., per alcuni aspetti fece da battistrada alla svolta neoconservatrice successiva al 2001. In linea con le loro origini "wilsoniane", alcuni *neocons* si appassionarono brevemente alla retorica clintoniana. Riflettendo una filosofia «liberale»¹⁴⁰ di politica

¹³⁹ <http://www.spectator.co.uk/2009/09/a-liberal-mugged-by-reality>.

¹⁴⁰ I principali esponenti della quale furono Anthony Lake, Sandy Berger, Madeleine Albright, Strobe Talbott e William Perry, che ebbero tutti posti di primo piano nelle due amministrazioni di Clinton.

estera, l'amministrazione Clinton basò la sua visione del mondo su alcuni presupposti: 1) le democrazie non si fanno la guerra; 2) nazioni prospere operanti in un mondo economicamente globalizzato non ricorreranno alla forza per la soluzione delle controversie; 3) la politica estera deve essere fondata su principi morali; 4) le istituzioni internazionali hanno un ruolo importante. A parte l'ultimo, erano principi condivisi anche dai *neocons*, che li integrarono e re-interpretarono sulla base di altri presupposti ed alla luce delle nuove minacce¹⁴¹. I *neocons* accentuarono il concetto, già presente nell'amministrazione Clinton ma non applicato con coerenza¹⁴², che fosse opportuno l'uso della forza per la diffusione della democrazia e che occorresse un approccio più aggressivo verso avversari che non sono impressionati dalla semplice deterrenza. I *neocons*, ancora più dell'amministrazione Clinton, erano sostenitori convinti di Israele, il che ha portato all'accusa di costituire una *lobby* ebraica, considerando anche che molti dei loro principali esponenti sono ebrei (Irving Kristol ed il figlio William, Perle, Wolfowitz, Douglas Feith, Sottosegretario alla Difesa [2001-2005], Charles Krauthammer, Martin Kramer, Daniel Pipes, Lewis Scooter Libby ed il grande storico del Medio Oriente Bernard Lewis)¹⁴³.

Negli anni '90, tra i *neocons* si manifestarono due correnti: la prima, facente capo a Robert Kagan e William Kristol, era più idealista ed impegnata a diffondere la democrazia liberale in tutto il mondo; la seconda, che ruotava intorno a Richard Perle e Charles Krauthammer, era più prudente nell'uso dell'intervento diretto degli Stati Uniti all'estero e più attenta alla difesa degli interessi nazionali americani. Nel giugno 1997 un gruppo di conservatori e neoconservatori¹⁴⁴ fondò il *Project for the New American Century* (PNAC), diretto da William Kristol, il cui manifesto partiva da una

¹⁴¹ J.A. Russell, *Ideas and Foreign Policy: the Future of U.S. Relations with the Middle East*, http://www.ispionline.it/it/documents/3_russel.pdf.

¹⁴² Cfr. Gaddis, *Attacco a sorpresa e sicurezza...*, cit., pp. 85-86.

¹⁴³ Cfr. J.J. Mearsheimer - S.M. Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New York 2006. Lo studio comunque non si sofferma solo sui *neocons*, ma denuncia l'influenza di lungo periodo della *lobby* ebraica.

¹⁴⁴ www.newamericancentury.org. I firmatari del manifesto erano Elliott Abrams, Gary Bauer, William J. Bennett, Jeb Bush, Dick Cheney, Eliot A. Cohen, Midge Decter, Paula Dobriansky, Steve Forbes, Aaron Friedberg, Francis Fukuyama, Frank Gaffney, Fred C. Ikle, Donald Kagan, Zalmay Khalilzad, I. Lewis Libby, Norman Podhoretz, Dan Quayle, Peter W. Rodman, Stephen P.

critica delle «politiche incoerenti dell'amministrazione Clinton» e proclamava che «la *leadership* americana è buona sia per l'America che per il mondo; e tale *leadership* richiede forza militare, energia diplomatica e fedeltà ad un principio morale».

La posizione dei *neocons* verso la relazione transatlantica si delineò con chiarezza già a metà degli anni '90: l'appoggio degli alleati europei era auspicabile ma non indispensabile e nel nuovo mondo unipolare non era certamente una condizione necessaria al libero esercizio del potere americano. In un saggio del 1991 di grande rilevanza¹⁴⁵, Krauthammer interpretava la caduta del comunismo come l'inizio di una nuova epoca caratterizzata dalla minaccia dell'uso di armi di distruzione di massa. Gli Stati Uniti erano l'unica Potenza che «affrontando, minacciando o disarmando» poteva creare un nuovo ordine internazionale basato sull'eliminazione di questa minaccia ove essa si presenti. L'unilateralismo era l'unica strategia possibile per gli Stati Uniti, mentre il multilateralismo, invocato da chi, come gli europei, possiede solo potere economico e non militare, era privo di significato. La condivisione di potere con gli alleati non era possibile, né auspicabile. Se le relazioni internazionali fossero governate dal principio di uguale rappresentanza di tutti gli Stati a prescindere dal loro potere militare e politico sarebbe impossibile affrontare di comune accordo le crisi. Il multilateralismo, infatti, è meno efficace dell'unilateralismo, può diventare un impedimento all'esercizio del potere e consente a Paesi come Russia e Cina di ostacolare le scelte americane¹⁴⁶.

La strategia unipolare esposta da Krauthammer va vista anche alla luce delle considerazioni di altri due neoconservatori, William Kristol e Robert Kagan¹⁴⁷, secondo i quali lo scopo della politica estera americana deve essere di mantenere il più a lungo possibile il nuovo ruolo egemonico degli Stati Uniti. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso tre imperativi: l'aumento delle spese militari, l'adempimento del dovere di *leadership* globale nei confronti del resto del mondo, l'ispirazione della politica estera americana a

Rosen, Henry S. Rowen, Donald Rumsfeld, Vin Weber, George Weigel, Paul Wolfowitz.

¹⁴⁵ Krauthammer, *The Unipolar Moment...*, cit.

¹⁴⁶ Id., *The Lonely Superpower...*, cit., p. 26.

¹⁴⁷ R. Kagan - W. Kristol, *Toward a Neo-Reganite Foreign Policy*, in *Foreign Affairs*, July/August 1996, vol. 75, n. 4, pp. 18-32.

principi e chiarezza morale assoluti. Il superpotere americano è una benedizione per gli Stati Uniti e per il mondo, poiché Washington è un «egemone benevolo»: tanto maggiore è il divario di potere tra gli Stati Uniti ed i loro rivali, tanto più stabile è l'ordine mondiale. Anche Kagan s'interrogava sui pregi ed i limiti dell'alleanza transatlantica¹⁴⁸ e, d'accordo con Krauthammer, definiva il multilateralismo europeo come «onorario»: l'Europa mirava a condividere il superpotere americano senza pagarne i costi, secondo il modello adottato durante gli anni della Guerra Fredda.

Tra i neoconservatori, soprattutto Kagan ha cercato di spiegare le differenze ideologiche tra Europa e Stati Uniti, che hanno due visioni delle relazioni internazionali radicalmente diverse, spiegabili in primo luogo con la crescita esponenziale, avvenuta dopo la fine della Guerra Fredda, del divario tra «la potenza militare americana e quella europea» e con lo sviluppo di principi completamente differenti riguardo all'uso della forza militare. L'Europa ha rinunciato da tempo a far valere il proprio potere politico attraverso la forza militare, mentre gli Stati Uniti hanno fatto di essa il perno della loro politica estera, a prescindere dall'amministrazione in carica a Washington: «la forza militare americana produce un'inclinazione ad impiegarla. La debolezza militare europea causa un'avversione assolutamente comprensibile verso il suo esercizio. Anzi, ha creato un forte interesse europeo a vivere in un mondo in cui la forza non conti, dove predominino il diritto e le istituzioni internazionali, dove l'azione unilaterale da parte delle nazioni potenti sia proibita, dove tutte le nazioni, indipendentemente dalla loro forza, abbiano eguali diritti e siano egualmente protette da regole di comportamento concordate comunemente»¹⁴⁹. La relativa impotenza dei Paesi europei li porta a ridimensionare l'importanza delle minacce all'ordine internazionale.

I Paesi europei rifiutavano la politica di potenza che li aveva guidati sin dalla pace di Westfalia, poiché erano consapevoli delle sue tragiche conseguenze. Grazie al processo d'integrazione, l'Europa viveva con il pensiero in «un paradiso poststorico di pace e

¹⁴⁸ R. Kagan, *The Benevolent Empire*, in *Foreign Policy*, Summer 1998, n. 111, pp. 24-35.

¹⁴⁹ R. Kagan, *Power and Weakness*, in *Policy Review*, n. 113, June/July 2002, www.policyreview.org/JUN02/Kagan.html; Il tema è stato poi più ampiamente elaborato in Id., *Paradiso e potere...*, cit.

relativo benessere: la realizzazione della “pace perpetua” di Kant», che però era stato possibile durante la Guerra Fredda solo grazie all'ombrello atomico americano ed ancora oggi è garantito dagli Stati Uniti, che «invece restano impigliati nella storia a esercitare il potere in un mondo anarchico, hobbesiano, nel quale le leggi e regole internazionali sono inaffidabili e la vera sicurezza, la difesa e l'affermazione dell'ordine liberale dipendono ancora dal possesso e dall'uso della forza»¹⁵⁰. Secondo Kagan, gli Stati Uniti potevano sopportare il fardello del ruolo di superpotenza mondiale senza l'aiuto dell'Europa; anzi, l'alleanza transatlantica potrebbe rappresentare un peso piuttosto che una risorsa. Di fronte alle difficoltà incontrate dall'America, Kagan ha poi rivisto in parte queste posizioni, riconoscendo che essa ha bisogno dell'Europa, perché questa, essendo la principale rappresentante «del mondo democratico e liberale», «può offrire agli Stati Uniti la legittimità che attualmente non hanno»¹⁵¹.

Nello stesso periodo, sotto l'etichetta del «realismo democratico»¹⁵², Krauthammer ribadì le proprie convinzioni sul ruolo eccezionale degli Stati Uniti nel mondo attuale grazie alla loro forza politica, economica e militare, chiedendosi quali scelte il governo americano dovesse compiere per difendere il proprio interesse nazionale. Gli attacchi terroristici dell'11 settembre avevano dimostrato l'impossibilità di proteggerlo isolandosi dal resto del mondo. Considerando un'ipocrisia l'internazionalismo liberale attribuito a Clinton, Krauthammer proponeva il «globalismo democratico», un «realismo con l'anima», che aspirava alla diffusione della democrazia nel mondo non come un fine ma come un mezzo per proteggere l'interesse nazionale americano. Del realismo esso condivideva l'idea che la comunità internazionale sia mantenuta in equilibrio solo dalla forza deterrente dei suoi attori ed in particolare della superpotenza americana, ma respingeva quella che

¹⁵⁰ Kagan, *Paradiso e potere...*, cit., p. 3. Paradossalmente era stato l'americano Fukuyama, in una fase vicino ai *neocons* (cfr. *infra*), a proporre la tesi della «fine della storia». Kagan non considera sbagliata tale tesi perché «la lotta secolare fra concezioni opposte su come l'umanità debba governarsi si è risolta definitivamente a favore dell'ideale liberale occidentale» (*ibi*, p. 90).

¹⁵¹ R. Kagan, *Il diritto di fare la guerra...*, cit., pp. 20 e 34. Opinione ribadita in *The World America Made*, New York 2012, p. 96.

¹⁵² C. Krauthammer, *Democratic Realism. An American Foreign Policy in A Unipolar World*, Washington 2004.

il potere sia fine a se stesso. Gli Stati democratici sono storicamente meno inclini a sovvertire l'ordine internazionale e dunque a minacciare il ruolo internazionale degli Stati Uniti. Poiché non è possibile portare la democrazia ovunque, gli Stati Uniti dovevano scegliere l'intervento laddove esso facesse la differenza nella lotta contro il nemico assoluto, cioè l'autoritarismo.

Nell'analisi di Krauthammer trovano poco spazio e scarsa considerazione gli alleati europei. Unilateralismo e attacchi preventivi erano i due strumenti con cui gli Stati Uniti mantenevano l'ordine internazionale e sarebbe stato sciocco e irresponsabile privarsene; il multilateralismo ridurrebbe la loro libertà d'azione, sottomettendola alla volontà di altre nazioni, che legherebbero il gigante Gulliver con mille lacci lillipuziani. Gli attacchi dell'11 settembre non avevano rappresentato un punto di svolta nella storia americana, ma solo un richiamo alla realtà nel mondo unipolare; gli anni '90 erano stati solo una parentesi in cui l'internazionalismo liberale aveva coltivato l'idea che fosse giusto e possibile limitare il superpotere americano nell'interesse nazionale del Paese.

Le idee di Krauthammer sono state attaccate da Francis Fukuyama¹⁵³, divenuto famoso all'inizio degli anni '90 per la sua discussa tesi della «fine della storia»¹⁵⁴, che ha preso le distanze dal movimento neoconservatore con il quale si era identificato¹⁵⁵. Fukuyama accusava i *neocons* di non essere più in contatto con la realtà, di aver mal gestito il conflitto in Iraq e di aver causato agli Stati Uniti un'enorme perdita di legittimità e credibilità. L'uso preventivo della forza dovrebbe essere esercitato con cautela e gli Stati Uniti dovrebbero misurare le proprie effettive capacità di *nation building* e agire di conseguenza. Per avere successo nella diffusione della democrazia liberale nel mondo gli Stati Uniti dovevano

¹⁵³ F. Fukuyama, *America al bivio: la democrazia, il potere e l'eredità dei neoconservatori*, Torino 2006. Un altro attacco ai neoconservatori viene da un centrista liberale, P. Beinart, *The Good Fight: Why Liberals – and Only Liberals – Can Win the War on Terror and Make America Great Again?*, New York 2006.

¹⁵⁴ F. Fukuyama, *La fine della Storia e l'ultimo uomo*, Milano 1992, pp. 9-10; Id., *The End of History*, in *The National Interest*, 16, Summer 1989, pp. 3-18. Cfr. le riflessioni di Fukuyama e di altri commentatori a dieci anni di distanza (*Second Thoughts. The Last Man in a Bottle*, in *The National Interest*, Summer 1999, pp. 16-44).

¹⁵⁵ F. Fukuyama, *The Neoconservative Moment*, in *The National Interest*, n. 76, Summer 2004, pp. 57-68.

cercare l'appoggio dei propri alleati e di quelle istituzioni che da essi rispettate, come ad esempio la NATO: se Washington si fosse dimostrata capace di «fare quel lavoro semplice di diplomazia e creazione di coalizioni che l'amministrazione Bush è stata così riluttante a fare prima della guerra in Iraq», gli Stati Uniti avrebbero potuto assumere ancora legittimamente il ruolo di *leader* del mondo democratico.

Altre due critiche principali sono state formulate alle politiche neoconservatrici applicate dall'amministrazione Bush. La prima riguardava il rischio dell'uso di un "doppio *standard*" nella campagna di diffusione della democrazia, per cui Washington continuava, ad esempio, a sostenere regimi autoritari come quelli egiziano o saudita. Alcuni *neocons*, come Michael Leeden, consideravano pericolosa tale ambiguità e sostenevano una politica di democratizzazione *tous azimuts*, quanto meno in Medio Oriente, mentre Krauthammer affermava che l'esportazione della democrazia andava sempre rapportata all'interesse nazionale americano. La seconda critica riguardava la superficialità con cui l'amministrazione Bush aveva affrontato temi come la tortura, il carcere preventivo, il rispetto delle convenzioni internazionali e della stessa legge americana. Paragonando la lotta al terrorismo internazionale alla lotta contro il comunismo, la studiosa e giornalista Anne Applebaum si chiese se i neoconservatori non stessero dimenticando la lezione della Guerra Fredda: il mondo libero prevalse sul comunismo sovietico grazie al potere d'attrazione dei suoi valori politici ed economici e non solo per la sua forza militare¹⁵⁶.

In conclusione i neoconservatori «non piacciono ai realisti per la loro politica estera destabilizzatrice; non piacciono ai sostenitori di un governo minimalista per la loro indifferenza alla spesa pubblica; non piacciono ai libertari per la loro tendenza ad utilizzare lo Stato per imporre principi morali»¹⁵⁷. Kissinger ha così sintetizzato la sua critica penetrante dei neoconservatori: «Spesso sono d'accordo con le analisi dei *neocon*, raramente con le loro soluzioni. I *neocon* non sono degli analisti strategici. Sono dei *trockzisti* all'incontrario, credono che la politica estera sia solo un aspetto della politica interna. I *neocon* sono alla ricerca dell'armonia mondiale,

¹⁵⁶ A. Applebaum, *Back in the USSR*, in *The New Republic*, 28-6-04.

¹⁵⁷ *Sidelined by Reality*, in *The Economist*, 19-4-07.

di una felicità universale da ottenere rovesciando i regimi [...] se potessero rovescerebbero il governo cinese, russo, iraniano e anche quello nordcoreano; e la definirebbero strategia a lungo termine. Io invece penso che noi americani non abbiamo né la capacità, né la costanza per essere i padrini dell'universo»¹⁵⁸. Anche Lind ha osservato che «il concetto di "rivoluzione democratica globale" ha origine in quello di rivoluzione permanente sostenuto dalla Quarta internazionale trozkista»¹⁵⁹. A sua volta la *Realpolitik* di Kissinger, con il suo relativismo morale e la facile accettazione dei limiti della potenza americana, è la bestia nera dei neoconservatori; nel 1976 Norman Podhoretz scrisse dell'allora Segretario di Stato: «sembra Churchill ma agisce come Chamberlain».

I conservatori tradizionali, per bocca di John Hulsman, indicarono la via del «realismo etico», ossia «una strategia internazionale basata sulla prudenza; una concentrazione sui possibili risultati invece che sulle buone intenzioni; uno studio approfondito della natura, idee ed interessi degli altri Stati ed una volontà di tenerne conto quando sia possibile; un misto di profondo patriottismo americano accompagnato da un'altrettanta profonda consapevolezza dei limiti sia del potere americano, sia della bontà americana»¹⁶⁰. I realisti non possono permettersi di perseguire una politica estera amorale, pena la sconfitta politica e la perdita di legittimità per un Paese come gli Stati Uniti che aspira ad essere d'esempio per il mondo. Il realismo etico deve però essere sempre in grado di scegliere il male minore tra i tanti presenti sulla scena internazionale, cosicché Russia e Cina, anche se l'una è una democrazia imperfetta l'altra ancora uno Stato totalitario, devono essere considerati attori internazionali legittimi con i quali fare accordi in caso di necessità. Secondo Hulsman i neoconservatori hanno

¹⁵⁸ Intervista a *Die Zeit*, ripresa da *Repubblica*, 28-6-07.

¹⁵⁹ M. Lind, *America versus America, Una tragedia degli errori (Neocon e vecchie menzogne)*, http://www.filosofia.it/pagine/argomenti/america_versus_america/Lind.htm. Alcuni ispiratori dei neocons e lo stesso Irving Kristol sono stati trockzisti in una fase della loro vita.

¹⁶⁰ La citazione è tratta da http://www.huffingtonpost.com/anatol-lieven-and-john-hulsman-/ethical-realism-a-vision_b_32881.html; cfr. Hulsman - Lieven, *The Ethics of Realism...*, cit., pp. 37-43; Id., *Ethical Realism: A Vision for America's Role in the World*, New York 2006. Si ripropone sostanzialmente il primato dell'etica della responsabilità sull'etica della convinzione sostenuto da Max Weber (*Il lavoro intellettuale come professione: due saggi*, Torino 1948).

commesso errori fondamentali: la sopravvalutazione della capacità degli Stati Uniti d'influenzare gli equilibri globali, il problema intrinseco dell'imposizione dall'alto della democrazia liberale («mentre è sicuramente possibile che ogni popolo voglia essere libero, ciascuno vuole diventarlo al momento giusto, a modo suo e secondo i propri ritmi») e le difficoltà specifiche di applicare al Medio Oriente i processi di democratizzazione che hanno avuto successo in Europa centro-orientale.

Hulsman ha evidenziato la convergenza tra i «neoconservatori moderati» ed i «falchi liberali» nella fiducia cieca nel diritto e nella capacità degli Stati Uniti di diffondere i loro valori insieme all'espansione del potere americano, con la sola differenza che i primi ritengono che gli Stati Uniti possano agire da soli, mentre i secondi «pensano ancor più bizzarramente che essi possano convincere altre nazioni a sostenere politiche contrarie ai loro interessi vitali». Entrambi i gruppi condividono «un sostegno incondizionato ad Israele, una profonda ignoranza del mondo musulmano, una profonda ed inutile ostilità alla Russia, ed una miscela di ostilità esagerata e speranza ingenua riguardo ai rapporti con la Cina».

Tra i conservatori tradizionali, Hulsman è lo studioso che ha articolato meglio la posizione verso la relazione transatlantica, partendo dalla premessa che nel XXI secolo l'Europa sarà ancora l'asse delle alleanze americane, poiché in grado di generare collettivamente un potere diplomatico, politico, militare ed economico che, sebbene inferiore a quello statunitense, è per il resto senza pari al mondo: «Qualunque sia il problema su scala globale, gli Stati Uniti semplicemente non possono agire efficacemente senza l'appoggio di almeno alcune tra le Potenze europee»¹⁶¹. Per questa ragione, è nell'interesse degli Stati Uniti che i membri dell'UE non cedano la propria sovranità nazionale in politica estera all'Unione¹⁶²; in particolare la «relazione speciale» con la Gran Bretagna deve rimanere il cardine della strategia americana di lungo periodo. Per evitare l'assorbimento dei Paesi filo-atlantici, sarebbe opportuno appoggiare

¹⁶¹ C. Hulsman - Gardiner, *A Conservative Vision for U.S. Policy Toward Europe*, <http://www.heritage.org/Research/Europe/bg1803.cfm>, Heritage Foundation, Washington, D.C., 4-10-04.

¹⁶² *Supra* (cap. III, § 2) si sono viste proposte precedenti di Hulsman, nel momento in cui non erano ancora emerse pienamente le difficoltà in Iraq, più apertamente volte a disgregare una politica estera e di difesa comune dell'UE.

l'idea di un'Unione Europea a diverse velocità d'integrazione, ma allo stesso tempo, sarebbe necessario coltivare rapporti amichevoli con tutti i Paesi europei: «Gli Stati Uniti devono riconoscere che gran parte dell'Europa è alienata dalla visione americana del mondo, sia che si parli di commercio che di guerra al terrorismo. Potrebbe volerci una generazione per rinvigorire l'alleanza transatlantica, e perché questa funzioni l'America non deve sottovalutare la dimensione del problema. A meno che vengano usati strumenti diplomatici, in futuro l'America potrebbe non avere più alleati con i quali collaborare».

Tutti i principali sfidanti¹⁶³ alle elezioni presidenziali del 2008 dichiararono, ovviamente, di credere nella superiorità degli ideali americani e nella missione degli Stati Uniti nel mondo ed espressero l'intenzione di mantenerne o restaurarne il ruolo di *leadership* globale. Da questo punto di vista, il democratico Barack Obama aveva pronunciato un discorso¹⁶⁴ molto esplicito, servendosi di un linguaggio retorico ed unilateralista notato dai *neocons* come esempio che un certo tipo di approccio non era appannaggio del solo Bush: «Io respingo l'idea che il momento americano sia passato [...]. Io credo che l'America sia tuttora l'ultima, la migliore speranza della Terra [...]. Non dobbiamo né ritirarci dal mondo né

¹⁶³ Quest'analisi si basa sugli articoli degli sfidanti pubblicati su *Foreign Affairs* e sui loro discorsi, interviste e dichiarazioni nelle loro rispettive *homepage* su Internet. Cfr. B. Obama, *Renewing American Leadership*, M. Romney, *Rising to a New Generation of Global Challenges*, July/August 2007, pp. 2-16 e 17-32, R. Giuliani, *Toward a Realistic Peace*, J. Edwards, *Reengaging With the World*, September/October 2007, pp. 2-18 e 19-36, H. Rodham Clinton, *Security and Opportunity for the Twenty-first Century*, J. McCain, *An Enduring Peace Built on Freedom*, November/December 2007, pp. 2-18, 19-34, M.D. Huckabee, *America's Priorities in the War on Terror*, January/February 2008, pp. 155-68. Cfr. anche *Atlantide*, III, 3, settembre 2007, dedicato al tema *Alla ricerca del nuovo leader*.

¹⁶⁴ *Remarks of Senator Barack Obama to the Chicago Council on Global Affairs*, 23-4-07, <http://my.barackobama.com/page/content/fpccga>; cfr. il commento *Obama in Chief*, in *Il Foglio*, 26-4-07. Cfr. il politico ed intellettuale conservatore W.J. Bennett, *America: the Last Best Hope*, vol. I-II, Nashville 2007. Obama, come molti politici, adatta il tono dei suoi discorsi alle circostanze. Eletto presidente relativizzò il suo eccezionalismo: «Io credo nell'eccezionalismo americano, proprio come ritengo i britannici credono nell'eccezionalismo britannico e i greci credono nell'eccezionalismo greco» (4-4-2009, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/news-conference-president-obama-4042009>).

cercare di forzarlo alla sottomissione, dobbiamo guidare il mondo, con le azioni e con l'esempio [...] noi siamo ancora un faro¹⁶⁵ di libertà e di giustizia per il mondo. [...] Dobbiamo mantenere le forze militari più forti e meglio equipaggiate al mondo [...]. Nessun Presidente dovrebbe mai esitare ad usare la forza – se necessario unilateralmente – per proteggere noi stessi ed i nostri interessi vitali quando siamo attaccati o di fronte ad una minaccia imminente». Anche il repubblicano John McCain si dichiarò «sicuro che, pur tra mille difficoltà, quello appena iniziato sarà un altro secolo americano»¹⁶⁶, affermando che gli Stati Uniti, la cui *leadership* è «l'antitesi di un impero», sono «una nazione speciale, quanto di più vicino sia mai esistito ad una “città splendente sulla collina”»¹⁶⁷.

Naturalmente gli sfidanti democratici erano critici verso la politica estera e di difesa dell'amministrazione Bush, mentre i repubblicani erano cautamente elogiativi di tale esperienza. Tutti comunque richiamarono l'esempio di precedenti Presidenti che avevano lasciato la loro impronta sulla politica estera degli Stati Uniti, promettendo, esplicitamente o meno, di segnare anch'essi una svolta. I Presidenti citati erano alcuni di quelli della Seconda guerra mondiale, della Guerra Fredda e del post Guerra Fredda: Roosevelt, Truman, Eisenhower, Kennedy, Reagan¹⁶⁸. Nessuno

¹⁶⁵ Anche John Edwards parlava degli Stati Uniti come «faro per il mondo».

¹⁶⁶ Cfr. *Corriere della Sera*, 29-1-08, p. 13.

¹⁶⁷ Il riferimento è alle parole «noi saremo come una città sopra una collina», spesso citate dai *leaders* americani del XX secolo, pronunciate da John Winthrop, il primo Governatore della Baia del Massachussetts, in un sermone ad un gruppo di immigranti protestanti a bordo della *Arbella* nel 1630 volto a spiegare i motivi della loro migrazione, che si compendiarono nella volontà di costruire una «società legata a Dio da un contratto come l'antica Israele» (P. Miller, *Lo spirito della Nuova Inghilterra. Il Seicento*, Bologna 1962, pp. 521, 598-99 in particolare sul sermone; in questo e nel secondo volume [*Lo spirito della Nuova Inghilterra. Da Colonia a Provincia*, Bologna 1962] molti sono i riferimenti a Winthrop. Il senso della frase è che i puritani avrebbero dovuto costruire in America un governo di santi, la cui luce, in caso di successo, avrebbe illuminato tutta l'umanità). Cfr. anche Kagan, *Dangerous Nation...*, cit., pp. 7-12.

¹⁶⁸ I riferimenti erano *bipartisan*. Rudolph Giuliani, come fonte d'ispirazione per il prossimo presidente, indicava Reagan e Kennedy per la loro disponibilità a negoziare da una posizione di forza. John Edwards citava Truman, Eisenhower, Reagan e Clinton per la loro capacità di costruire «forti alleanze e di rafforzare il rispetto del mondo» per gli Stati Uniti e si rifaceva agli esempi di Kennedy («*Ich bin ein Berliner*») e di Reagan («*Mr. Gorbachev, tear down this wall!*»). Obama

citò Johnson e Carter (identificati comunemente con la crisi della guerra nel Vietnam e con il momento più basso della *leadership* americana), ma nemmeno Nixon, per i motivi abbastanza comprensibili della sua cattiva immagine e delle sue dimissioni per sottrarsi al rischio di *impeachment*, ma anche perché egli è identificato con una *Realpolitik* conservatrice di stampo europeo, impopolare ed incompresa negli Stati Uniti. Obama fu l'unico a citare come esempio Bush Sr., che presiedette con successo al passaggio dalla Guerra Fredda al periodo successivo, costruendo l'ampia coalizione in occasione della prima guerra all'Iraq¹⁶⁹. I repubblicani difesero le linee di fondo della presidenza di Bush Jr.; secondo Giuliani egli aveva «orchestrato il più fondamentale cambiamento della strategia degli USA da quando il Presidente Harry Truman ri-orientò la politica estera e di difesa americana agli albori della Guerra Fredda», ammettendo però la necessità di adattarla alle difficili realtà emerse.

Tutti gli sfidanti chiedevano un aumento delle spese per la difesa, un incremento del numero ed un miglioramento della qualità delle truppe. McCain si impegnò ad assicurare che le Forze Armate rimanessero la miglior forza combattente al mondo, proponendo di portare il livello di forza di Esercito e Corpo dei *Marines* da 750.000 a 900.000, di creare un *Army Advisory Corps* con 20mila soldati nel ruolo di consiglieri delle Forze Armate di Paesi amici, di aumentare il personale delle *Special Forces*, della polizia e dell'*intelligence* militari e per gli affari civili, di istituire una forza di polizia non militare da schierare negli Stati sull'orlo del collasso per addestrare ed aiutare le forze locali a mantenere la legge e l'ordine. Giuliani chiedeva per l'Esercito «almeno dieci nuove brigate combattenti». Romney reclamava come minimo 100.000 uomini in più e nuovi investimenti in equipaggiamenti, armamenti, sistemi d'arma e nella difesa strategica, impegnandosi a destinare al bilancio della difesa almeno il 4% del PIL. Obama chiedeva altri «65.000 soldati per l'Esercito e 27.000 *Marines*». Giuliani e McCain sostenevano lo sviluppo dello scudo anti-missile, mentre Hillary Clinton criticava l'«ossessione» dell'amministrazione Bush

ricordava la *leadership* di Roosevelt, di Truman e di Kennedy. Com'è noto, quasi tutti i membri del *clan* Kennedy hanno sostenuto Obama.

¹⁶⁹ Obama fu anche l'unico a citare esempi di Segretari di Stato, democratici o repubblicani: Marshall, Kissinger e Schultz.

per tale «tecnologia costosa e non sperimentata», senza peraltro dire cosa intendesse fare al riguardo.

Tutti gli sfidanti accusavano, più o meno esplicitamente, la gestione di Bush e Rumsfeld di aver costretto le Forze Armate ad assumere impegni eccessivi per i quali non avevano le risorse e non erano addestrate. «Per 15 anni di fatto la politica sia dei repubblicani sia dei democratici è stata quella di chiedere alle Forze Armate di fare sempre di più con sempre meno» (Giuliani). «Riequilibrerò le nostre Forze Armate [...] per assicurare che la quantità e le capacità dei nostri militari siano all'altezza delle loro missioni» (Edwards). Obama entrava nel dettaglio delle critiche: «Due terzi dell'Esercito sono ora giudicati "non pronti" al combattimento. L'88% della Guardia Nazionale non è pronta a schierarsi all'estero [...] un anno fa, meno dell'1% dei militari americani parlava una di queste lingue: arabo, cinese, indù, urdu o coreano [...]. L'ex Segretario Rumsfeld ha detto "si va in guerra con l'Esercito che si ha, non quello che si vorrebbe", io dico che se sorgerà la necessità quando sarò presidente, l'Esercito che avremo sarà l'Esercito del quale avremo bisogno». Hillary Clinton criticava «la convinzione tragicamente errata che una leggera forza d'invasione potesse non solo sconfiggere i Talebani e Saddam Hussein ma anche stabilizzare Afghanistan e Iraq». McCain osservava che «le missioni del XXI secolo non saranno incentrate sulla tradizionale difesa territoriale o su grandi scontri di masse armate. Al contrario le Forze Armate USA saranno impegnate, tra l'altro, nella contro-guerriglia, nella lotta al terrorismo, nella difesa anti-missile, nella contro-prolifera-zione e nella guerra dell'informazione. Ciò richiede [...] un nuovo equilibrio di capacità militari, comprese quelle per gli affari civili e le operazioni speciali, e di forze altamente mobili capaci di combattere e vincere i conflitti nei quali l'America è impegnata». In particolare il senatore dell'Arizona osservava che «oggi, conoscere le culture straniere non è un lusso, ma una necessità strategica», proponendo scuole per preparare esperti di arabo, cinese, farsi e pashtun, e soprattutto di creare una versione moderna dell'*Office of Strategic Services* (che operò durante la Seconda guerra mondiale) con specialisti nella guerra non convenzionale e psicologica, in operazioni segrete e negli affari civili (evidentemente ritenendo negativa l'esperienza della CIA, nata nel 1947 dalle ceneri dell'OSS, sciolto due anni prima).

Gli sfidanti sottolinearono, con diverse sfumature, il ruolo delle alleanze e il fatto che la forza militare non bastava a risolvere i problemi internazionali. Giuliani propose d'impegnare a fondo l'Europa, sia come UE, sia attraverso i rapporti bilaterali, la *special relationship* con la Gran Bretagna, le relazioni con la Francia, la Germania, l'Italia (forse ricordando le sue origini e strizzando l'occhio all'elettorato italo-americano), ed i legami con i PECO, i Paesi baltici e balcanici. Verso la NATO Giuliani fu alquanto freddo: «L'America è grata alla NATO per i compiti vitali che sta svolgendo in Afghanistan ed altrove. Tuttavia il ruolo ed il carattere della NATO vanno ri-esaminati [...]. Per quanto importanti siano le alleanze occidentali dell'America dobbiamo riconoscere che spesso l'America si troverà meglio rivolgendosi anche ai suoi altri amici, vecchi e nuovi», come Giappone, Corea del Sud ed Australia.

Hillary Clinton ovviamente accusò Bush di avere compromesso la «posizione unica» che gli Stati Uniti godevano all'inizio del XXI secolo, quando la loro *leadership* mondiale era «largamente accettata e rispettata», il che era una visione molto rosea della realtà alla fine della presidenza del suo consorte. Con una serie di frasi accortamente formulate, ma in sostanza vaghe ed ambigue, Hillary si impegnò a restaurare tale *leadership*: «La politica estera americana deve essere guidata da una preferenza per il multilateralismo con l'unilateralismo come opzione quando è assolutamente necessario per proteggere la nostra sicurezza o scongiurare una tragedia evitabile»; occorre rendere efficaci le «istituzioni internazionali e lavorare attraverso di esse quando è possibile», esse «sono una risorsa piuttosto che una trappola»; «i soldati non sono la risposta ad ogni problema», ma da Presidente non esiterebbe «mai ad usare la forza per proteggere gli americani o difendere il nostro territorio od i nostri interessi vitali». Sorprendentemente Hillary non citò né la NATO, né l'UE.

Per Edwards l'America doveva «guidare il mondo dimostrando la forza dei suoi ideali, non incutendo paura a coloro che non li condividono [...]. Dobbiamo anche sforzarci di mantenere le nostre forti *partnerships* con i vecchi alleati, compresi il Regno Unito, il Giappone e l'Unione Europea in trasformazione». Edwards citava la NATO soltanto a proposito della sua operazione in Darfur. Secondo Obama, per «ridurre a ragione le *rogue nations*, dobbiamo

usare una diplomazia efficace ed alleanze vigorose [...]. Oggi è diventato di moda denigrare le Nazioni Unite, la Banca Mondiale ed altre organizzazioni internazionali. In effetti, la loro riforma è necessaria con urgenza se esse vogliono mantenere il passo con le minacce in rapida evoluzione che fronteggiamo. A tale vera riforma, tuttavia, non si arriverà negando il valore di tali istituzioni, o costringendo gli altri Paesi ad approvare cambiamenti da noi decisi in isolamento». Riguardo alla NATO, Obama osservava che essa «ha compiuto formidabili passi nella trasformazione da struttura di sicurezza della Guerra Fredda a dinamica *partnership* al servizio della pace», bisognava però «colmare il divario tra le missioni in espansione della NATO e le sue capacità rimaste attardate», ripromettendosi di riunire «i nostri alleati della NATO, affinché forniscano più truppe per le operazioni collettive di sicurezza ed investano maggiormente nelle capacità di ricostruzione e sicurezza». Per Romney, «gli Stati Uniti sono più forti, diplomaticamente, militarmente o economicamente quando i loro amici stanno al loro fianco»; se le istituzioni internazionali si dimostrano incapaci di affrontare le nuove sfide, gli Stati Uniti devono cercare di rinvigorire le vecchie alleanze o costituirne di nuove». Egli dichiarava esplicitamente di condividere l'idea di Aznar di puntare sulla NATO per sconfiggere l'Islam radicale. McCain citò più volte la NATO, e affermò che gli «americani dovrebbero salutare con favore l'ascesa di una forte, fiduciosa Unione Europea»; riconoscendo il suo indebolimento, indicò come una delle sue «principali priorità di politica estera rivitalizzare la *partnership* transatlantica», in particolare «sviluppando una politica energetica comune, creando un mercato comune transatlantico [...] e istituzionalizzando la nostra cooperazione in questioni come il cambiamento climatico, l'assistenza all'estero e la promozione della democrazia».

Nel complesso gli scarsi riferimenti alla NATO degli sfidanti considerati rivelavano da parte dei democratici una sorprendente indifferenza verso la storica alleanza, mentre i repubblicani insistevano per un suo profondo adeguamento alle nuove esigenze, senza comunque esaltarne troppo il ruolo.

Tra i vari sfidanti, Giuliani formulò la più compiuta visione teorica di politica estera, sintetizzabile nella formula che «solo una forza basata sui principi può portare ad una pace realistica» e molto vicina alle posizioni, sopra ricordate, dei conservatori tradizionali,

ispirate al «realismo etico». «Ottenere una pace realistica – scriveva Giuliani – significa equilibrare realismo ed idealismo nella nostra politica estera. [...] Preservare ed estendere gli ideali americani deve rimanere lo scopo di tutta la politica USA, estera ed interna. Ma a meno che non perseguiamo i nostri fini idealistici con mezzi realistici non si otterrà la pace. L'idealismo dovrebbe definire i nostri fini ultimi; il realismo deve aiutarci a riconoscere la strada da percorrere per ottenerli. Il mondo è un posto pericoloso [...]. Una pace realistica può essere ottenuta solo attraverso la forza». Nella stessa linea, più brevemente, Romney osservava che i termini "realista" e "neoconservatore" «significano poco, quando anche il più impegnato neoconservatore riconosce che qualunque politica per avere successo deve essere fondata sulla realtà ed anche il più incallito realista ammette che molto del potere e dell'influenza degli Stati Uniti deriva dai suoi valori ed ideali». Lo sfidante con la posizione più "progressista" in politica estera appariva Edwards, che per restaurare la fiducia del mondo negli Stati Uniti proponeva una strategia di dialogo e negoziato, da estendere anche ai Paesi che pongono una minaccia alla sicurezza, come Iran e Corea del Nord. Egli proponeva anche la creazione di un «*Marshall Corps* (corpo di polizia) costituito da 10.000 professionisti sul modello del sistema della riserva, destinato a missioni di stabilizzazione e umanitarie». Sull'Iraq Giuliani considerava «un terribile errore stabilire ora un calendario artificiale per il ritiro dall'Iraq, poiché ciò galvanizzerebbe i nemici». Anche Romney era contrario al ritiro; mentre Obama proponeva di portare ad una «fine responsabile» la guerra in Iraq con il ritiro delle brigate combattenti entro il 31 marzo 2009, lasciando però un numero limitato di truppe per combattere Al-Qaida ed altri terroristi e senza escludere un riesame della situazione. Obama era l'unico sfidante a non avere a suo tempo approvato l'invasione; Hillary Clinton, che invece l'aveva approvata, rifiutò di sconfessare apertamente tale decisione, dichiarando genericamente che era necessario «uscire dall'Iraq». McCain, riconoscendo che «solo dopo quattro anni di conflitto gli Stati Uniti hanno adottato una strategia di controguerriglia, sostenuta da forze accresciute» riteneva che essa desse «un'opportunità realistica di successo».

Infine, si potrebbe osservare che i tre sfidanti che più avevano articolato un'ampia e coerente posizione di politica estera,

McCain, Giuliani ed Obama, avevano posizioni molto simili sulla Russia e sulla Cina, viste né come *partner* né come rivali e con un approccio prudente riguardo al progresso della democrazia nei due Paesi. La senatrice di New York fu la più reticente sulla sua visione e sui suoi programmi. Giuliani però scomparve dalla scena e restarono in campo McCain e Obama.

Certamente il senatore dell'Arizona, con la sua tradizione militare, personale e familiare, non sarebbe stato un Presidente debole in politica estera e di difesa. Nelle sue dichiarazioni non si riscontravano comunque accenti gladiatori, troppo messianici o apertamente unilateralisti, ed egli fu forse il più esplicito nel richiamare l'importanza per gli Stati Uniti dei rapporti con l'Europa. Poteva essere un nuovo Eisenhower, gestendo in maniera tranquilla un'America uscita dall'emergenza del post 11 settembre, od un nuovo Reagan, lanciando una sfida determinata, ma responsabile, ai nuovi avversari. Entrambi questi Presidenti riuscirono ad avere sostanzialmente un buon rapporto con gli europei; essi ebbero per la maggior parte dei loro mandati un Congresso a maggioranza democratica, ma ottennero sulle loro politiche un consenso *bipartisan*. Anche McCain avrebbe verosimilmente avuto inizialmente un Congresso in mano ai democratici ed anch'egli si era dimostrato capace, da senatore, di ottenere un consenso al di là del proprio partito. Comunque fu eletto Obama, che si era abbandonato a molta retorica¹⁷⁰. Come attuare il proposito di "riunire" gli alleati della NATO e convincerli ad impegnarsi di più militarmente? Presentarlo come il «nuovo Kennedy»¹⁷¹ era un efficace *slogan*

¹⁷⁰ Un articolo di C. Rocca (*Obama e il suo doppio W*, in *Il Foglio*, 12-1-08) sollevava inquietanti interrogativi sugli stretti legami del senatore dell'Illinois con il pastore della *Trinity United Church* di Chicago da lui assiduamente frequentata. Il reverendo Jeremiah Wright, «seguace della teologia della liberazione [...] abortista e favorevole ai diritti gay [...]». È afrocentrico, amico di Muammar Gheddafi e del *leader* antisemita della Nazione dell'islam, Louis Farrakhan. Dopo l'11 settembre, ha detto che gli attacchi sono stati la conseguenza delle politiche violente dell'America del "Grande occidente bianco" [...] [e che] L'America è la "nazione più pericolosa"».

¹⁷¹ Un noto storico diplomatico ha dato un sorprendente giudizio negativo di Kennedy, già noto a chi aveva ascoltato le sue lezioni, definendolo «un politico di limitata intelligenza e di pochi scrupoli» (P. Pastorelli, *La Santa Sede e l'Europa Centro-Orientale nella seconda metà del novecento*, Soveria Mannelli 2003, p. 80). Senza entrare nel merito del giudizio politico, va rilevato che la "leggenda" kennediana corrispondeva poco alla realtà per molti aspetti, soprattutto personali.

elettorale; la sostanza era tutta da vedere. Tra l'altro il Presidente Kennedy aveva abbozzato un *grand design* di rinsaldare la comunità atlantica che non ebbe alcun successo.

3. Un Occidente plurale o disunito?

C'è qui un odio di sé dell'Occidente che è strano e che si può considerare solo come qualcosa di patologico [...] non ama più se stesso; della sua storia vede solo ciò che è deprecabile e distruttivo, mentre non è più in grado di percepire ciò che è grande e puro.

[Cardinale Joseph Ratzinger]

Se tutto ciò che la civiltà occidentale ha da offrire è la libertà, allora si tratta di una civiltà volta alla sua stessa distruzione. Inoltre, una libertà ostentata di fronte a proibizioni di stampo religioso finisce con il rappresentare un atto di aggressione, che sollecita il giusto castigo da parte di coloro la cui religiosità è da questa offesa.

[Roger Scruton]

L'America è nazionalista, religiosa e marziale. L'Europa è post-nazionalista, post-cristiana e pacifista.

[William Kristol]

Per una generazione americani ed europei hanno condiviso la stessa data: il 1945 [...]. "La nostra data di riferimento ora è il 1989, la vostra il 2001". Ogni Primo Ministro europeo si sveglia al mattino pensando come condividere la sovranità, mentre l'Europa sfrutta il crollo del comunismo per consolidarsi economicamente, politicamente e militarmente in una sola grande famiglia. E il Presidente USA si sveglia pensando da dove potrebbe venire il prossimo attacco terroristico e come rispondere – molto probabilmente da soli. "Mentre noi parliamo di pace, essi parlano di sicurezza" [...]. "Mentre noi parliamo di condivisione della sovranità, essi parlano dell'esercizio

Il padre Joseph si era arricchito con pratiche che furono poi dichiarate illegali, fu ammiratore di Hitler e fece sottoporre la figlia Rosemary ad un intervento di lobotomia, che la ridusse allo stato vegetativo. Il Presidente, mentre dava l'immagine della giovinezza e della salute e vantava una splendida famiglia, in realtà soffriva di molte malattie per le quali assumeva grandi quantità di medicine ed aveva un'intensa vita sessuale fuori dal matrimonio.

del potere sovrano. Mentre noi parliamo di una regione, essi parlano del mondo. Non più uniti in primo luogo da una minaccia comune, abbiamo anche fallito nello sviluppare una visione comune di come procedere su molte delle questioni globali che ci fronteggiano”.

[Carl Bildt¹⁷²]

Senza l'America, l'Europa diventerebbe un'estensione peninsulare, perfino un ostaggio, dell'Eurasia, trascinata nel vortice dei suoi conflitti ed obiettivo primario delle correnti radicali e rivoluzionarie che percorrono molte delle regioni ad essa confinanti [...] gli Stati Uniti, separati dall'Europa, diventerebbero, dal punto di vista geopolitico, un'isola al largo delle coste dell'Eurasia [...] obbligata a condurre verso l'Europa quel tipo di strategia dell'equilibrio di potenza che essi hanno tradizionalmente respinto.

[Henry Kissinger]

Secondo il Ministro degli esteri svedese Carl Bildt, europei ed americani avevano ora due date di riferimento diverse: per i primi il 1989, crollo del Muro di Berlino, per i secondi il 2001, crollo delle *Twin Towers* (11/9 *versus* 9/11, secondo l'uso americano di scrivere le date). Per gli europei la prima data significava la fine dell'equilibrio del terrore e della minaccia sovietica sull'Europa occidentale e l'avvio della riunificazione del Continente, in sintesi l'avvio di un periodo migliore e di grandi opportunità, nel quale incassare i dividendi della pace e far valere quel «diritto [...] al perseguimento della felicità», che figura nella dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti. Per gli americani il 2001 rappresentava invece un incubo al quale non erano abituati dal 1812, l'attacco al cuore degli Stati Uniti e l'apertura di un'era carica di rischi. La nostra è «la generazione 9/11», scriveva il repubblicano Rudolph Giuliani. Un noto commentatore però cominciò a dar voce all'opinione che gli Stati Uniti dovevano uscire dalla logica dell'emergenza che gli faceva inquadrare tutta la loro politica nella logica della lotta al terrorismo: «l'11 settembre ci ha reso stupidi», scrisse Thomas Friedman nel 2007¹⁷³.

¹⁷² Frasi del Ministro degli esteri svedese citato in T.L. Friedman, *The end of the West?*, in *The New York Times*, 2-11-03.

¹⁷³ Articolo sul *New York Times*, citato in *Corriere della Sera*, 1-10-07. Cfr. V.E. Parsi, (a cura di), *Che differenza può fare un giorno. Guerra, pace e sicurezza*

Già negli anni '90 si era rilevato che non solo negli Stati Uniti stava emergendo una nuova generazione di politici, a cominciare dal Presidente Clinton, che non aveva più un ricordo diretto della lotta comune con gli europei nella Seconda guerra mondiale, ma anche che la fine dello scontro bipolare accentuava il declino della generazione atlantista che per più di quarant'anni aveva guidato la politica estera americana. Due terzi dei repubblicani eletti nel 1994 non possedeva il passaporto e l'allora *leader* della maggioranza alla Camera dei rappresentanti, Richard Arme, repubblicano del Texas, dichiarò di non aver bisogno di visitare l'Europa, perché «era già stato lì una volta». Per la generazione successiva anche la Guerra Fredda sarebbe stata un ricordo lontano e la minaccia del terrorismo non era un fattore sufficientemente unificante¹⁷⁴. In proposito un dato particolarmente sgradevole era emerso dai sondaggi condotti nel 2002: il 55% degli europei riteneva che la politica americana avesse contribuito a provocare gli attacchi terroristici del 2001¹⁷⁵, tesi apertamente sostenuta dal sociologo Jean Baudrillard su *Le Monde*¹⁷⁶. «Non piacciamo a nessuno [...]. Il mondo ci odia per la nostra ricchezza, il nostro successo, il nostro potere», scriveva nel novembre 2003 il *neocon* Krauthammer, sostenendo che l'ondata di simpatia e solidarietà degli europei verso gli Stati Uniti all'indomani degli attacchi terroristici era stata illusoria. «Gli americani non capiscono il mondo esterno che per loro è un po' come il pianeta Marte, essi ritengono che chiunque non li ami sia il male», aveva scritto alcuni mesi prima il politologo francese Pierre Hassner¹⁷⁷. L'osservazione più saggia appare quella dello storico americano John Lewis Gaddis: «Abbiamo sempre bisogno di vedere noi stessi come ci vedono gli altri. Il che significa che non si può sostenere l'egemonia senza il consenso»¹⁷⁸.

dopo l'11 settembre, Milano 2003.

¹⁷⁴ B. Buzan, *Will the "global war on terrorism" be the new Cold War?*, in *International Affairs*, November 2006, pp. 1101-18.

¹⁷⁵ Lundestad, *Toward transatlantic drift?*..., cit., pp. 15-16.

¹⁷⁶ «Sono stati i terroristi ad agire, ma siamo noi che ce la siamo cercata. Il terrorismo è immorale; ma è la risposta alla globalizzazione: che è, di per se stessa, immorale» (cit. in F. Fukuyama, *Perché l'Europa non ama gli Stati Uniti*, in *Aspenia*, n. 19, 2002, p. 137).

¹⁷⁷ Entrambi citati in Merkl, *The Rift Between America*..., cit., pp. 30-1.

¹⁷⁸ Gaddis, *Attacco a sorpresa*..., cit. p. 109.

Come si è visto, Robert Kagan ha descritto efficacemente le cause profonde, antiche e durevoli in futuro della crisi transatlantica. «L'Europa sta voltando le spalle al potere», ma ha potuto raggiungere il suo «paradiso» kantiano grazie allo scudo atomico americano durante la Guerra Fredda ed anche oggi essa «si trova a dipendere dalla disponibilità americana a usare la sua potenza militare per dissuadere o sconfiggere quanti nel mondo credono ancora nella politica della forza»¹⁷⁹. Il tema è stato articolato in varie forme da politici dal linguaggio brutale e da studiosi. «Gli europei non hanno mai perso fiducia nell'*appeasement* come *way of life*» (l'Ambasciatore americano all'ONU John Bolton). «L'*appeasement* è la sua [dell'Europa] seconda natura. Gli europei non hanno mai incontrato un *leader*, Hitler, Mussolini, Stalin, Gheddafi, Khomeini, Saddam, senza pensare di poterlo ammorbidente con concessioni» (Walter Russell Mead). «Le loro [degli europei] tattiche, come i loro scopi, sono le tattiche del debole» (ancora Kagan). «L'America è nazionalista, religiosa e marziale. L'Europa è post-nazionalista, post-cristiana e pacifista»¹⁸⁰. «L'intero processo di costruzione politica dell'Europa si è configurato come "oblio della potenza". [...] Gli europei, nel complesso, sembrano disposti a riconoscere soltanto le minacce che sono in grado di affrontare»¹⁸¹. «Le armi americane tuttora proteggono indirettamente gli europei in un mondo turbolento e quando gli europei guardano fuori d'Europa, tuttora non vedono nessun'altra parte del mondo più vicina a loro; ma quando europei ed americani si guardano direttamente negli occhi non si riconoscono più come fratelli ma come cugini distanti»¹⁸².

Tutto il presente volume dimostra l'esistenza di una storica inversione degli approcci americano ed europeo alla realtà internazionale: in sintesi l'Europa è diventata wilsoniana e si affida al

¹⁷⁹ Kagan, *Paradiso e potere...*, cit. p. 82.

¹⁸⁰ Le quattro citazioni da P. Chamorel, *Anti-Europeanism and Euroskepticism in the United States*, in Ilgen, *Hard Power, Soft Power...*, cit., pp. 173, 177, 182.

¹⁸¹ J. Lindley-French, *Gli Stati Uniti e il Direttorio, Regno Unito, Francia e Germania, lo sviluppo della difesa europea e la politica globale degli Stati Uniti*, in Colombo, *La sfida americana...*, cit., p. 161.

¹⁸² M. Deaglio, *Drifting Apart. A Study of the Dis-Integration of the Euro-American Economy*, in F. Bruni (a cura di), *Transatlantic Relations: Economic Policy Issues*, Milano 2004, p. 14.

diritto ed alle istituzioni internazionali¹⁸³, mentre in America un «wilsonismo di destra» in realtà adottava i metodi della classica politica di potenza praticata in Europa prima del 1914. La diversa visione sul ruolo della forza militare era solo la manifestazione più evidente della divergenza di carattere generale sulla *governance* globale, sulla diversa visione del rapporto tra sovranità nazionale ed istituzioni internazionali.

Vi erano poi divergenze su questioni specifiche ma fondamentali della politica internazionale, come il diverso atteggiamento degli europei e degli americani riguardo allo Stato di Israele, visto molto più negativamente nel Vecchio Continente¹⁸⁴. Anche sugli aiuti allo sviluppo Europa e Stati Uniti agivano in base ad ottiche in parte diverse. L'UE ed i suoi membri fornivano il 55% del totale degli aiuti, per cui gli Stati Uniti, con il 24% restavano il singolo Stato maggior donatore. Sia la media UE della percentuale degli aiuti rispetto al PIL, 0,35%, che quella statunitense, 0,15%, erano al di sotto dell'0,7% indicato come obiettivo condiviso dalla comunità internazionale. Il dato significativo era però che l'UE nel suo complesso spendeva negli aiuti internazionali il 20% delle sue spese militari, mentre gli Stati Uniti spendevano solo il 3,5% del loro bilancio della difesa. Sia Stati Uniti che UE sottolineavano il legame tra sviluppo economico, avanzamento della democrazia e sicurezza internazionale, ma le loro filosofie e politiche presentavano significative differenze. «Da parte della UE, la prima priorità è sradicare la povertà. [...] Le politiche di aiuti e di sviluppo della UE, a differenza di quelle degli USA, non sono guidate da considerazioni relative a minacce né orientate soprattutto al problema della sicurezza [...]. Mentre la priorità degli USA è accrescere la "sicurezza nazionale degli Stati Uniti", lo scopo della UE è di costruire un "mondo migliore" che di per sé migliorerà la sicurezza della UE»¹⁸⁵.

¹⁸³ «Tali istituzioni non servono tanto a risolvere le controversie quanto a crearle, mascherando i crimini di tiranni non responsabili come se fossero decisioni collettive di stati-nazione» è invece il giudizio di un conservatore che rispecchia le posizioni americane (Scruton, *L'Occidente e gli altri...*, cit., p. 111).

¹⁸⁴ Cfr. i sondaggi cit. in Hopf, *Dissipating Hegemony...*, cit., p. 52.

¹⁸⁵ N. Gnesotto, *The developing world. Europe and America's different visions of how to help the Third World*, <http://www.europesworld.org/EWSettings/Article/tabid/78/Id/80a4ca4a-31ee-4198-9dbc-c2ab4929b790/language/fr-FR/Default.aspx>.

Global Warming Concerns

| | A great deal | A fair amount | Only a little/ Not at all | DK |
|---------------|--------------|---------------|------------------------------|----|
| United States | 19% | 34% | 47% | 1% |
| Great Britain | 26% | 41% | 32% | 1% |
| Spain | 51% | 34% | 14% | 2% |
| France | 46% | 41% | 14% | 0% |
| Germany | 30% | 34% | 36% | 1% |
| Russia | 34% | 31% | 34% | – |
| Indonesia | 28% | 48% | 23% | 1% |
| Egypt | 24% | 51% | 23% | 1% |
| Jordan | 26% | 40% | 34% | – |
| Turkey | 41% | 29% | 23% | 8% |
| Pakistan | 31% | 25% | 39% | 5% |
| Nigeria | 45% | 33% | 20% | 2% |
| Japan | 66% | 27% | 7% | 0% |
| India | 65% | 20% | 13% | 2% |
| China | 20% | 41% | 37% | 2% |

Based on those who have heard about the “environmental problem of global warming”

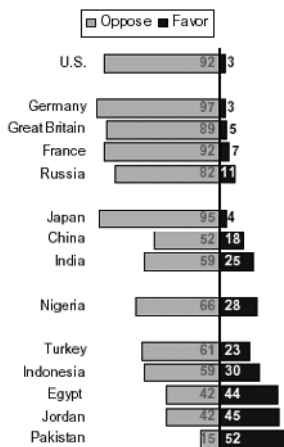
Si potrebbero citare altre questioni, anche marginalmente o per nulla legate alla politica internazionale. Gli Stati Uniti sono stati descritti come un «*penal state*» invece che un «*welfare state*»: «nessun Paese europeo, nemmeno il Regno Unito, è pronto a tollerare i livelli di abbandono sociale prodotti dal mercato libero negli Stati Uniti»¹⁸⁶. Riguardo alla pena di morte gli Stati Uniti sono vicini alla Cina e ad altri Paesi non occidentali e lontani dall'Europa. Per più di due decenni, fino alla metà degli anni '80, furono i

¹⁸⁶ C. Phelan, *Political Economy. Divergence and convergence between the United States and Europe*, in Baylis - Roper, *The United States and Europe...*, cit., p. 177.

governanti americani a perseguire una dettagliata legislazione di protezione dell'ambiente e dei consumatori che andava al di là degli *standard* europei. Dalla fine degli anni '80 la situazione è cambiata; i repubblicani americani sono a favore dei cibi transgenici e sottovalutano i problemi climatici o comunque ritengono che la risposta americana ad essi verrà dal libero mercato, dalla tecnologia e dalle industrie, mentre i democratici sono più interventisti¹⁸⁷.

Su altre questioni, le opinioni convergono maggiormente, ad esempio l'opposizione al possesso di armi atomiche da parte dell'Iran.

Iran Acquiring Nuclear Weapons



Il rapporto 2003 *The Transatlantic Trends* rilevava che l'83% degli americani ed il 79% degli europei concordava sul fatto di avere

¹⁸⁷ A. Sheingate, *Transatlantic Tensions in Food and Agriculture: Coming Together?*; P. Kurzer, *European Environmental Leadership: The EU Approach to GM Foods*, in Ilgen, *Hard Power, Soft Power...*, cit., cap. 8 e 9; D. Sicurelli, *Divisi dall'ambiente: gli USA e l'Unione Europea nelle politiche del clima e della biodiversità*, Milano 2007. Nell'aprile 2007 l'allora Ministro degli esteri britannico Margaret Beckett definì il cambiamento climatico un problema di sicurezza internazionale (<http://www.iht.com/articles/ap/2007/04/17/america/NA-GEN-US-Climate-Change-Security.php>), mentre la CIA ha il mandato di studiarne le implicazioni per la sicurezza degli Stati Uniti (www.boston.com/news/nation/articles/2007/04/09/bill_ties_climate_to_national_security/).

differenti valori sociali e culturali. Anche la società ed i cittadini britannici ed americani, i cugini più stretti, rivelavano significative differenze di identità¹⁸⁸. Una divergenza di fondo, apparentemente non attinente alla politica internazionale, ma in realtà fondamentale, riguardava il fatto che una percentuale molto più alta di americani rispetto agli europei credeva nell'esistenza di Dio e riteneva che la religione dovesse giocare un ruolo fondamentale nella propria vita¹⁸⁹. Di fronte alla sfida islamica, l'Europa ostentava il suo laicismo, senza rendersi conto che «se tutto ciò che la civiltà occidentale ha da offrire è la libertà, allora si tratta di una civiltà volta alla sua stessa distruzione. Inoltre, una libertà ostentata di fronte a proibizioni di stampo religioso finisce con il rappresentare un atto di aggressione, che sollecita il giusto castigo da parte di coloro la cui religiosità è da questa offesa»¹⁹⁰. Il rifiuto dell'UE di ricordare le radici cristiane dell'Europa rivelava il rifiuto di una tradizione che aveva fatto la grandezza dell'Europa: «C'è qui un odio di sé dell'Occidente che è strano e che si può considerare solo come qualcosa di patologico [...] non ama più se stesso; della sua storia vede solo ciò che è deprecabile e distruttivo, mentre non è più in grado di percepire ciò che è grande e puro»¹⁹¹. Gli americani amano invece il loro Paese e lo considerano sempre «la speranza migliore per l'umanità».

Le ragioni per una crisi dell'alleanza transatlantica dunque non mancavano. Adottando la visione neo-realista in base alla quale le alleanze si formano in risposta a minacce percepite, sopravvivono grazie alle minacce e muoiono in assenza di minacce, si è

¹⁸⁸ Cfr. i sondaggi cit. in Hopf, *Dissipating Hegemony...*, cit., p. 41.

¹⁸⁹ Cfr. le statistiche al riguardo in McCormick, *The European Superpower...*, cit., pp. 150-51. Cfr. F. Felice, *Neocon e teocon: il ruolo della religione nella vita pubblica statunitense*, Soveria Mannelli 2006, H. Hecló - W.M. McClay (eds.), *Religion returns to the public square: faith and policy in America*, Washington 2003, M. Van Herpen, *Six Dimensions of the Growing Transatlantic Divide: Are the US and Europe Definitely Driving Themselves Apart?*, in Gardner, *NATO and the European Union...*, cit., pp. 205-7.

¹⁹⁰ Scruton, *L'Occidente e gli altri...*, cit., p. 4. G. Weigel (*La cattedrale e il cubo: Europa, America e politica senza Dio*, Soveria Mannelli 2006), giudica l'Europa in preda ad un laicismo imperante, che però, giustamente, P. Jenkins (*God's Continent. Christianity, Islam and Europe's Religious Crisis*, New York 2007) ritiene riguardi principalmente le élites.

¹⁹¹ Così l'allora Cardinale Ratzinger (M. Pera - J. Ratzinger, *Senza radici. Europa relativismo cristianesimo islam*, Milano 2004, p. 70).

visto che il terrorismo internazionale di matrice islamica non svolgeva in questo senso il ruolo che era stato dell'Unione Sovietica e del comunismo. L'alleanza transatlantica però appariva meglio descrivibile come «alleanza autorevole», che dura in base a tre condizioni: «un'identità condivisa, nessuna alternativa, e sfidanti soddisfatti»¹⁹². Il primo punto è stato ampiamente discusso e si può giungere al classico dilemma se il bicchiere sia sufficientemente pieno o troppo vuoto.

La questione degli «sfidanti soddisfatti» presentava certamente gravi rischi per l'alleanza transatlantica. Durante la Guerra Fredda «la *leadership* americana dell'Occidente era un semplice dato di fatto, non qualcosa da riconquistare ogni giorno in una situazione in forte evoluzione»¹⁹³. Secondo Reid, l'UE era una superpotenza mondiale che trova nell'anti-americanismo un elemento di coesione: «Il piacere che gli Europei derivano dal denigrare l'America è diventato un altro legame che unifica il continente. Il diffuso anti-americanismo ha rafforzato la convinzione europea che un'Unione Europea integrata dovrebbe opporsi come un contrappeso al brutto americano»¹⁹⁴. Chirac voleva «un mondo multipolare in cui l'Europa funga da contrappeso al potere politico e militare dell'America»; secondo l'ex Cancelliere tedesco Helmut Schmidt, pur non certo un tiepido atlantista, Germania e Francia condividevano «l'interesse comune a non cedere all'egemonia del nostro potente alleato, gli Stati Uniti»; il Commissario della UE per le relazioni esterne, il britannico (!) Chris Patten invitava l'Europa a diventare «un attore autorevole [...] un contrappeso e una controparte importanti degli Stati Uniti»¹⁹⁵.

Come si è visto, per Charles Kupchan l'UE aveva ormai tutte le carte per rendersi pienamente indipendente dagli Stati Uniti e diventare il loro principale sfidante («l'Unione Europea è un polo emergente che divide l'Occidente in due metà, americana

¹⁹² Hopf, *Dissipating Hegemony...*, cit. p. 62.

¹⁹³ Terzuolo, *L'eredità di George W. Bush...*, cit., p. 155.

¹⁹⁴ T.R. Reid, *The United States of Europe. The New Superpower and the End of American Supremacy*, New York 2004, p. 10. L'aspirazione dell'UE a configurarsi come potenza in competizione con gli Stati Uniti viene definita da Timothy Garton Ash «euronazionalismo» (<http://www.europaeum.org/content/view/863/71>).

¹⁹⁵ Le tre citazioni in Ferguson, *Colossus...*, cit., p. 240.

ed europea»); egli prevedeva una divisione formale dell'Occidente in due parti sempre più distanti, come l'Impero romano d'Occidente e d'Oriente¹⁹⁶. Più prudentemente Joseph Nye riteneva che l'UE avesse le potenzialità per sfidare gli Stati Uniti. La mancanza di una vera capacità militare era però sicuramente un limite grave dell'UE. Se per la sua volontà di controbilanciare gli Stati Uniti l'UE metteva a rischio l'alleanza transatlantica, Washington la comprometteva perseguendo l'obiettivo della «preservazione del momento unipolare», che costituiva l'essenza della *grand strategy* dell'amministrazione Bush¹⁹⁷. Tutta la storia degli Stati Uniti dimostra comunque la loro indisponibilità, o quanto meno impreparazione, a condividere il potere con altri.

«L'America è ed è sempre stata una forza rivoluzionaria, una presenza perturbatrice, talvolta involontaria, ma comunque decisiva, dello *status quo* ovunque abbia fatto sentire la sua influenza»¹⁹⁸. A maggior ragione gli Stati Uniti, a seguito dell'11 settembre, erano una vera Potenza revisionista¹⁹⁹ a livello mondiale, volta al cosiddetto *regime change* in campo internazionale, obiettivo perseguito talvolta in maniera allo stesso tempo impaziente, maldestra e senza continuità nel medio termine. L'Europa (l'UE) era conservatrice, non nel senso di una *Realpolitik* (peraltro ben presente dietro la pomposa retorica di Chirac), secondo la sua antica tradizione diplomatica, ma piuttosto di un *appeasement* espressione di chi vorrebbe essere lasciato in pace senza nulla rischiare, sperando in un tramonto il più possibile lungo e dorato. L'Europa è rimasta a Monaco (1936) o ad Helsinki (1975), culmine delle illusioni della «grande distensione». Gli Stati Uniti riprendevano il Reagan del discorso sull'«impero del male». Storicamente questo è un paradosso, perché la potenza egemone è in genere per lo *status quo*, del quale si avvantaggia; gli Stati Uniti invece, non paghi della

¹⁹⁶ Cfr. Kupchan, *La fine dell'era americana...*, cit., pp. 154-62. Di fronte al solito paragone suggestivo ma storicamente discutibile verrebbe da chiedere a chi spetterebbe il ruolo di Impero d'Occidente, destinato a cadere quasi mille anni prima dell'altro.

¹⁹⁷ C. Stefanachi, *L'Europa nella politica globale degli Stati Uniti*, in Colombo, *L'Occidente Diviso...*, cit., p. 33.

¹⁹⁸ Kagan, *Il diritto di fare la guerra...*, cit., p. 39.

¹⁹⁹ È questa l'opinione anche di Lindley - French, *Gli Stati Uniti e il Direttorio...*, cit. p. 160, e di F. Salleo, *Il rapporto transatlantico*, in *Dialoghi diplomatici*, 193/94, 26-3-07.

loro condizione di unica superpotenza, "rilanciavano" sulla scena mondiale. L'Occidente, e la NATO, si trovavano quindi tra i due fuochi di Stati Uniti che flettevano i muscoli, salvo poi non reggere alla distanza (oggi in Afghanistan, Iraq, come ieri in Vietnam ed in Somalia) e di un'Europa che si crogiolava nella sua ignavia.

Alla fine il fattore di maggiore coesione dell'alleanza transatlantica come «alleanza autorevole» poteva essere costituito dalla mancanza di alternative. L'Europa debole militarmente aveva ancora bisogno degli Stati Uniti, che, in crisi di legittimità e di immagine, avevano a loro volta bisogno del sostegno politico del Vecchio Continente. Quindi occorreva un'unione delle forze per rimediare alle reciproche debolezze e contribuire efficacemente all'ordine mondiale, poiché «nessun problema importante nel mondo può essere risolto senza l'impegno congiunto di Stati Uniti ed Europa»²⁰⁰. «Mentre svanisce il momento unipolare, la nuova multipolarità si rivelerà più stabile se può basarsi su una partnership transatlantica alla quale le altre maggiori Potenze possono unirsi, ma che non possono indebolire»²⁰¹. Europa e Stati Uniti erano meno vicine che durante la Guerra Fredda, ma erano pur sempre più prossime di quanto ciascuna delle due sponde dell'Atlantico lo fosse ad altri.

Una ragione di fondo geopolitica dell'alleanza transatlantica era indicata da Kissinger: «Senza l'America, l'Europa diventerebbe un'estensione peninsulare, perfino un ostaggio, dell'Eurasia, trascinata nel vortice dei suoi conflitti ed obiettivo primario delle correnti radicali e rivoluzionarie che percorrono molte delle regioni ad essa confinanti», mentre «gli Stati Uniti, separati dall'Europa, diventerebbero, dal punto di vista geopolitico, un'isola al largo delle coste dell'Eurasia [...] obbligata a condurre verso l'Europa

²⁰⁰ Così l'appello di 17 personalità europee che conclude e riassume il senso di Parsi, *L'alleanza inevitabile...*, cit., pp. 195-96. «Mentre nessun grande problema internazionale può essere risolto senza l'America, l'America non può risolvere da sola nessun grande problema internazionale» (Brzezinski, *The Dilemma of the Last Sovereign...*, cit., p. 42). Cfr. anche C.A. Kupchan - V.E. Parsi, *La quarta era: la prossima fase delle relazioni atlantiche*, in *Vita e Pensiero*, novembre-dicembre 2006, p. 27; Bertram, *NATO's Only Future...*, cit., p. 6. Gli Stati Uniti che hanno l'*hard power* e l'UE che ha il *soft power* potrebbero usare un approccio *bad cop/good cop* (J.S. Nye Jr., *Soft Power and European-American Affairs*, in Illgen, *Hard Power, Soft Power...*, cit., cap. 25).

²⁰¹ Serfaty, *The United States, the European Union, and NATO...*, cit., p. 17.

quel tipo di strategia dell'equilibrio di potenza che essi hanno tradizionalmente respinto»²⁰². L'Europa, anche se era solo una delle quattro aree di interesse vitale degli Stati Uniti (le altre tre sono Asia nord-orientale e sud-occidentale e litorale est-asiatico) restava la «porta d'ingresso per gli Stati Uniti alla gran parte del mondo», il retroterra logistico e la piattaforma strategica per la proiezione negli spazi extra-europei²⁰³.

Vi è poi una minaccia, o per essere più *politically correct*, una sfida che dovrebbe preoccupare europei ed americani: il declino dell'Occidente²⁰⁴ dal punto di vista demografico, non solo in termini percentuali generali, ma anche del maggiore invecchiamento: nel 2025 gli ultrasessantenni saranno il 30% della popolazione dei Paesi sviluppati e solo il 13% di quelli in via di sviluppo. Il declino demografico riguarda più l'Europa (ed in essa particolarmente l'Italia) degli Stati Uniti, ed è forse una conferma della diversa fiducia nel futuro che si ha sulle due sponde dell'Atlantico. L'Occidente resta forte dal punto di vista economico, ma anche qui sta perdendo terreno: negli anni '50 gli Stati Uniti rappresentavano oltre metà del PIL mondiale ed i Paesi dell'odierno G7 circa l'80%, nel 2005 le percentuali erano scese rispettivamente al 28% ed al 70%. Secondo certe previsioni, nel 2025 i paesi dell'OCSE produrranno solo il 40% della ricchezza mondiale (rispetto al 55% del 2000) ed in termini di PIL i cinque Paesi più ricchi saranno Stati Uniti, Cina, Giappone, India e Germania. Militarmente il potere degli Stati Uniti è schiacciante, ma, come si è visto, particolarmente a disagio nelle guerre nel Sud del mondo, anche perché tutte le nazioni post-industriali, proprio per il tasso zero di crescita demografica, sono «in effetti demilitarizzate o quasi» e praticano un tipo di

²⁰² H. Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, New York 2001, p. 52.

²⁰³ Stefanachi, *L'Europa nella politica globale...*, cit., pp. 34-35.

²⁰⁴ N. Gnesotto, *The growing powerlessness of the West*, <http://www.europesworld.org/EWSettings/Article/tabid/78/Default.aspx?Id=c8af3167-ea5f-436f-850c-028ae87de061>.

guerra «post-eroico», che mira a limitare le perdite²⁰⁵. La seguente tabella, che elabora i dati di un articolo²⁰⁶, è eloquente.

Percentuali di maschi tra i 15 ed i 29 anni sulla popolazione mondiale

| | 1914 | 2005 | 2020 |
|------------------------------|------|------|------|
| <i>Europa - USA - Canada</i> | 34,8 | 13,8 | 11,4 |
| <i>Resto del mondo</i> | 65,2 | 87,2 | 88,6 |
| <i>Musulmani</i> | 9,5 | 28 | 30 |

Paul Kennedy identifica la sfida del XXI secolo nella risposta del «potere della tecnologia» alle sfide lanciate dal «potere della popolazione»²⁰⁷. L'esito finale però sarà a favore di quest'ultimo, il «differenziale tecnologico consentirà ancora a lungo al mondo industrializzato, in netto declino demografico rispetto ai Paesi in via di sviluppo, di garantire la propria sicurezza e il proprio benessere. Beninteso tale garanzia avrà un termine, dato che nei tempi lunghi della storia le uniche vittorie che contano sono quelle demografiche»²⁰⁸. Una prospettiva sulla quale l'Occidente dovrebbe riflettere.

²⁰⁵ E.N. Luttwak, *Where Are the Great Powers? At Home with the Kids, e Toward Post-Heroic Warfare*, in *Foreign Affairs*, July/August 1994, pp. 23-28 e May/June 1995, pp. 109-22.

²⁰⁶ G. Heinsohn, *Babies Win Wars*, in *The Wall Street Journal Europe*, 6-3-06. Per un confronto tra la fecondità nel mondo e nei Paesi musulmani cfr. Todd, *Dopo l'impero...*, cit., pp. 32-36.

²⁰⁷ P. Kennedy, *Verso il XXI secolo*, Milano 1993, pp. 26 e 286.

²⁰⁸ C. Jean, *Geopolitica*, Roma-Bari 1995, p. 81.

CAPITOLO V

Gli anni difficili di Obama

Dobbiamo stare uniti tutti insieme, o del tutto certamente verremo tutti impiccati separatamente¹.

[Benjamin Franklin]

Non si può sostenere l'egemonia senza il consenso. Il consenso richiede l'esistenza di un'alternativa peggiore della stessa egemonia. Il che spiega il motivo per cui la LEADERSHIP globale americana si affermò nel Ventesimo secolo: in parte fu abilità, in parte fortuna, ma comunque c'era sempre qualcosa di peggio.

[John Lewis Gaddis]

1. La storia si ripete?

Questo paragrafo non ha certo la pretesa di approfondire gli otto anni della presidenza di Barack H. Obama come si è fatto per la presidenza di George W. Bush. Lo scopo è solo di offrire una rassegna sommaria e selettiva, necessariamente meno corredata di fonti e più soggettiva, dell'evoluzione subita dalle questioni oggetto del volume.

Come spesso in passato, alle elezioni presidenziali americane del 2008 la maggioranza dell'*Intelligencija* europea tifò per il candidato progressista. Obama vinse perché, come indicarono i sondaggi, circa 2/3 dell'elettorato americano votò avendo come prima preoccupazione la crisi economica appena esplosa e relegando invece ai margini la "guerra al terrorismo" e le campagne in Afghanistan e Iraq, che importavano solo all'11-15%. Quindi prevalse il candidato considerato esperto di economia rispetto al

¹ Franklin pronunciò queste parole nel 1776, dopo la firma della dichiarazione d'indipendenza americana. Il gioco di parole inglese («*We must all hang together, or most assuredly we will all hang separately*») non può essere reso con efficacia dalla traduzione.

“guerriero” McCain. Nel gennaio 2016 il 51% dell'opinione pubblica americana sembra invece di nuovo considerare il terrorismo islamico la prima emergenza².

All'inizio del 2015, sempre gli americani apparivano poi rimanere in maggioranza insoddisfatti della posizione di Washington nel mondo, mentre si dividevano quasi equamente tra ottimisti e pessimisti nel valutare la percezione che gli altri Paesi avevano del loro. Dal febbraio 2009 al febbraio 2015 è quasi triplicata la percentuale di coloro che ritengono che gli altri leader mondiali non abbiano «molto rispetto» per il Presidente Obama, comunque certamente molto più “rispettato” di Bush Jr. nei suoi ultimi tre anni. Il 68% continua a ritenere importante che gli Stati Uniti siano la prima potenza militare mondiale³. Il sondaggio *Transatlantic Trends 2014*⁴ vedeva poi un forte incremento della percentuale di europei che desideravano una *leadership* degli Stati Uniti, 56% rispetto al 36% del 2008, e un lieve incremento di americani che auspicavano una guida dell'UE, 70% rispetto al 68%. Il livello di approvazione del Presidente Obama era però significativamente calato in tutti i Paesi europei considerati, con un vero crollo in Russia e Turchia. Il sostegno alla NATO rimaneva stabile negli Stati Uniti e nella UE, oscillante in entrambi i casi intorno al 60%.

Obama era un “guerriero riluttante”. Come promesso in campagna elettorale, pose presto fine all'impegno militare in Iraq, la «*war of choice*». Il nuovo Presidente mise però in guardia gli europei che la guerra al terrorismo islamico continuava: «penso sia importante per l'Europa comprendere che, anche se ora io sono il Presidente e non lo è più George Bush, al-Qaida è sempre una minaccia e non possiamo in qualche modo pretendere che, poiché Barack Hussein Obama è stato eletto Presidente, improvvisamente ogni cosa vada a posto»⁵. Queste parole furono pronunciate il 3 aprile 2009 al vertice NATO di Kehl-Strasburgo, in occasione dei 60 anni dell'Alleanza, dove Obama disse di essere venuto: «per ascoltare, imparare, guidare, poiché tutti noi abbiamo la responsabilità di fare le nostre parti. L'America non può fronteggiare da sola le sfide globali; né lo può fare l'Europa senza l'America». Le

² Cfr. *Corriere della Sera*, 13-1-2016, p. 6.

³ <http://www.gallup.com/poll/116350/position-world.aspx>.

⁴ http://trends.gmfus.org/files/2012/09/Trends_2014_complete.pdf.

⁵ http://www.pbs.org/newshour/bb/europe-jan-june09-nato_04-03.

prime dichiarazioni e atti dei vertici della nuova amministrazione ribadirono in maniera forte ma abbastanza scontata e rituale l'importanza della NATO.

Nel febbraio precedente Obama aveva ordinato l'invio in Afghanistan di altri 21.000 militari, portando il totale degli americani a 68.000 e chiedendo agli Alleati di fare altrettanto, con scarso successo. In dicembre Obama indicò il luglio 2011 come data per l'inizio del ritiro delle truppe americane dall'Afghanistan e un anno dopo dichiarò che per la fine del 2014 la missione di forze combattenti sarebbe terminata. Anche la «*war of necessity*» finiva, o meglio gli Stati Uniti imboccavano una *exit strategy*. Difficile dire quanto in questa decisione pesò l'atteggiamento poco collaborativo degli europei. Ucciso Osāma bin Lāden, il 23 maggio 2013 Obama dichiarò: «Dobbiamo definire il nostro sforzo non come una “guerra al terrore” illimitata, ma piuttosto come una serie di continui sforzi mirati a smantellare specifiche reti di estremisti violenti che minacciano l'America»⁶.

In Afghanistan, all'inizio del 2016, la situazione resta aperta e tutto sommato non è una pessima notizia. Il dato peggiore è che «nei soli primi 6 mesi dell'anno [2015] sono già caduti 4.100 tra soldati e poliziotti afgani e altri 7.800 sono rimasti feriti (con un incremento quasi del 50% rispetto all'anno precedente)»⁷. Ciò è conseguenza del fatto che le forze della coalizione internazionale a guida NATO (*Resolute Support*) non svolgono più missioni di combattimento.

Certamente Obama non condivideva per nulla l'idea sopra descritta⁸ della NATO come alleanza globale delle democrazie, espressione della civiltà occidentale. Il “patriottismo” occidentale non fa parte del bagaglio ideologico di Obama: «Obama è, in virtù delle sue esperienze e della sua formazione, un multiculturalista

⁶ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>.

⁷ F. Manenti - F. Tosato, *Le incognite per l'Afghanistan nel passaggio da ISAF a Resolute Support*, Osservatorio di politica internazionale del CeSI, n. 109, settembre 2015, p. 14. Per una puntuale ricostruzione della guerra in Afghanistan in una prospettiva storica di lungo periodo si veda ora: G. Battisti - F. Saini Fasanotti, *Storia militare dell'Afghanistan. Dall'Impero dei Durrani alla Resolute Support Mission*, Milano 2015. Il Generale Giorgio Battisti è stato Capo di Stato Maggiore del Comando ISAF dal gennaio 2013 al gennaio 2014.

⁸ Cfr. cap. III, § 1, pp. 129 ss.

capace di unire patriottismo e orgoglio americani con l'empatia per le culture extraoccidentali. Ciò con cui noi europei dovremo misurarci è il fatto che per lui sembra meno rilevante la categoria di Occidente e, quindi, anche il rapporto con l'Europa e con le radici europee della storia americana»⁹. Obama appare meno legato alla civiltà occidentale e soprattutto all'eredità che l'Europa ha trasmesso agli Stati Uniti, mentre dal punto di vista geostrategico la sua amministrazione ha prestato maggiore attenzione all'Asia rispetto all'Europa, soprattutto nei primi cinque anni.

Non è infatti solo una questione di radici culturali, ma anche di nuovi equilibri geopolitici, che rendono l'Europa sempre meno importante: «può sembrare sgradevole notare divergenze culturali nelle relazioni transatlantiche o ammettere che l'enorme popolarità e simpatia che Barack Obama raccoglie in Europa non coincidono necessariamente con una considerazione altrettanto grande del ruolo dell'Europa [...]. La fine dell'unilateralismo comporta un pragmatico dialogo con potenze più decisive dell'Europa, dalla Cina alla Russia, ai nuovi giganti economici del pianeta. Se l'Europa non è più un problema non è ancora la "soluzione dei problemi" come ha notato l'ex ministro degli Esteri francese Hubert Vedrine»¹⁰.

Obama diede un esempio del suo multiculturalismo nel discorso al Cairo del 5 giugno 2009, giustamente criticato per le concessioni politicamente corrette fatte all'Islam ed al suo ruolo positivo nel mondo, anche nella storia degli Stati Uniti!, trovando perfino modo di accusare i «Paesi occidentali» di praticare la discriminazione contro le donne musulmane che portano lo *hijab*, dal Presidente scorrettamente pronunciato *hajib*¹¹. *En passant*

⁹ A. Panebianco, *Europa dimenticata*, in *Corriere della Sera*, 7-6-09, p. 13. Appena entrato in carica, Obama rispedì a Londra il busto di Winston Churchill inviato al suo predecessore Bush.

¹⁰ M. Nava, *Le questioni aperte tra Obama e Sarkozy*, in *Corriere della Sera*, 7-6-09, p. 10.

¹¹ «Tra il pubblico musulmano globale – ha scritto a proposito del discorso il corrosivo Christopher Hitchens – oggi le persone sbagliate sghignazzano alle nostre spalle, mentre a coloro che dovrebbero essere nostri amici e alleati non resta che piangere» (C. Hitchens, *Le parole di Obama sul velo: un favore agli integralisti islamici*, in *Corriere della Sera*, 10-9-09, p). Il discorso del Cairo appariva «in totale controtendenza con l'era di George W. Bush, che invece privilegiava la collaborazione con gli alleati democratici appartenenti al mondo occidentale [...]

si potrebbe rilevare che anche nella Chiesa cattolica l'Europa ha subito un declassamento. Giovanni Paolo II e Benedetto XVI battendosi contro il laicismo e il relativismo e rivendicando le radici cristiane dell'Europa avevano riaffermato lo stretto legame tra il Cattolicesimo e il Vecchio Continente. Papa Francesco guarda alle "periferie del mondo" e il rigore dottrinale non è certo una sua peculiarità o priorità.

Giustamente Obama è stato definito un *Jeffersoniano*¹², riluttante quindi all'uso della forza e scettico sull'esportazione della democrazia. Nel maggio 2010 l'amministrazione Obama pubblicò la sua prima *National Security Strategy*, ove si riconosce che «nessuna nazione – non importa quanto potente – può fronteggiare da sola le sfide globali. Gli Stati Uniti devono rinnovare il loro ruolo guida nel mondo». L'uso della forza militare era indicato come *ultima ratio*, «soppesando attentamente i costi e i rischi di agire rispetto a quelli dell'inazione» e «ricercando un ampio sostegno internazionale, operando con istituzioni come la NATO ed il Consiglio di Sicurezza dell'ONU», anche se gli USA «devono riservarsi il diritto di agire unilateralmente per difendere la nazione e i suoi interessi». Si enunciava l'impegno alla *partnership* «con una più forte Unione Europea per promuovere obiettivi condivisi, specialmente nel favorire democrazia e prosperità nei Paesi dell'Europa orientale», il perseguimento «di un rapporto positivo, costruttivo e complessivo con la Cina». «Pur ricercando la collaborazione della Russia come *partner* responsabile in Europa e in Asia, [gli USA] sosterranno la sovranità e l'integrità territoriale dei suoi vicini».

Nel febbraio 2015 è stata pubblicata una nuova NSS¹³, che si apre con questa affermazione: «una forte e durevole *leadership* americana è essenziale per un ordine internazionale basato su regole che promuova la sicurezza e la prosperità globali nonché la dignità e i diritti umani di tutti i popoli. Il problema non può mai essere se l'America debba esercitare un ruolo di guida, ma come

in tutto il discorso Obama non accenna in alcun caso a come l'America intenderà gestire quegli scenari in cui al dialogo ed alla conciliazione si opporranno posizioni intransigentiste che propugnano valori opposti a quelli dell'America».

¹² In Obama però vi sono anche forti accenti *Hamiltoniani*, ad esempio il favore per il libero commercio e l'interventismo a sostegno della grande industria. Per una descrizione di tali tradizioni cfr. *supra*, pp. 217-19.

¹³ <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2015>.

farlo». In particolare, in coerenza con lo stile *Jeffersoniano*: «Noi guideremo con l'esempio. La forza delle nostre istituzioni ed il nostro rispetto per lo Stato di diritto forniscono un esempio per la governabilità democratica. Quando noi sosteniamo i nostri valori all'interno, siamo meglio in grado di promuoverli nel mondo». Il tradizionale unilateralismo americano è riaffermato ma assai attenuato¹⁴: «all'estero, stiamo dimostrando che mentre agiremo unilateralmente contro minacce ai nostri interessi vitali, noi siamo più forti quando mobilitiamo un'azione collettiva»¹⁵. Il ritiro delle Forze Armate dai vari conflitti sembra citato come fosse di per sé un successo: «sei anni fa, c'erano circa 180.000 truppe americane in Iraq e in Afghanistan. Oggi, ve ne sono meno di 15.000».

Il riferimento alla NATO suona così: «La NATO è la preminente alleanza multilaterale del mondo, rafforzata dagli storici stretti legami che abbiamo con Regno Unito, Francia, Germania, Italia e Canada. La NATO è più forte e coesa che mai in alcun momento della sua storia, specialmente grazie ai contributi dei Paesi nordici e dei nuovi membri come la Polonia e i Paesi Baltici». «Continueremo ad approfondire il nostro rapporto con l'Unione Europea, che ha contribuito a promuovere pace e prosperità nella regione». *Et de hoc satis* sulla UE, verrebbe da dire.

¹⁴ Sul punto Obama aveva usato un linguaggio più esplicito e altisonante nel discorso ai Cadetti di West Point del 28-5-2014: «L'America raramente è stata più forte rispetto al resto del mondo [...]. L'America deve sempre guidare sulla scena mondiale [...]. La componente militare [...] è e sempre sarà la spina dorsale di tale *leadership*. [...] Gli Stati Uniti useranno la forza militare, unilateralmente se necessario, quando i nostri interessi vitali lo richiedono. [...] Io credo nell'eccezionalismo americano con ogni fibra del mio essere» (http://www.nytimes.com/2014/05/29/us/politics/transcript-of-president-obamas-commencement-address-at-west-point.html?_r=0). Si veda però la nota 164 del cap. III.

¹⁵ «Saremo giusti e selettivi nell'uso della forza. [...] Gli Stati Uniti useranno la forza militare, unilateralmente se necessario, quando i nostri duraturi interessi lo richiedono; quando il nostro popolo è minacciato; quando la nostra vita è in gioco e quando la sicurezza dei nostri alleati è in pericolo. In queste circostanze, preferiamo agire con gli Alleati e i *partner*. La soglia dell'azione militare è più elevata quando i nostri interessi non sono minacciati direttamente. [...] In tutti i casi la decisione di usare la forza deve riflettere un mandato chiaro ed obiettivi raggiungibili e dobbiamo assicurarci che le nostre azioni siano efficaci, giuste e coerenti con le regole del diritto. [...] Ovunque e dovunque useremo la forza, lo faremo in una maniera che rispecchi i nostri valori e rafforzi la nostra legittimità». Un ritorno, insomma, alla dottrina Powell.

Il cerchiobottismo sembra ispirare, inevitabilmente e quindi non diversamente dalle precedenti NSS, i rapporti con la Cina e la Russia. Nel primo caso si parla da un lato della “modernizzazione” delle alleanze con Giappone, Corea del Sud, Australia e Filippine, ossia i patti di contenimento di Pechino¹⁶, dall’altro si esprime l’auspicio di una «relazione costruttiva» con una Cina «stabile, pacifica e prospera». Verso la Cina gli Stati Uniti sono obbligati a considerarla sia un *partner* sia un rivale e devono tener fede agli impegni difensivi con i loro alleati (vecchi e consolidati o nuovi e potenziali come il Vietnam) in Estremo Oriente che con Pechino hanno contenziosi. Per Mosca si parla di continuare ad imporle «costi significativi attraverso sanzioni ed altri mezzi» per dissuaderne l’«aggressione»; allo stesso tempo «la porta resta aperta ad una maggiore collaborazione con la Russia in aree di interesse comune, se scegliesse un percorso differente».

Difficile dissentire dalla conclusione: «l’America ha una capacità maggiore di qualunque altro Paese di adattarsi e riprendersi dalle crisi». Il senso dell’adattamento nel quarto di secolo dalla fine della Guerra Fredda sta nel passaggio degli Stati Uniti dalla condizione di superpotenza solitaria a quella di Potenza «prima tra pari» (*first among equals*). Tale espressione è ormai ricorrente nella pubblicistica internazionalistica e si ritrova in una bozza di *National Security Strategy 2013*, che accentuava una sensazione di declino¹⁷ e di profondo rivolgimento geopolitico: «Gli Stati Uniti guideranno l’ordine internazionale come una nazione “prima tra pari”, riflettendo le tendenze della demografia, della finanza globale e del potere militare [...]. Nel lungo periodo la nostra forza si basa sulla capacità di convincere piuttosto che di costringere. Gli Stati Uniti manterranno le più capaci Forze Armate della storia mondiale [...] [ma] l’America guiderà l’ordine internazionale attraverso i suoi ideali e la cooperazione, non solo la forza militare».

¹⁶ In base al *Taiwan Relations Act* del 10 aprile 1979 (<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-93/pdf/STATUTE-93-Pg14.pdf>), che regola le relazioni le “governing authorities on Taiwan” dopo la fine dei rapporti diplomatici con la “Republic of China”, Wahington è anche impegnata a garantire la sicurezza di Taipei.

¹⁷ <https://www.utexas.edu/lbj/sites/default/files/file/news/National%20Security%20Strategy%202013%20%28Final%20Draft%29.pdf>. Non sono chiari l’origine, la natura e l’utilizzo di tale documento.

Gli USA ricercheranno «un sistema internazionale favorevole agli interessi americani, ma né dipendente né ostile al loro predominio globale».

Il Presidente Obama ha conseguito alcuni obiettivi, l'indipendenza energetica, sfidando gli ambientalisti con le ricerche di *shale gas* e il *deepwater drilling* per il petrolio e creando contraddizioni con altre politiche ambientaliste come il *Clean Power Plan*, l'eliminazione di Osāma bin Lāden e più in generale l'aver scongiurato altri clamorosi attacchi terroristici sul territorio americano. Obama promise un maggiore rispetto del diritto internazionale, ma Washington continua a non aderire al Tribunale Penale Internazionale, il carcere di Guantánamo è ancora in funzione, e l'uso dei droni per esecuzioni mirate, l'infiltrazione nelle campagne di vaccinazione per raccogliere informazioni, lo spionaggio a tappeto di amici e alleati non hanno migliorato l'immagine di Washington. Non sarà chi scrive, convinto *Realpolitiker*, a scandalizzarsi di tale opportunismo, ma va rilevato che Obama è stato solo più furbo di Bush Jr., non più "morale". Non sono mancati i "danni collaterali", come il bombardamento dell'ospedale di Kunduz il 3 ottobre 2015.

Proprio sul piano della coerenza tra principi e interessi, la politica estera di Obama appare fallimentare. «Un'efficace politica estera è una equilibrata miscela di principi e convenienze. Obama ha snobbato i principi e ha perso anche sul piano delle convenienze»¹⁸. Il fallimento è particolarmente evidente in Medio Oriente, dove gli Stati Uniti sono apparsi esitanti e privi di strategia. L'unico segnale positivo appare la ripresa del dialogo con Teheran, peraltro resa possibile soprattutto dall'evoluzione della situazione politica iraniana, mentre i rapporti con i tradizionali alleati regionali (Arabia Saudita, Israele, Turchia) sono stati compromessi; il governo di Tel Aviv è stato sordo alle pressioni americane per un accordo con i palestinesi (ma questa non è una novità) fino al punto di deridere gli sforzi di Washington. Il declino degli Stati Uniti è stato più volte annunciato prematuramente; quella che è certa è comunque la delusione delle speranze suscitate sette anni fa, in verità più negli ambienti europei che nel suo Paese, da Obama.

¹⁸ A. Panebianco, *Un'assenza ingombrante*, in *Corriere della Sera*, 20-8-2013.

Naturalmente, a sua parziale scusante, va ricordato che Obama ha dovuto affrontare uno scenario che, pur privo del singolo drammatico evento epocale quale l'11 settembre 2001, si presentava complesso e disordinato in misura crescente. Tra la fine del 2010 e l'inizio del 2014 la situazione internazionale era progressivamente peggiorata lungo i due "archi di crisi" identificati già negli anni '90 del secolo XX e materializzatisi nel primo decennio del terzo millennio: la regione del Mediterraneo Allargato o *Middle East North Africa* (MENA) e l'Europa centro-orientale.

Le cosiddette "primavere arabe" hanno innescato un processo che ha promosso non tanto la democrazia quanto l'instabilità, la guerra civile e il terrorismo islamico. La posizione di Washington è parsa incerta. Anche senza sopravvalutare le rivelazioni di *Wikileaks* secondo le quali da almeno tre anni a Washington s'incoraggiavano le opposizioni ed il fatto che il Capo di Stato Maggiore dell'Esercito egiziano fosse in visita al Pentagono proprio mentre scoppiavano i disordini al Cairo, lasciava comunque perplessi la rapida evoluzione delle posizioni dell'amministrazione Obama che in tre giorni passò dalle dichiarazioni del Segretario di Stato Clinton che definiva «stabile» il governo di Mubarak alle intimidazioni al *Raïs*, che già aveva annunciato di non ricandidarsi, di lasciare «subito» la carica senza attendere un'ordinata transizione e la normale scadenza del mandato di lì a sei mesi. Poi gli Stati Uniti sono rimasti sostanzialmente alla finestra, seguendo il passaggio dal Presidente eletto Muḥammad Mursī, espressione dei Fratelli musulmani, al Generale Abd al-Fattah al-Sisi. Dal punto di vista istituzionale, l'Egitto tornava alla "normalità": un Generale (o Colonnello, come Gamal Abdel Nasser Hussein) assumeva il potere, come avveniva dal 1952. Lo eserciterà poi con una durezza che superava quella di Mubarak, ma, ovviamente, le esigenze di stabilità e lotta al terrorismo facevano passare in seconda linea gli scrupoli democratici.

Nel marzo 2011, la Francia, seguita a ruota dalla Gran Bretagna promosse un intervento militare in Libia. Non è qui possibile dilungarsi sulle motivazioni di Parigi¹⁹, che certo non si riducevano

¹⁹ Tra le motivazioni del governo di Parigi certamente vi era quella di migliorare la propria immagine, interna ed internazionale, e di consolidare una traballante influenza in Africa e nel mondo arabo, dopo la caduta di Mubarak, co-Presidente con Sarkozy della Unione per il Mediterraneo proposta dalla Francia (e avversata da Gheddafi), e del regime tunisino di Zine El-Abidine Ben Ali, al

alle esortazioni umanitarie del *nouveau philosophe* Bernard-Henri Lévy. Suscitando aspre e giustificate reazioni, la Francia cercò di escludere dalla guida delle operazioni la NATO, nella cui struttura militare era rientrata nel 2009, che invece, per salvare il salvabile, il governo italiano contribuì a coinvolgere. Gli Stati Uniti, rimasero defilati, *leading from behind*, ma determinanti. La “foglia di fico” di una risoluzione ONU non mancò. Essa chiedeva «un immediato cessate il fuoco» e autorizzava la comunità internazionale ad istituire una *no-fly zone* in Libia ed a utilizzare tutti i mezzi necessari per proteggere i civili ed imporre un cessate il fuoco; di fatto l'intervento servì a cacciare Mu'ammar Gheddafi, barbaramente ucciso con l'aiuto determinante degli occidentali, e provocò il crollo dello Stato in Libia, la lotta tra opposte fazioni, l'ascesa dei gruppi terroristi e la ripresa massiccia dell'emigrazione clandestina.

Un *replay* fu di poco evitato in Siria, dove infuriava e infuria la guerra civile, con un complesso gioco di ingerenze internazionali. Nel settembre 2013, Obama lanciò un ultimatum al governo di Bashar Hafiz al-Asad minacciando entro 48 ore un intervento militare punitivo, ma dovette fare marcia indietro di fronte all'opposizione dell'opinione pubblica e di parte del Congresso, di Russia, Cina, Iran, Italia e Santa Sede. La Camera dei Comuni non diede l'assenso ad un intervento armato di Londra, per cui Stati Uniti e Francia si trovarono isolati e dovettero accedere ad una mediazione della Russia. Nel giugno 2014, sviluppando precedenti entità, è stato proclamato lo “Stato Islamico dell'Iraq e della Siria” (*Islamic State of Iraq and Syria*, ISIS) o “Stato Islamico dell'Iraq e del Levante” (*Islamic State of Iraq and the Levant*, ISIL), noto anche come *Dā'ish*, con a capo un “Califfo” e con il peggioramento della minaccia del terrorismo islamico; al-Asad si è a poco a poco trasformato da tiranno da abbattere in attore del quale tenere conto, mentre la Russia, “nemico” in Europa, è divenuta *partner* essenziale in Medio Oriente.

Riguardo alle relazioni con la Russia, l'amministrazione Obama aveva presto annunciato una volontà di *reset*, seguita subito dalla

quale il Ministro degli esteri francese Michèle Alliot-Marie all'inizio della rivolta aveva offerto l'appoggio del suo Paese per reprimerla. La Alliot-Marie fu poi costretta alle dimissioni per aver goduto di vacanze a spese del governo di Tunisi, mentre il Primo Ministro François Fillon sfuggì di poco alla stessa sorte per aver usufruito di passaggi aerei a spese di Mubarak.

NATO²⁰. Il neo Segretario generale Anders Fogh Rasmussen dedicò il suo primo importante discorso pubblico ad un “nuovo inizio” delle relazioni con Mosca²¹. Peccato che lo concludesse citando la definizione del noto esperto russo Dimitri Trenin della Russia «che è solo il pianeta Plutone nel “sistema solare occidentale”», commentandola così: «in altre parole, mentre è formalmente parte del sistema, è collocata ai margini periferici dove è sola, al freddo e frustrata. Questa situazione è nell’interesse né della Russia né della NATO». Probabilmente a Mosca non avranno gradito essere definiti «soli, al freddo e frustrati», tanto più che era stato Trenin a fare l’intervista nella quale nel luglio precedente il Vice-Presidente Joseph Biden aveva invitato a non sopravvalutare la “debole” Russia²².

La crisi ucraina fece ripiombare le relazioni con Mosca in un clima pessimo. Anche qui non è possibile ricostruire in dettaglio gli eventi²³, il senso dei quali è però molto chiaro. Come già ricordato, il controllo dell’Ucraina è un *enjeu* fondamentale del post Guerra Fredda. Brzezinski propose di includere l’Ucraina nella NATO tra il 2005 ed il 2015²⁴. Nella primavera 2014 oggetto del contendere fu l’Accordo di associazione di Kiev con la UE. Il Presidente russo Putin osservò che un eventuale accordo

²⁰ La rinuncia dell’amministrazione Obama ad installare postazioni dello scudo antimissile in territorio ceco e polacco, sostituendole con sistemi imbarcati su navi, annunciata il 20 settembre 2009 e certamente motivata con solide ragioni strategiche ed operative, ovviamente risultò un gesto reale di distensione verso la Russia. Da questo punto di vista, anche per la forma dell’annuncio, essa provocò la reazione negativa di Polonia e Repubblica Ceca, accentuando la freddezza di esse e degli altri PECO verso il nuovo corso americano e suscitando le critiche degli ambienti americani più conservatori, già assai sospettosi riguardo ad esso.

²¹ *NATO and Russia: a New Beginning*, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Carnegie Endowment, Brussels, 18-9-2009, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_57640.htm.

²² *Biden’s Good Gaffe*, in *The Wall Street Journal Europe*, 29-7-09, p. 13.

²³ Sulla crisi si veda soprattutto l’eccellente E. Di Rienzo, *Il conflitto russo-ucraino. Geopolitica del nuovo dis(ordine) mondiale*, Soveria Mannelli 2015; più brevemente M. de Leonardis, *Ucraina: l’eredità della storia e il peso della geopolitica*, in *Rivista Marittima*, luglio 2014, pp. 10-20 e G. Cella, *Dove va Kiev? L’eterno dilemma Est-Ovest*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, 7/2014, pp. 217-43. Sulla storia di lungo periodo dell’Ucraina cfr. P.R. Magocsi, *A History of Ukraine. The Land and its People*, Toronto 2010, sul XX secolo K. Boeckh - E. Völkl, *Ucraina: dalla Rivoluzione rossa alla Rivoluzione arancione*, Trieste 2009.

²⁴ Z. Brzezinski, *La grande scacchiera*, Milano 1997, pp. 165-66.

di libero scambio tra Bruxelles e Kiev avrebbe rappresentato una seria minaccia per l'economia della Russia, poiché essendovi accordi di libera circolazione delle merci tra quest'ultima e Ucraina, i prodotti europei qualitativamente superiori avrebbero invaso il mercato russo mettendo in crisi moltissime aziende russe con serie conseguenze anche sui livelli di occupazione. Poco dopo fu annunciata la firma di un accordo tra Mosca e Kiev, che prevedeva sconti consistenti sul prezzo della fornitura di gas russo all'Ucraina, la semplificazione delle norme relative agli scambi reciproci e soprattutto l'impegno della Russia a riacquistare titoli di Stato ucraini per quindici miliardi di dollari, senza le garanzie e le verifiche richieste in casi simili dal FMI o dalla UE. La mancata firma dell'Accordo con la UE, suscitò la rivolta di piazza, favorita anche da agenti occidentali, che, dopo una sanguinosa *escalation*, portò alla fuga del Presidente Yanukovich, alla quale la Russia reagì con l'annessione della Crimea²⁵, sanzionata da un referendum nella penisola, e fomentando il separatismo delle regioni sud-orientali dell'Ucraina. L'annessione della Crimea è ormai da considerare irreversibile, anche se non formalmente riconosciuta dalla comunità internazionale; come tale va ad aggiungersi ad altre situazioni di fatto già esistenti in Europa, Kosovo, Transnistria (che ha chiesto l'unione alla Russia contestualmente all'annessione della Crimea), Ossezia del sud e Abkhazia.

Si confrontavano strategie politico-economiche contrapposte e venivano al pettine nodi storici eredità della Prima guerra mondiale e della fine della Guerra Fredda, conclusa senza un accordo che riconoscesse gli interessi fondamentali della Russia, seguendo un modello opposto al Congresso di Vienna del 1815 e più ispirato al *diktat* di Versailles nel 1919. In termini più generali crollavano le illusioni di un ordine internazionale ispirato al rispetto di regole giuridiche (lasciamo stare la morale che in tale campo conta ancor meno che in politica interna) e, non cancellata dalla globalizzazione tecnologica ed economica, ritornava la classica

²⁵ Nel 1783, durante il regno della Zarina Caterina II e a seguito della guerra russo-turca (1768-1774), la Russia annesse la penisola di Crimea, antico khanato ottomano dalla fine del XV secolo. Nel 1954, terzo centenario dell'unione tra Russia e Ucraina, su impulso del *leader* sovietico Nikita Chruščëv, di ascendenza ucraina, il governo di Mosca trasferì la penisola di Crimea dalla Repubblica Socialista Sovietica Russa alla Repubblica Socialista Sovietica Ucraina.

politica di potenza, con i conflitti territoriali e le zone d'influenza: Washington ha le proprie in ogni parte del mondo, Putin ne rivendica almeno nell'"estero vicino". Le parole del Segretario di Stato americano Kerry di condanna dell'annessione della Crimea colsero questo cambiamento: «non ci si può proprio comportare nel XXI secolo alla maniera del XIX, invadendo un altro Paese con un pretesto del tutto infondato»²⁶. Saggiamente Henry Kissinger, che si ispira al classico realismo dell'ottocentesco "concerto europeo" ha scritto che: «se l'Ucraina vuole sopravvivere e prosperare non deve diventare l'avamposto di una parte contro l'altra, ma fare da ponte tra le due»²⁷. Sul piano dei valori, la "democrazia sovrana" di Putin si discosta certamente dagli *standard* occidentali, ma per altri versi è portatrice di valori identitari e religiosi (ad esempio nella difesa della famiglia tradizionale) che andrebbero recuperati anche nell'Occidente relativista, altrimenti destinato ad una più o meno dorata decadenza.

All'inizio del 2016 la crisi ucraina è congelata e se ne parla poco, anche perché l'Occidente ha dovuto comprendere che la Russia è un *partner* indispensabile nella lotta al terrorismo islamico, la cui pericolosità è drammaticamente aumentata. Meglio tardi che mai. Nonostante la necessità di collaborare con la Russia, alla fine del 2015 la NATO ha comunque aperto le porte al Montenegro, suscitando le proteste di Mosca. Con tutto il rispetto dovuto al Paese in cui nacque la Regina Elena, non sembra che l'inclusione del Montenegro quale 29° membro della NATO meriti eccessiva attenzione. Ben diverso sarebbe se la NATO inglobasse Georgia, Serbia o Ucraina. Come un *lifting* a una vecchia signora, la crisi ucraina ha riportato la NATO alla sua giovinezza, facendole flettere i muscoli contro Mosca.

Nel 2010 la NATO aveva approvato un nuovo Concetto Strategico, un documento molto più breve di quelli del 1991 e

²⁶ <http://www.reuters.com/article/2014/03/02/us-ukraine-crisis-usa-kerry-idUSBREA210DG20140302>. Peraltro apparivano francamente bizzarre tali dichiarazioni da parte del rappresentante di un Paese responsabile di attacchi e invasioni simili, anche recenti (Kosovo e Iraq). Obama ha dichiarato che «Mosca è dal lato sbagliato della storia» (http://www.corriere.it/esteri/14_marzo_03/ucraina-non-cedera-mai-crimea-567931aa-a2c2-11e3-b600-860f014e2379.shtml). La Merkel usò un'espressione analoga.

²⁷ *Henry Kissinger: To settle the Ukraine crisis, start at the end*, in *The Washington Post*, 5-3-2014.

del 1999 (meno della metà), che si concentrava sui compiti della NATO, invece di fare una lunga lista di scenari, rischi e sfide, destinata a divenire presto obsoleta, ed era ispirato al concetto del *Comprehensive Approach*. L'Alleanza, si affermava, possedeva «una miscela appropriata di strumenti politici e militari per contribuire a gestire crisi in sviluppo che potenzialmente potrebbero riguardare la sicurezza dell'Alleanza, prima che diventino conflitti, per fermare conflitti in corso quando riguardano la sicurezza dell'Alleanza e per contribuire a consolidare la stabilità in situazioni post-conflittuali dove ciò contribuisce alla sicurezza euro-atlantica».

Il 4 e il 5 settembre 2014, si tenne a Newport il vertice NATO dei Capi di Stato e di governo. Già prima dell'esplosione della crisi ucraina era evidente che la fase delle operazioni militari ad alta intensità e lunga distanza si stava esaurendo per vari motivi. *In primis* la decisione della presidenza Obama di porre fine all'impegno non solo in Iraq, ma anche in Afghanistan, la maggiore operazione nella storia della NATO. Vi erano poi i risultati non esaltanti delle missioni, le diverse priorità strategiche tra gli alleati, la crisi economica che incide sui bilanci militari. La crisi dei rapporti con la Russia fu l'evento decisivo per la rinnovata attenzione al continente europeo. Tuttavia non si poteva certo ignorare il riaccendersi della minaccia del terrorismo alle porte dell'Europa, con le possibili e prevedibili ripercussioni sul territorio stesso del Vecchio Continente.

Di fronte alle due crisi, Ucraina e Medio Oriente, la NATO s'impegnava nella prima, con un ruolo di rafforzata deterrenza, ma non interveniva nella seconda. Naturalmente vi era una buona ragione per questo: il *casus foederis* dell'Alleanza riguarda solo la difesa del territorio degli Stati membri. Questo significava però nascondersi dietro un dito, richiamarsi alla lettera del Trattato solo quando conviene e dimenticare più di un decennio di operazioni "fuori area". Le opinioni pubbliche occidentali (almeno quelle più attente alle questioni strategiche) avevano buoni motivi per essere perplesse: per più di un decennio si era insistito sulla necessità di difendere oltremare interessi, valori e sicurezza dei Paesi dell'Alleanza, ora prevaleva il "tutti a casa"²⁸. Evidentemente al fondo vi

²⁸ Il citato *Transatlantic Trends* 2014 (p. 45), indicava queste percentuali rispettivamente per Stati Uniti e UE sui compiti che la NATO avrebbe dovuto assumere: «difesa territoriale dell'Europa» 59% e 73%, «operazioni militari al di

era una scelta politica. Va aggiunto che le *partnership* della NATO nell'area del Mediterraneo Allargato sono necessariamente dormienti, basti pensare che in occasione del vertice dei Ministri degli esteri della NATO ad Antalya in Turchia il 13-14 maggio 2015 non si è nemmeno tenuta una riunione della *Istanbul Cooperation Initiative*. È difficile che si profilino svolte o evoluzioni rilevanti per la NATO prima della primavera 2017, quando il nuovo Presidente americano avrà studiato i dossier e iniziato a formulare un programma di politica estera e militare. La lotta al terrorismo è lasciata ad una informale *coalition of the willing*, ognuno dei cui membri persegue propri obiettivi e molti della quale praticano il doppio gioco.

Come si è visto, la NSS del 2015 aveva definito la NATO forte e coesa come non mai. In realtà nel 2013 solo Estonia, Grecia, Regno Unito e Stati Uniti raggiungevano o superavano la percentuale del 2% del PIL indicata fin dal 2006 come obiettivo per tutti i membri della NATO; il vertice di Newport riaffermò più solennemente l'impegno, fissando peraltro al 2024 la scadenza per attuarlo. Quanto alla coesione di visione strategica, era evidente che essa mancava. Per i Paesi già membri del blocco sovietico ed ora appartenenti alla NATO la minaccia maggiore per la loro sicurezza era la Russia; per altri, come l'Italia, Mosca era più un possibile *partner* che un pericolo e i rischi maggiori venivano da sud.

A Newport prevalse la prima visione, ma sarebbe tempo che la NATO riconoscesse che aveva ragione il Segretario generale Willy Claes quando nel febbraio 1995 affermò: «il fondamentalismo islamico era ora una minaccia per l'Alleanza altrettanto grande di quella che era stato il comunismo»²⁹. Un altro riferimento storico è pertinente. Il problema del «fuori area» fu sollevato con forza da de Gaulle, appena ritornato al potere in Francia, in un importante memorandum del 17 settembre 1958 inviato al Presidente americano Eisenhower ed al Primo Ministro britannico Macmillan: «Gli avvenimenti recenti in Medio Oriente e nello stretto di Formosa

fuori degli Stati Uniti e dell'Europa», 49% e 43%, «fornitura di armi e addestramento» 53% e 43%, «fornitura di armi e addestramento a Paesi come l'Ucraina» 55% e 41%, «stabilità in Afghanistan» 53% e 57%; opinioni in qualche caso contraddittorie.

²⁹ Cfr. W. Claes, *NATO's Agenda for a New European Order*, in *Financial Times*, 23-2-95 e l'intervista a Claes in *Corriere della Sera*, 15-2-95, p. 7.

– scriveva il Generale³⁰ – hanno contribuito a dimostrare che l'attuale organizzazione dell'Alleanza occidentale non risponde più alle condizioni necessarie di sicurezza, per quanto concerne l'insieme del mondo libero [...]. L'alleanza atlantica è stata concepita e realizzata in vista di un impiego eventuale che non corrisponde più alle realtà politiche e strategiche. Essendo il mondo quello che è, non si può considerare adatta al suo scopo un'organizzazione quale la NATO, che si limita alla sicurezza dell'Atlantico Settentrionale, come se quello che avviene, ad esempio, in Medio Oriente o in Africa non fosse di immediato e diretto interesse per l'Europa». Una NATO vigilante in Europa va bene, ma non è sufficiente, se non si guarda attorno e non interviene contro il pericolo maggiore.

Il pericolo maggiore è emerso in tutta la sua forza nel 2015 e all'inizio del 2016 con un lungo elenco di attacchi mortali di terroristi islamici in Europa, Asia, Africa e Stati Uniti e la metastasi del cancro *jihadista* dentro e fuori il Vecchio Continente. Dopo gli attentati del novembre 2015, il pacioso Presidente Hollande, come Bush nel 2001, proclamava che il suo Paese era in guerra, intensificava i bombardamenti contro l'ISIL senza chiedere vani permessi, annunciava misure di emergenza sul piano interno e ignorava la NATO, invocando solo l'art. 42.7 del Trattato di Lisbona dell'UE³¹. Attardato in un cauto buonismo³² il governo italiano rifiutava di parlare di «guerra» e il Ministro degli Esteri

³⁰ Memorandum allegato a *de Gaulle a Macmillan*, 17-9-58, in *Documents Diplomatiques Français, 1958*, Tome II (1^{er} Juillet-31 Décembre), Parigi 1993, pp. 376-77.

³¹ «Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri». Il trattato di Lisbona contiene anche l'art. 188 R 1: «L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo».

³² Va riconosciuto che tale buonismo non è solo riflesso della cultura politica della quale è espressione Matteo Renzi, ma anche espressione di una valutazione pragmatica: il timore che colpire l'ISIL in Levante ne provochi il rafforzamento in Libia, assai più vicina all'Italia. Non ha molto senso l'affermazione di non voler ripetere la disastrosa esperienza della Libia 2011; questa ha provocato l'ascesa dei terroristi islamici, un intervento contro l'ISIL dovrebbe eliminare una presenza già esistente.

Paolo Gentiloni Silveri si esibiva in un ardito equilibrismo dialettico: «Dobbiamo combattere i terroristi sul piano militare, ma senza entrare in una dinamica di conflitto»³³.

Se nel 2001 Bush appariva un guerrafondaio, quindici anni dopo il panorama è più complesso. La lettura più semplicistica sostiene che è diventato tale (e più pericoloso per tutti) a causa degli errori di Bush. Forse però altri errori hanno pesato, di europei e di americani, di un Occidente annaspante in una crisi epocale di valori e di *leadership* che ne aggravava i fattori tendenziali di declino: *the Rise of the Rest*, dopo secoli di *Rise of West*, secondo la formula di Fareed Zakaria³⁴.

2. Conclusioni

Il disfacimento degli ordinamenti portanti del diritto e degli atteggiamenti morali di fondo che ad essi davano forza, causavano la rottura degli argini che fino a quel momento avevano protetto la convivenza pacifica tra gli uomini. Un mondo stava tramontando.

[Benedetto XVI]

Messi alle spalle gli errori contingenti di singoli uomini politici sulle due sponde dell'Atlantico – il Presidente americano e certi suoi arroganti ministri, il pomposo Chirac che di de Gaulle aveva ereditato le impuntature ma non la grandezza, l'ex Cancelliere poi consulente della *Gazprom* Schröder – alla fine della presidenza Bush, le relazioni transatlantiche erano migliorate rispetto al punto basso raggiunto durante la guerra all'Iraq, ma, fu scritto, «è improbabile che ritrovino la centralità assunta dopo la Seconda guerra mondiale o ricostruiscano la riserva di buona volontà che le sostenne durante le ripetute crisi della Guerra Fredda»³⁵. Era

³³ 16-11-2015, http://www.repubblica.it/esteri/2015/11/16/news/paolo_gentiloni_italia_in_prima_linea_ma_e_un_errore_parlare_di_guerra_-127478031/.

³⁴ F. Zakaria, *The Post-American World. And the Rise of the Rest*, Londra 2011.

³⁵ G.F. Treverton, *A Post-Modern Transatlantic Alliance*, in T.L. Ilgen (ed.), *Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations*, Aldershot 2006, p. 40; uguale l'opinione di Lundestad, *Toward transatlantic drift?*, cit., p. 29. «Il transatlantismo, inteso come uno speciale legame di sicurezza tra gli Stati Uniti e l'Europa, inquadrato nella NATO, sospinto da percezioni condivise della

possibile trovare una prospettiva transatlantica comune, intermedia tra l'avventurismo messianico (strettamente collegato a concreti interessi strategici ed economici, come sempre nella politica estera di Washington, che aveva motivato l'invasione americana dell'Iraq) ed il pacifismo pressoché assoluto della "vecchia Europa"? La NATO era ancora espressione di una forte condivisione delle prospettive strategiche di Europa e Stati Uniti o era solo lo schermo che nascondeva e rinviava la rottura tra gli alleati di ieri? O, peggio, la NATO era vista da Washington soprattutto come mezzo per ostacolare un'Europa militarmente autonoma?

Oggi il clima a Washington e in Europa è cambiato, e le domande sono solo in parte le stesse. Negli ultimi anni, la presidenza Obama ha molto temperato l'interventismo, mentre alcuni Paesi europei (Regno Unito e Francia) hanno rivalutato l'uso della forza militare, peraltro mai accantonato né a Londra né a Parigi. La *performance* dell'Unione Europea in campo internazionale continua ad apparire modesta: «con "la politica estera dell'Unione Europea" si intende in sostanza [...] qualcosa di molto "interno". Una diplomazia intraeuropea cioè: fra gli Stati membri dell'Unione e fra questi e gli Stati candidati a diventarlo»³⁶. Dopo il vertice di Newport e in attesa del nuovo Presidente americano, si moltiplicano gli interrogativi sulla rilevanza della stessa Alleanza Atlantica. Giustamente è stato osservato che il discorso sulla "crisi della NATO" è talmente ricorrente da rischiare di diventare un innocuo luogo comune. È assai improbabile che la NATO scompaia, ma lo è altrettanto che riguadagni il ruolo centrale avuto durante la Guerra Fredda.

Durante la Seconda guerra mondiale il famoso storico Arnold Toynbee osservò che il nascente "impero" americano, più leggero, era preferibile alle possibili alternative, che erano allora Unione Sovietica, Germania o Giappone³⁷. La *partnership* transatlantica dovrà limitarsi a sopravvivere nella convinzione riduttiva che l'"impero" americano è sempre meglio di un mondo a-polare? Un'alleanza per reggersi ha bisogno di una minaccia comune o

minaccia e rafforzato da comuni valori occidentali, è in continuo mutamento» (A.A. Michta, *Transatlantic Relations: Values or Issue-Oriented Cooperation?*, sintesi della relazione presentata al seminario, *The Future of NATO and of Transatlantic Relations*, cit.).

³⁶ Barié, *Dalla guerra fredda alla grande crisi...*, cit., p. 231.

³⁷ Cfr. Gaddis, *Attacco a sorpresa e sicurezza...*, cit., p. 109.

comunque di una visione sufficientemente simile delle sfide da affrontare; sarà ancora più solida se esprime valori e interessi geopolitici condivisi. Per ognuno di questi elementi si potrebbero compilare liste di fattori che influiscono positivamente o negativamente sul clima delle relazioni transatlantiche ed alcuni di essi potrebbero figurare in entrambe le liste, a seconda dell'adozione di un'ottica ottimista o pessimista. Considerando ad esempio i valori condivisi e l'esistenza di una comune "civiltà", si può porre l'accento sulla "diversità" tra Europa e Stati Uniti. Sarebbe una visione certamente corretta, tuttavia resta il fatto che nel panorama mondiale di oggi Europa e Stati Uniti rappresentano le due realtà storiche, culturali, politiche ed economiche più vicine tra loro. Il discorso sulla divisione dell'Occidente è soprattutto fatto al suo interno, ma «è paradossale osservare come a dichiarare la fine dell'Occidente siano i suoi membri, mentre il resto del mondo, e soprattutto i suoi nemici, continuano a vederlo un tutt'uno, come hanno sanguinosamente dimostrato gli attentati a Madrid dell'11 marzo 2004»³⁸, a Londra del luglio 2005, a Parigi del novembre 2015 e molteplici altre situazioni.

Nel settembre 1955, a Roma, il Decimo Congresso Internazionale di Scienze Storiche dedicò una sessione al «problema dell'Atlantico dal diciottesimo al ventesimo secolo». L'illustre storico britannico Sir Charles Webster sostenne che «l'atlantico non era considerato come una "regione" fino alla Seconda guerra mondiale» e che «per questa ragione, la Comunità Atlantica potrebbe essere un fenomeno temporaneo. Essa è stata creata dalla politica dell'URSS e se questa cambiasse potrebbe anch'essa cambiare»³⁹. Contestò poco dopo tale visione, lo storico italiano Vittorio De Caprariis, scrivendo, tra l'altro, di «una nuova civiltà» che, in età moderna, «nasce, appunto, sull'Atlantico» e di «uno

³⁸ M. Merli, *La NATO e "L'Europa della difesa" dopo l'11 settembre 2001 (II)*, in *Nova Historica*, a. 5 (2005), n. 16, p. 22.

³⁹ Giunta Centrale per gli Studi Storici, *Atti del X Congresso Internazionale: Roma 4-11 settembre 1955*, Roma, 1957, p. 571. La relazione introduttiva sul tema è: J. Godechot - R.R. Palmer, *Le problème de l'Atlantique du XVIII^{me} au XX^{me} siècle*, in *Relazioni: riassunti delle comunicazioni. Atti a cura della Giunta Centrale per gli Studi Storici e Comitato internazionale di Scienze Storiche*, vol. V, *Storia contemporanea*, Firenze 1955, pp. 173-239.

svolgimento coerente della storia europea e americana»⁴⁰. L'idea di una coerente civiltà occidentale e di una "comunità atlantica" fu in larga misura un prodotto della Guerra Fredda, creato basandosi non solo sui legami "anglosassoni" che presiedettero alla nascita dell'Alleanza Atlantica⁴¹, ma anche sviluppando fino a stravolgerla tutta una tradizione della cultura e della geopolitica europea, in base alla quale, dall'antica Grecia in poi, l'Europa si è caratterizzata spostandosi sempre più verso il civile Occidente e contrapponendosi al barbaro Oriente⁴². Durante la Guerra Fredda il Vecchio Continente perse tutta la sua parte centro-orientale («il pericolo è grande. L'Asia sta sull'Elba» scrisse nel 1946 in una lettera il futuro Cancelliere tedesco Konrad Adenauer⁴³), mentre l'Europa occidentale veniva egemonizzata dagli Stati Uniti. Se è vero che l'Occidente si differenzia distinguendosi dall'Asia, dall'Oriente, non può però estendersi a dismisura oltremare verso Ovest, infatti «l'Occidente, inteso come Europa, è radicalmente diverso dall'Occidente inteso come Comunità euroatlantica. Si tratta infatti di due rappresentazioni geopolitiche diverse»⁴⁴. Considerando

⁴⁰ V. De Caprariis, *Storia di un'alleanza. Genesi e significato del Patto Atlantico*, Roma 1958, pp. 18 e 19. Alla fine del XIX secolo lo storico britannico John Seeley aveva descritto la formazione di una civiltà atlantica come il fattore fondamentale della storia moderna (*The Expansion of England. Two Courses of Lectures*, Londra-New York 1883).

⁴¹ Una delle opere migliori sulle origini dell'Alleanza, scritta da un protagonista dei negoziati, il diplomatico canadese Escott Reid, se già nel titolo conferma il movente primo del Patto Atlantico, lascia però trasparire anche le sue origini lontane, indicandolo come prodotto dell'elaborazione di un *inner group* anglo-americano-canadese con un *background* politico e culturale quasi esclusivamente WASP [*White Anglo-Saxon Protestant*] (E. Reid, *Time of Fear and Hope. The Making of the North Atlantic Treaty 1947-1949*, Toronto 1977, pp. 11, 62-69). C.M. Santoro parla della «idea prima di un "Sistema Atlantico" a conduzione anglo-americana (ma con "primato" statunitense), attorno al quale raccogliere il resto del mondo, secondo le regole non scritte dell'"interdipendenza" economica e della "sicurezza", nazionale o collettiva» (*La perla e l'ostrica. Alle fonti della politica globale degli Stati Uniti*, Milano 1987, p. 207).

⁴² Cfr. F. Chabod, *Storia dell'idea d'Europa*, Bari 1965, cap. I.

⁴³ «Die Gefahr ist groß. Asien steht an der Elbe» (cit. in M. Borchard, *Konrad Adenauer und der Kalte Krieg*, p. 64, http://www.kas.de/db_files/dokumente/die_politische_meinung/7_dokument_dok_pdf_1075_1.pdf).

⁴⁴ C.M. Santoro, *Le istituzioni della sicurezza e il concetto di Occidente*, in *Relazioni Internazionali*, dicembre 1995, p. 9. Sul tema dei rapporti tra "Occidente", "Oceania", concetto non sinonimo del primo, bensì sua parziale

il tradizionale allineamento di Londra con Washington, si può poi porre il «problema se non ci si trovi di fronte a un terzo Occidente angloamericano rigorosamente atlantico intermedio-sovrapposto agli altri due»⁴⁵.

Si può affermare che il periodo della Guerra Fredda ha costituito una parentesi tra due epoche nelle quali l'approccio degli Stati Uniti e dei Paesi europei alla realtà internazionale è stato profondamente diverso, perché diverse sono la loro cultura politica ed esperienza storica. Durante la Guerra Fredda, all'interno dell'Occidente, inteso come Europa e Stati Uniti, non mancarono i dissensi anche aspri. I contrasti avvenivano comunque nel quadro di una visione strategica comune, che non nutriva alcun dubbio sull'identificazione del nemico, l'Unione Sovietica ed il comunismo, e condivideva anche largamente il modo di fronteggiarlo. Non sembra essere più questa la realtà del dopo Guerra Fredda. Durante la presidenza Bush, Europa e Stati Uniti sembrano non percepire allo stesso modo la natura della minaccia del fondamentalismo islamico e del terrorismo, che è uno dei modi, il più clamoroso ma non l'unico e forse nemmeno il più pericoloso, in cui la minaccia si manifesta. Soprattutto Europa e Stati Uniti divergevano largamente sui mezzi per affrontare la sfida e più in generale sembravano vedere il mondo di oggi con occhi diversi. Forse l'aggravamento e la diffusione della minaccia e un ritorno alla realtà sulle due sponde dell'Atlantico, più "umili" gli americani, meno utopici e irenisti gli europei, favoriranno una visione più condivisa. È assai dubbio che la funzione di collante della solidarietà transatlantica possa essere svolto dalla necessità di fronteggiare la sfida di Mosca. Essa non preoccupa buona parte dei Paesi europei e semmai sarebbe un fattore di divisione se Washington accentuasse una linea anti-russa.

Negli anni scorsi, diverse voci si sono levate a definire l'Europa «attraverso la distinzione, o meglio il contrasto con gli USA, fino

quanto abusiva deformazione extraeuropea, ed "Europa", cfr. Id., *Studi di geopolitica*, Torino 1997, pp. 62-4, 154-55, 168-71 e *Occidente. Identità dell'Europa*, cit., in particolare pp. 75-96, 252-55. «Non dobbiamo però dimenticare che l'interiorizzazione di un'identità occidentale intesa come "atlantica" non è mai stata egemone rispetto ad altre forme di identità» (Parsi, in Kupchan - Parsi, *La quarta era...*, cit., p. 22).

⁴⁵ Barié, *Dalla guerra fredda alla grande crisi...*, cit., p. 219.

ad evocare la possibilità di una “guerra civile” tra le due parti, un tempo unite, dell’Occidente»⁴⁶. Altri invece sostengono la necessità che l’Occidente inserisca le fila⁴⁷ di fronte alla sfida del fondamentalismo islamico, della quale la storia dirà se sia maggiore o minore di quella del comunismo sovietico, ma che è comunque formidabile. Quale ruolo vuole svolgere l’UE? Quello di una forza che mira a ri-equilibrare, in maniera polemica, l’*hyperpuissance* americana, magari ricercando un asse geopolitico con Mosca e Pechino, riedizione allargata e rivista della vecchia idea gollista di un’Europa «dall’Atlantico agli Urali»⁴⁸? O vuole ricostruire, ovviamente su basi più equilibrate, la *partnership* strategica con gli Stati Uniti esistente all’epoca della Guerra Fredda, nella convinzione che un Occidente unito è oggi più che mai necessario? In entrambi i casi l’UE dovrà impegnare molte più risorse per acquisire una piena capacità militare e dovrà uscire dal vuoto ideale e identitario in cui si dibatte. Se l’UE sceglierà la seconda prospettiva, il discorso della “divisione dei compiti” dovrà fare il salto di qualità da un pragmatismo utile, ma insufficiente, verso un progetto di più ampio respiro.

Comunque più importante del discorso sull’“unità” o “pluralità” dell’Occidente è quello sul suo generale “declino”⁴⁹. Il Papa Benedetto XVI, in un discorso alla Curia Romana ha paragonato la crisi del nostro tempo a quella che vide il tramonto dell’Impero romano: il «disfacimento degli ordinamenti portanti del diritto e

⁴⁶ Cfr. R. de Mattei, *De Europa. Tra radici cristiane e sogni postmoderni*, Firenze 2006, pp. 59 e 123-24, con i riferimenti *ivi* indicati.

⁴⁷ In Italia tale posizione ha trovato espressione nel manifesto lanciato il 23 febbraio 2006 dall’allora presidente del Senato Marcello Pera: *Per l’Occidente forza di civiltà*, in *Cristianità* n. 333 (2006), <http://www.alleanzaccattolica.org/indici/dichiarazioni/peram333.htm>.

⁴⁸ H. de Grossouvre, *Parigi, Berlino, Mosca: geopolitica dell’indipendenza europea*, Roma 2004. In maniera problematica pone il problema T. Hopf, *Putin and Bush, Perfect Together: Yet Russia’s Alliance with Europe is Inevitable... Eventually*, cit. in Evangelista - Parsi, *Partners or Rivals?...*, cit. p. 8.

⁴⁹ «I problemi della “trasformazione” della NATO ci invitano ad una riflessione d’ordine filosofico e spirituale sul declino del mondo occidentale e sulle virtù di un necessario patriottismo di civiltà» (J.-S. Mongrenier, *Transformation et globalisation de l’OTAN. Débats stratégiques et enjeux géopolitiques après le sommet de Riga*, Institut Thomas More, Tribune n. 11/Mars 2007, p. 9, <http://www.youscribe.com/catalogue/tous/art-musique-et-cinema/autres/transformation-et-globalisation-de-l-39-otan-414259>).

degli atteggiamenti morali di fondo che ad essi davano forza, causavano la rottura degli argini che fino a quel momento avevano protetto la convivenza pacifica tra gli uomini. Un mondo stava tramontando»⁵⁰. Tale crisi riguarda sia l'Europa sia gli Stati Uniti.

⁵⁰ *Discorso del Santo Padre Benedetto XVI ai Cardinali, Arcivescovi e Vescovi, Prelatura Romana, per la presentazione degli auguri natalizi*, 20-12-2010, http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2010/december/documents/hf_ben-xvi_spe_20101220_curia-auguri.html. Commenta Roberto de Mattei: «Disgregazione morale, dalle classi alte, che vivevano nel lusso e nell'ozio, fino al popolino, che si inebriava nei giochi sanguinosi del circo. Divorzio, prostituzione maschile e femminile, omosessualità, denatalità erano diffusi ovunque. La società di quest'epoca era una società decadente e corrotta che S. Eucherio, vescovo di Lione, definisce "un mondo dai capelli bianchi"» (<http://www.robertodemattei.it/2011/04/05/intervento-integrale-del-prof-r-de-mattei-a-radio-maria-del-19-gennaio-2011/>).

Tavola degli acronimi

ACE – Allied Command Europe (della NATO)
ACLANT – Allied Command Atlantic (della NATO)
ACO – Allied Command Operations (della NATO)
ACT – Allied Command Transformation (della NATO)
AESD – Accademia europea per la sicurezza e la difesa
AFSOUTH – Allied Forces Southern Europe (della NATO)
ANZUS – Australia, Nuova Zelanda, Stati Uniti (alleanza firmata nel 1951)
APEC – Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN – Association of South East Asia Nations
AWACS – Airborne Warning And Control System
CE – Comunità Europea
CEE – Comunità Economica Europea
CENTCOM – Central Command (degli Stati Uniti)
CENTO – Central Treaty Organization (organizzazione di difesa collettiva creata nel 1959)
CFE – Conventional Armed Forces Europe (Trattato sulle Armi Convenzionali in Europa firmato nel 1990)
CIA – Central Intelligence Agency (degli Stati Uniti)
CJTF – Combined Joint Task Force (della NATO)
CMUE/EMC – Comitato Militare dell’Unione Europea/European Military Committee
COPS – Comitato Politico e di Sicurezza (dell’UE)
CPG – Comprehensive Political Guidance (della NATO)
CSI – Confederazione degli Stati Indipendenti
CSUE – Centro satellitare dell’Unione Europea
DCI – Defence Capabilities Initiative (della NATO)
DPC – Defence Planning Committee (della NATO)
EAPC – Euro-Atlantic Partnership Council

ERRF – European Union Rapid Reaction Force (della UE)
ESDI – European Security and Defence Identity
ESDP/PESD-European Security and Defence Policy/Politica Europea di Sicurezza e Difesa
EUSS – European Union Security Strategy
IFOR – Implementation Force (degli accordi di Dayton per la Bosnia Erzegovina)
ISAF – International Security Assistance Force (della NATO in Afghanistan)
ISS – Istituto per gli studi sulla sicurezza (dell'Unione Europea)
JFCOM – Joint Forces Command (degli Stati Uniti)
KFOR – Kosovo Force (della NATO)
MAP – Membership Action Plan (della NATO)
NACC – North Atlantic Cooperation Council
NATO – North Atlantic Treaty Organization
NRC – NATO-Russia Council
NMD – National Missile Defense (degli Stati Uniti)
NRF – NATO Response Force
NSS – National Security Strategy (degli Stati Uniti)
OCSE – Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
ONG – Organizzazioni non governative
OSCE – Organizzazione per la la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
OUA – Organizzazione dell'Unità Africana
PECO – Paesi dell'Europa Centrale e Orientale
PESC – Politica Estera e di Sicurezza Comune
PFP – Partnership for Peace (della NATO)
PJC – Permanent Joint Council (NATO-Russia)
PNAC – Project for a New American Century
RMA – Revolution in Military Affairs
SACEUR – Supreme Allied Commander Europe (della NATO)
SACLANT – Supreme Allied Commander Atlantic (della NATO)
SCO – Organizzazione per la cooperazione di Shanghai
SEATO – South East Asia Treaty Organization (organizzazione di difesa collettiva creata nel 1954)

- SFOR – Stabilization Force (della NATO in Bosnia Erzegovina)
SHAPE – Supreme Headquarters Allied Powers Europe (della NATO)
SMUE – Stato Maggiore dell’Unione Europea
UE – Unione Europea
UEO – Unione dell’Europa Occidentale
USA – United States of America
URSS – Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche
WMD – Weapons of Mass Destruction
WTO – World Trade Organization

Fonti e bibliografia¹

Monografie e volumi collettanei

A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, The White House, Washington, luglio 1994.

A National Security Strategy for a New Century, The White House, Washington, October 1998.

A National Security Strategy for a New Century, The White House, Washington, December 1999.

Aa.Vv., *A che ci serve la NATO*, Limes, 1999, n. 4.

Aa.Vv., *America's National Interest. A Report from the Commission on America's National Interest*, Cambridge MA 1996.

Aa.Vv., *Americani e Antiamericani*, *Aspenia International*, n. 19 2002.

Aa.Vv., *European Security after the Cold War*, part I, Adelphi Paper 284, Londra 1994.

Aa.Vv., *Il 50° Anniversario della NATO*, Roma 1999.

Aa.Vv., *Il prezzo dell'Impero*, *Aspenia International*, n. 20 2002.

Aa.Vv., *Il rapporto transatlantico*, *Dialoghi diplomatici*, Roma 2007, nn. 193-194.

Aa.Vv., *Is the West still the West?*, *Aspenia International* 2003.

Aa.Vv., *L'America in panne*, Limes 2007, n. 1.

Aa.Vv., *Les relations transatlantiques: un an après le 11 septembre 2001, Actes du Colloque organisé les 7 et 8 septembre 2002 par la Fondation Paul-Henri Spaak*, Bruxelles 2003.

Aa.Vv., *The US and European Strategic Gap and the Future of EU-NATO Cooperation*, *The International Spectator* (IAI), January-March 2004.

Aa.Vv., *Tomorrow's Leaders and the future of Euro-Atlantic Security*, atti del Rome Atlantic Forum, Italian Atlantic Committee, s. d. (2007).

¹ Per le opere pubblicate prima del 2001 è stata operata una selezione della più ampia bibliografia pubblicata in appendice al precedente volume *Europa-Stati Uniti: un Atlantico più largo?*.

- Algieri F. - Janning J. - Rumberg D. (eds.), *Managing Security in Europe*, Gütersloh 1996.
- Andreatta F., *La moneta e la spada: la sicurezza europea tra bilanci della difesa e assetti istituzionali*, Bologna 2007.
- Andrews D.M. (a cura di), *The Atlantic Alliance Under Stress. US-European Relations After Iraq*, Cambridge 2005.
- Aquarone A., *Le origini dell'imperialismo americano. Da McKinley a Taft, 1897-1913*, Bologna 1973.
- Armstrong W. - Anderson J. (a cura di), *Geopolitics of European Union enlargement: the fortress empire*, Londra-New York 2007.
- Aron R., *La politica, la guerra, la storia*, Bologna 1992.
- Aron R., *Pace e guerra tra le nazioni*, Milano 1970.
- Artaud D., *La reconstruction de l'Europe 1919-1929*, Parigi 1973.
- Asmus R., *Opening NATO's Doors*, New York 2002.
- Aspen Institute, *A New Transatlantic Agenda for the Next Century*, Berlino 1998.
- Baget Bozzo G., *Il dio perduto*, Milano, 1999.
- Bail C. - Reinicke W.H. - Rummel R. (eds.), *EU-US Relations: Balancing the Partnership. Taking a Medium-Term Perspective*, Baden-Baden 1997.
- Bailes A., *The European Security Strategy: An Evolutionary History*, Solna 2005.
- Bailes A.J.K. - Dunay P. - Guang P. - Troitskiy M., *The Shanghai Cooperation Organization*, SIPRI Policy Paper n. 17, Stoccolma 2007.
- Barié O., *Dal Sistema europeo alla Comunità mondiale. Storia delle relazioni internazionali dal Congresso di Vienna alla fine della Guerra Fredda*, vol. I, *Il Sistema europeo*, Milano 1999.
- Barié O., *Dall'Impero britannico all'impero americano. Scritti scelti di Storia delle relazioni internazionali*, a cura di M. de Leonardis, Firenze 2013.
- Barié O., *Dalla guerra fredda alla grande crisi. Il nuovo mondo delle relazioni internazionali*, Bologna 2013.
- Barié O. (a cura di), *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Bologna 1988.
- Barié O. - de Leonardis M. - de' Robertis A.G. - Rossi G. (a cura di), *Storia delle Relazioni Internazionali: testi e documenti 1815-2003*, I ristampa, Bologna 2008.
- Bass G.J., *Stay the Hand of Vengeance: The Politics of War Crimes Tribunals*, Princeton 2000.

- Bat Ye'or, *Eurabia. Come l'Europa è diventata anticristiana, antioccidentale, antiamericana, antisemita*, Torino 2007.
- Battisti G. - Saini Fasanotti F., *Storia militare dell'Afghanistan. Dall'impero dei Durrani alla missione Resolute Support*, Milano 2015.
- Bawer B., *While Europe Slept. How Radical Islam is Destroying the West from Within*, New York 2006.
- Baylis J. - Roper J. (a cura di), *The United States and Europe: beyond the neo-conservative divide?*, Londra-New York 2006.
- Beinart P., *The Good Fight: Why Liberals – and Only Liberals – Can Win the War on Terror and Make America Great Again?*, New York 2006.
- Bennett J.C., *The Anglosphere Challenge*, Lanham 2004.
- Bennett W.J., *America: the Last Best Hope*, vol. I-II, Nashville 2007.
- Berlinski C., *Menace in Europe. Why the Continent's Crisis is America's too*, New York 2006.
- Berman M.B. (ed.), *The Independent European Force: Costs of Independence*, Santa Monica 1993.
- C. Bertram, *NATO's only future: the west abroad*, Riga 2006.
- Biancheri B., *Accordare il mondo. La diplomazia nell'età globale*, Roma-Bari 1999.
- Biffi G., *Memorie e digressioni di un italiano cardinale*, Siena 2007.
- Bilinsky Y., *Endgame in NATO's Enlargement. The Baltic States and Ukraine*, Westport 1999.
- Blackwill R.D. (ed.), *The Future of Transatlantic Relations. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, New York 1999.
- Blackwill R.D. - Archik K., *How much does the transatlantic relationship matter after the end of the Cold War?*, Washington 1997.
- Blair, T., *Un viaggio*, Milano 2010.
- Blank S.J. - Johnsen W.T. - Young T.-D., *European Security: Washington's Shaping Strategy in Action*, U.S. Army War College, March 2000.
- Bocchi G. - Ceruti M. - Morin E., *Turbare il futuro. Un nuovo inizio per la civiltà planetaria*, Bergamo 1990.
- Bonanate L., *La politica internazionale tra terrorismo e guerra*, Roma-Bari 2005.
- Boot M., *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power*, New York 2002.

- Borsani D., *La NATO e la guerra al terrorismo durante la presidenza di Bush*, Roma 2012.
- Bosco G. - Perfetti F. - Ravasi G. (a cura di), *L'Unione europea tra processo costituzionale e una nuova identità politica*, Milano 2006.
- Bozo F., *Deux Stratégies pour l'Europe. De Gaulle, les États-Unis et l'Alliance Atlantique 1958-1969*, Parigi 1996.
- Bozo F., *La France et l'OTAN. De la guerre froide au nouvel ordre européen*, Parigi 1991.
- Brague R. - Grimi E., *Contro il cristianesimo e l'umanesimo. Il perdono dell'Occidente*, Siena 2016.
- Brands H.W., *What America Owes the World. The Struggle for the Soul of Foreign Policy*, Cambridge 1998.
- Braude J., *The new Iraq: rebuilding the country for its people, the Middle East, and the world*, New York 2004.
- Brenner M. (ed.), *NATO and Collective Security*, Londra 1998.
- Bruni F. (a cura di), *Transatlantic relations: economic policy issues*, Milano 2004.
- Brzezinski Z., *Il mondo fuori controllo. Gli sconvolgimenti planetari all'alba del XXI secolo*, Milano 1993.
- Brzezinski Z., *La grande scacchiera*, Milano 1997.
- Buckley M. - Singh R. (a cura di), *The Bush doctrine and the war on terrorism: global responses, global consequences*, Londra-New York 2006.
- Bukovski V. - Stroilov P., *Unione europea delle Repubbliche Socialiste Sovietiche*, Milano 2007.
- Burke J., *The 9/11 Wars*, Hoboken 2013.
- Bush G.W., *Decision Points*, New York 2010.
- Caligaris L., *Paura di vincere. L'Occidente tra guerra e pace alle soglie del Duemila*, Milano 1995.
- Canfora L., *Esportare la libertà: il mito che ha fallito*, Milano 2007.
- Carosa A. - Vignelli G., *L'invasione silenziosa. L'immigrazionismo: risorsa o complotto*, Roma 2002.
- Carpenter T.G., *A Search for Enemies: American Alliances after the Cold War*, Washington 1992.
- Cheney R.B., *In My Time*, New York 2011.
- Chomsky N., *Il nuovo umanitarismo militare. Lezioni dal Kosovo*, Trieste 2000.

- Clarke J.L. (ed.), *Armies in homeland security: American and European perspectives*, Washington 2006.
- Clementi M., *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna 2004.
- Clementi M., *La NATO. Dal mondo diviso in due alla minaccia del terrorismo globale*, Bologna 2002.
- Cockburn A., *Rumsfeld: His Rise, Fall, and Catastrophic Legacy*, New York 2007.
- Cogan C.G., *The Third Option. The Emancipation of European Defense, 1989-2000*, Westport 2001.
- Cohen-Tanugi L., *An Alliance at Risk: the United States and Europe Since September 11*, Baltimora 2003.
- Coles H.L. - Weinberg A.K., *Civil Affairs: Soldiers Become Governors*, Washington 1964.
- Colombo A., *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano 2004.
- Colombo A., *Solitudine dell'Occidente*, Milano 1994.
- Cooper R., *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, Londra-New York 2003.
- Cornell S.E - Starr S.F., *The Guns of August 2008. Russia's War in Georgia*, Londra 2009.
- Cornish P., *Partnership in Crisis. The US, Europe and the Fall and Rise of NATO*, Londra 1997.
- Crawford T.W. - Kuperman A.J. (a cura di), *Gambling on humanitarian intervention: moral hazard, rebellion and civil war*, Abingdon 2006.
- Cremasco M., *Il ruolo della forza europea di reazione rapida. Un quadro strategico degli anni duemila*, Roma 2002.
- Croft S., *Culture, crisis and America's War on Terror*, Cambridge 2006.
- Daalder I.H. - Lindsay J.M., *America senza freni: la rivoluzione di Bush*, Milano 2005.
- Darwin J., *Britain and Decolonisation. The Retreat from Empire in the Postwar World*, Londra 1988.
- De Caprariis V., *Storia di un'alleanza. Genesi e significato del Patto Atlantico*, Roma 1958.
- De Grazia V., *L'impero irresistibile*, Torino 2007.
- de Leonardis M. (a cura di), *La nuova NATO: le strutture, i membri, i compiti*, Bologna 2001.

de Leonardis M. - Pastori G. (a cura di), *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia. Il ruolo della NATO*, Bologna 2007.

de Leonardis M., *Ultima ratio regum. Forza militare e relazioni internazionali*, Milano 2013.

de Mattei R., *De Europa. Tra radici cristiane e sogni postmoderni*, Firenze 2006.

de Mattei R., *La dittatura del relativismo*, Chieti 2007.

de Mattei R., *La sovranità necessaria. Riflessioni sulla crisi dello Stato moderno*, Roma 2001.

De Neve A. - Mathieu R., *Les armées d'Europe face aux défis capacitaires et technologiques*, Bruxelles 2005.

de Tocqueville A., *La democrazia in America*, tr. it., Torino 2006.

Defence planning guidance for the fiscal years 1994-1999, Washington, February 1999.

Deighton A. - Mauer V., *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Zurigo 2006.

Del Valle A., *Guerres contre l'Europe: Bosnie, Kosovo, Tchétchénie*, Parigi 2000.

Del Valle A., *Islamisme et États-Unis. Une alliance contre l'Europe*, Losanna 1997.

Di Nolfo E. (ed.), *The Atlantic Pact Forty Years Later. A Historical Reappraisal*, Berlin-New York 1991.

Di Nolfo E., *Storia delle relazioni internazionali, III, Dalla fine della guerra fredda a oggi*, Roma-Bari 2016.

Di Rienzo E., *Afghanistan il grande gioco 1914-1947*, Roma 2014.

Di Rienzo E., *Il conflitto russo-ucraino. Geopolitica del nuovo dis(ordine) mondiale*, Soveria Mannelli 2015.

Dobson A.P., *Anglo-American Relations in the twentieth century: of friendship, conflict and the rise and decline of superpowers*, Londra-New York 1995.

Documents diplomatiques français (DDF), Série après 1954, vol. VIII, tome II, 1^{er} juillet - 23 octobre 1956, Parigi 1989.

Donnison F.S.V., *Civil Affairs and Military Government: Central Organisation and Planning*, Londra 1966.

Donno A., *Barry Goldwater. Valori americani e lotta al comunismo*, Firenze 2008.

Dorman A.M. - Treacher A., *European Security. An Introduction to Security Issues in Post-Cold War Europe*, Aldershot 1995.

Dorrien G., *Imperial Designs. Neoconservatives and the New Pax Americana*, New York 2004.

Dottori G. - Amorosi M., *La Nato dopo l'11 settembre: Stati Uniti ed Europa nell'epoca del terrorismo globale*, Soveria Mannelli 2004.

Duke S., *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*, New York 2000.

Dumbrell J., *A Special Relationship: Anglo-American Relations in the Cold War and After*, Londra 2001.

Dumbrell J. - Ryan D. (a cura di), *Vietnam in Iraq: tactics, lessons, legacies and ghosts*, Londra-New York 2007.

Duroselle J.-B., *L'idée d'Europe dans l'histoire*, Parigi 1965.

Duroselle J.-B., *Storia dell'Europa*, Milano, 1991.

Eichengreen B. (ed.), *Transatlantic Economic Relations in the Post-Cold War Era*, New York 1998.

Eisenhower S. (ed.), *NATO at Fifty. Perspectives on the Future of the Atlantic Alliance*, Washington 1999.

Everts S. et al., *A European way of war*, Londra 2004.

FAES, *OTAN: Una Alianza por la libertad. Cómo transformar la Alianza para defender efectivamente nuestra libertad y nuestras democracias*, Madrid 2006.

Fallaci O., *La forza della ragione*, Milano 2004.

Fallaci O., *La rabbia e l'orgoglio*, Milano 2001.

Fallaci O., *Oriana Fallaci intervista se stessa. L'Apocalisse*, Milano 2005.

Felice F., *Neocon e teocon: il ruolo della religione nella vita pubblica statunitense*, Soveria Mannelli 2006.

Felice F., *Prospettiva "neocon": capitalismo, democrazia, valori nel mondo unipolare*, Soveria Mannelli 2005.

Fisher L., *Military tribunals and presidential power: American Revolution to the war on terrorism*, Lawrence (Ks.) 2005.

Flagg Bemis S., *A Diplomatic History of the United States*, New York 1936.

Flynn J.T., *As We Go Marching*, New York 1944.

Foppiani O., *La nascita dell'imperialismo americano (1890-1898)*, Roma 1998.

Forsythe D.P. - McMahon P.C. - Wedeman A. (a cura di), *American foreign policy in a globalized world*, New York-Londra 2006.

Fukuyama F., *America al bivio: la democrazia, il potere e l'eredità dei neoconservatori*, tr. it., Torino 2006.

Gaddis J.L., *Attacco a sorpresa e sicurezza: le strategie degli Stati Uniti*, Milano 2005.

Gallagher J., *The Decline, Revival and Fall of the British Empire*, Cambridge 1982.

Gardner A.L., *A New Era in US-EU Relations? The Clinton Administration and the New Transatlantic Agenda*, Aldershot 1997.

Gardner H. (a cura di), *NATO and the European Union. New World, New Europe, New Threats*, Aldershot 2004.

Garfinkle A. (a cura di), *A practical guide to winning the war on terrorism*, Stanford 2004.

Gebhard P.R.S., *The United States and European Security*, Adelphi Paper 286, February 1994.

Giddens A., *L'Europa nell'età globale*, tr. it., Roma-Bari 2007.

Gompert D.C. - Larrabee F.S. (eds.), *America and Europe. A Partnership for a new era*, Cambridge 1997.

Gordon P.H., *The Transatlantic Allies and the Changing Middle East*, Adelphi Papers 322, Londra 1998.

Gordon P.H. - Shapiro J., *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq*, New York 2004.

Gow J., *Defending the West*, Cambridge 2005.

Haass R., *The Opportunity. America's Moment to Alter History's Course*, New York 2005.

Haass R., *The Reluctant Sheriff*, Washington 1997.

Habermas J., *L'Occidente diviso*, Roma-Bari 2007.

Hagan K.J. - Bickerton I.J., *Unintended consequences: the United States at war*, Londra 2007.

Halper S. - Clarke J., *America Alone. The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge 2004.

Hamilton D.S., *Transatlantic transformations: equipping NATO for the 21st Century*, Washington 2004.

Hassner P., *The United States: the empire of force or the force of empire?*, Issl Ue Chaillot Paper n. 54, Parigi, September 2002.

Hecló H. - McClay W.M. (ed.), *Religion returns to the public square: faith and policy in America*, Washington-Baltimore 2003.

Hendrickson R.C., *Diplomacy and War at NATO: The Secretary General and Military Action after the Cold War*, Columbia-Londra 2006.

Heuser B., *Transatlantic Relations. Sharing ideals and costs*, Londra 1996.

Hoffmann S., *Chaos and violence: what globalization, failed states, and terrorism mean for US foreign policy*, Lanham 2006.

Holmes J.W., *The United States and Europe after the Cold War: A New Alliance*, Columbia 1997.

Hunter R.E., *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion or Competitor?*, Santa Monica 2002.

Huntington S.P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York 1996, tr. it. con il titolo *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano 2001.

Hurst S., *The Foreign Policy of the Bush Administration. In Search of a New World Order*, Londra-New York, 1999.

Ignatieff M. (a cura di), *American Exceptionalism and Human Rights*, Princeton 2005.

Ignatieff M., *The lesser evil: political ethics in an age of terror*, Edinburgh 2004.

Ikenberry G.J., *Il dilemma dell'egemone. Gli Stati Uniti tra ordine liberale e tentazione imperiale*, Milano 2007.

Ilgen T.L. (a cura di), *Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations*, Aldershot 2006.

ISTRID, *La NATO ieri, oggi e domani*, Roma 2000.

Janni P., *L'Occidente plurale. Gli Stati Uniti e l'Europa nel XXI secolo*, Soveria Mannelli 2008.

Jean C., *Geopolitica*, Roma-Bari 1995.

Jean C., *Geopolitica del XXI secolo*, Roma-Bari 2004.

Jenkins Ph., *God's Continent. Christianity, Islam and Europe's Religious Crisis*, New York 2007.

Johnson C., *Le lacrime dell'impero: l'apparato militare industriale, i servizi segreti e la fine del sogno americano*, tr. it., Milano 2005.

Jopp M., *The Strategic Implications of European Integration*, Aepphi Paper 290, Londra 1994.

Judt T., *Dopoguerra. Come è cambiata l'Europa dal 1945 a oggi*, Milano 2007.

Kagan R., *Dangerous nation*, New York 2006.

Kagan R., *Il diritto di fare la guerra. Il potere americano e la crisi di legittimità*, Milano 2004.

Kagan R., *Paradiso e potere. America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, Milano 2003.

- Kagan R., *The World America Made*, New York 2012.
- Kaplan L., *NATO Divided NATO United: The Evolution of an Alliance*, Londra 2004.
- Kaplan L.S., *The Long Entanglement. NATO's First Fifty Years*, Westport-Londra 1999.
- Kay S., *NATO and the Future of European Security*, Lanham-Oxford 1998.
- Kennedy P., *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Milano 1993.
- Kennedy P., *Verso il XXI secolo*, Milano 1993.
- Keynes J.M., *Le conseguenze economiche della pace*, tr. it., Milano 1920.
- Khalilzad Z. - Larrabee S.F - Lesser I.O., *The future of Turkish-Western relations: toward a strategic plan*, Santa Monica 2000.
- Kindleberger C.P., *The World in Depression 1929-1939*, Londra 1973.
- Kirk R., *Le radici dell'ordine americano. La tradizione europea nei valori del Nuovo Mondo*, tr. it., Milano 1996.
- Kissinger H., *The Troubled Partnership: A Re-appraisal of the Atlantic Alliance*, New York 1965.
- Kissinger H., *L'arte della diplomazia*, Milano 1996.
- Kissinger H., *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, New York 2001.
- Kissinger H., *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History*, Londra 2014.
- Kluger R. - Kozintseva M.V., *Enlarging NATO. The Russia Factor*, Santa Monica 1996.
- Krauthammer C., *Democratic Realism. An American Foreign Policy for a Unipolar World*, Washington 2004.
- Kupchan C.A., *La fine dell'era americana. Politica estera americana e geopolitica nel ventunesimo secolo*, tr. it., Milano 2003.
- Laidi Z., *Un monde privé de sens*, Parigi 1994.
- Laqueur W., *L'Europa dopo Hitler*, Milano 1970.
- Laqueur W., *L'Europa del nostro tempo*, Milano 1992.
- Laqueur W., *The Last Days of Europe. Epitaph for an Old Continent*, New York 2007.
- Larrabee F.S. - Greer J. - Lesser I.O. - Zanini M., *NATO's Mediterranean Initiative. Policy Issues and Dilemmas*, Santa Monica 1998.
- Larrabee S.F. - Lesser I.O., *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, Santa Monica 2003.

- Latouche S., *L'Occidentalizzazione del mondo*, Torino 1994.
- Lellouche P., *Il nuovo mondo. Dall'ordine di Yalta al disordine delle nazioni*, Bologna 1994.
- Lenzi G. (ed.), *WEU at fifty*, Parigi 1998.
- Lenzi G. - Martin L. (ed.), *The European Security Space*, Parigi 1996.
- Leonard M., *Europa 21*, Milano 2005.
- Levine R.A., *Western Europe 1979-2009. A View from the United States*, Santa Monica 1998.
- Levin A., *La France et l'ONU: 1945-1995*, Condé-sur-Noireau 1995.
- Lewis B., *L'Europa e l'Islam*, tr. it., Roma-Bari 2005.
- Levi L. - Morelli U., *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Torino 1994.
- Lieven A. - Hulsman J., *Ethical realism: a vision for America's role in the world*, New York 2006.
- Lind M., *Made in Texas: George W. Bush and the Takeover of American Politics*, New York 2003.
- Lind M., *The American Way of Strategy*, New York-Oxford 2006.
- Lippman W., *U.S. War Aims*, Boston 1944.
- Liska G., *Career of Empire: America and Imperial Expansion over Land and Sea*, Baltimora-Londra 1978.
- Locchi G. - de Benoist A., *Il male americano*, Roma 1978.
- Losurdo D., *Il linguaggio dell'Impero: lessico dell'ideologia americana*, Roma-Bari 2007.
- Luce H., *The American Century*, New York 1944.
- Lundestad G., *The United States and Western Europe Since 1945: From "Empire" by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford 2003.
- Luraghi R., *Gli Stati Uniti*, Torino 1981.
- Luttwak E.N., *C'era una volta il sogno americano*, Milano 1994.
- Luttwak E.N., *La dittatura del capitalismo. Dove ci porteranno il liberalismo selvaggio e gli eccessi della globalizzazione*, Milano 1999.
- Machiavelli N., *Il Principe*, Milano 1960.
- Macmillan H., *At the End of the Day 1961-1963*, Londra 1973.
- Macmillan H., *The Macmillan Diaries. The Cabinet Years, 1950-1957*, a cura di Peter Catterall, Londra 2003.
- Madsen D.L., *American Exceptionalism*, Edinburgh 1998.

Maier C.S., *Among empires: American ascendancy and its predecessors*, Cambridge-Londra 2006.

Malcolm N., *Kosovo. A Short History*, Londra 1998.

Mamdani M., *Good Muslim, bad Muslim: America, the Cold War, and the roots of terror*, New York 2005.

Mammarella G., *Europa-Stati Uniti un'alleanza difficile 1945-1985*, Roma-Bari 1996.

Mann J., *Rise of the Vulcans. History of Bush's War Cabinet*, New York 2004.

Manuale della NATO. Edizione 50° Anniversario, Bruxelles 1999.

Marcon G., *Dopo il Kosovo: le guerre nei Balcani e la costruzione della pace*, Trieste 2000.

Markovits A.S., *Uncouth Nation. Why Europe Dislikes America*, Princeton 2004.

McChrystal S., *My Share of the Task. A Memoir*, New York 2013.

McCormick J., *The European superpower*, Basingstoke-New York 2007.

McMillan J. (a cura di), *"In the Same Light as Slavery": Building a Global Antiterrorist Consensus*, Washington 2006.

Mead R., *Il serpente e la colomba. Storia della politica estera degli Stati Uniti d'America*, Milano 2002.

Mearsheimer J.J. - Walt S.M., *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New York 2006.

Melandri P., *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe 1945-1954*, Parigi 1980.

Menotti R., *Mediatori in armi. L'allargamento della NATO e la politica USA in Europa*, Milano 1999.

Merkel P.H., *The Rift Between America and Old Europe. The Distracted Eagle*, Londra 2005.

Miller P., *Lo spirito della Nuova Inghilterra*, I, *Il Seicento*, II, *Da Colonia a Provincia*, Bologna 1962.

Miller S.C., *"Benevolent Assimilation". The American Conquest of the Philippines, 1899-1903*, Yale 1982.

Mini F., *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Torino 2003.

Minuto Rizzo A., *La strada per Kabul. La comunità internazionale e le crisi in Asia Centrale*, Bologna 2009.

Missiroli A. - Pansa A., *La difesa europea*, Genova 2007.

Moens A., *The Foreign Policy of George W. Bush: Values, Strategy and Loyalty*, Aldershot 2004.

Molinari M., *George W. Bush e la missione americana*, Roma-Bari 2004.

Monzali L., *Un re afgano in esilio a Roma. Amanullah e l'Afghanistan nella politica estera italiana, 1919-1943*, Firenze, 2012.

Morgenthau H.J., *In defense of the National Interest*, New York 1951.

Morgenthau H.J., *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Bologna 1997.

Morin E., *Pensare l'Europa*, Milano 1989.

Murphy C., *Are We Rome? The Fall of an Empire and the Fate of America*, Boston 2007.

National Security Strategy of the United States, *The White House*, Washington, marzo 1990.

Nativi A. (a cura di), *Nuove sfide per la sicurezza: la risposta dell'Esercito*, Chiavari 2005.

New Dimensions in International Security, part. I-II, *Adelphi Papers* 265-266, Winter 1991/92.

Novak M., *The universal hunger for liberty: why the clash of civilizations is not inevitable*, New York 2004.

Nye J. Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York 2004.

Nye J.S., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York 1990.

Ovendale R., *Anglo-American Relations in the Twentieth Century*, Londra 1998.

Panebianco A., *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Bologna 1997.

Papacosma V.S. - Heiss M.A. (eds.), *NATO in the Post-Cold War Era: Does it have a Future?*, New York 1995.

Parsi V.E. (a cura di), *Che differenza può fare un giorno. Guerra, pace e sicurezza dopo l'11 settembre*, Milano 2003.

Parsi V.E., *L'alleanza inevitabile. Europa e Stati Uniti oltre l'Iraq*, Milano 2003.

Parsi V.E. - Giusti S. - Locatelli A. (a cura di), *Esiste ancora la comunità transatlantica?: Europa e Stati Uniti tra crisi e distensione*, Milano 2006.

Patriarca M.A., *Due secoli di politica estera americana: vocazione, realtà e disincanto*, Soveria Mannelli 2005.

Pelanda C., *Evoluzione della guerra. Occidente ed Italia di fronte alla rivoluzione negli affari militari*, Milano 1996.

Pelanda C., *La grande alleanza: l'integrazione globale delle democrazie*, Milano 2007.

Pera M., *Diritti umani e cristianesimo. La Chiesa alla prova della modernità*, Padova 2015.

Pera M. - Ratzinger J., *Senza radici. Europa relativismo cristianesimo islam*, Milano 2004.

Perkins D., *Storia della dottrina di Monroe*, Bologna, 1960.

Peterson J. - Sjursen H. (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, Londra-New York 1998.

Petras J. - Morley M., *Empire or Republic*, New York 1995.

Pfaltzgraff R.L., Jr. - Keridis D. (eds.), *Security in Southeastern Europe and the U.S.-Greek Relationship*, McLean 1997.

Phillips K., *La teocrazia americana: i pericoli e gli orientamenti politici connessi a radicalismo religioso, petrolio e indebitamento nel XXI secolo*, Milano 2007.

Piacentini V., *Islam: analisi dei rischi e possibili riflessi sulla sicurezza mediterranea*, Milano 1998.

Piacentini V. (a cura di), *Asia Centrale. Verso un sistema cooperativo di sicurezza*, Milano 2000.

Ponsard L., *Russia, NATO and cooperative security: bridging the gap*, Londra-New York 2007.

Prakash A. - Hart J.A. (eds.), *Globalization and Governance*, Londra-New York 1999.

Quadrio Curzio A., *Il Pianeta diviso: geo-economia dello sviluppo*, Milano 1994.

Rampini F., *Tutti gli uomini del presidente: George W. Bush e la nuova destra americana*, Roma 2004.

Ramonet I., *Geopolitica del caos*, Trieste 1998.

Ratzinger J., *L'Europa di Benedetto nella crisi delle culture*, Siena-Roma 2005.

Rees W., *Transatlantic Counter-Terrorism Cooperation: The New Imperative*, Londra-New York 2006.

Reichard M., *The EU-NATO relationship: a legal and political perspective*, Aldershot 2006.

Reid T.R., *The United States of Europe. The New Superpower and the End of American Supremacy*, New York 2004.

- Renwick R., *Fighting with Allies: America and Britain in Peace and War*, Londra 1996.
- Rice C., *No Higher Honor. A Memoir of My Years in Washington*, New York 2011.
- Ricks T.E., *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*, New York-Londra 2006.
- Rifkin J., *Il sogno europeo. Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, tr. it., Milano 2004.
- Ritchie N. - Rogers P., *The political road to war with Iraq: Bush, 9/11 and the drive to overthrow Saddam*, Oxford 2007.
- Romano S., *Il rischio americano. L'America imperiale, l'Europa irrilevante*, Milano 2003.
- Romano S., *Il declino dell'Impero americano*, Milano 2014.
- Rosen G. (ed.), *The Right War? The Conservative Debate about Iraq*, New York 2005.
- Rudner M. - Carment D. (a cura di), *Peacekeeping Intelligence: new players, extended boundaries*, Abingdon 2006.
- Rumsfeld D., *Known and Unknown. A Memoir*, Washington 2001.
- Rupp R.E., *NATO after 9/11: An Alliance in Decline*, New York 2005.
- Ryn C.G., *America the Virtuous: The Crisis of Democracy and the Quest for Empire*, New Brunswick 2003.
- Rynning S., *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, Londra 2005.
- Sandler T. - Hartley K., *The Political Economy of NATO. Past, Present, and into the 21st century*, Cambridge 1999.
- Sanfelice di Monteforte F., *Le strategie declaratorie della NATO e dell'UE. Analisi dei concetti strategici*, Ariccia 2014.
- Sanfelice di Monteforte F., *Strategy and Peace*, Roma 2007.
- Santoro C.M. (a cura di), *Gli Stati Uniti e l'ordine mondiale*, Roma 1978.
- Santoro C.M. (a cura di), *Il Mosaico mediterraneo*, Bologna 1991.
- Santoro C.M., *La perla e l'ostrica. Alle fonti della politica globale degli Stati Uniti*, Milano 1987.
- Santoro C.M., *Lo stile dell'aquila. Studi di politica estera americana*, Milano 1984.
- Santoro C.M., *Occidente. Identità dell'Europa*, Milano 1998.
- Santoro C.M. (a cura di), *Rischio da sud. Geopolitica delle crisi nel bacino mediterraneo*, Milano 1996.

- Santorò C.M., *Studi di geopolitica*, Torino 1997.
- Secchi C. - Sassoon E. (a cura di), *Alleanze alla prova. Europa e Stati Uniti tra cooperazione e conflitto*, Milano 2006.
- Servan-Schreiber J.-J., *Le Défi Américain*, Parigi 1967.
- Sicurelli D., *Divisi dall'ambiente: gli USA e l'Unione Europea nelle politiche del clima e della biodiversità*, Milano 2007.
- Simon J. (ed.), *Nato: the Challenge of Change*, Washington 1993.
- Simoni A., *Cambio di rotta: la dottrina Bush e la crisi della supremazia americana*, Torino 2007.
- Sloan S.R., *NATO, the European Union and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Boulder 2002.
- Sloan S.R., *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*, New York 2010.
- Smith M., *Where is NATO Going?*, Londra 2007.
- Smith M. - Woolcock S., *The United States and the European Community in a transformed world*, Londra 1993.
- Solomon L.D., *Paul D. Wolfowitz: visionary intellectual, policymaker, and strategist*, Westport 2007.
- Stelzer I. (a cura di), *The Neocon Reader*, New York 2004.
- Steyn M., *America Alone: The End of the World as We Know*, Washington 2006.
- Stuart D. - Tow W., *The Limits of Alliance: NATO out-of-area problems since 1949*, Baltimora 1990.
- Sun Tzu - Sun Pin, *Arte della guerra e metodi militari*, Vicenza 1999.
- Tertrais B., *Nuclear Policies in Europe*, Oxford 1999.
- Thies W.J., *Why NATO Endures*, New York 2009.
- Todd E., *Dopo l'impero. La dissoluzione del sistema americano*, tr. it., Milano 2005.
- Vaïsse M. - Mélandri P. - Bozo F. (a cura di), *La France et l'Otan 1949-1966*, Parigi 1996.
- Valladão A.G.A., *Il XXI secolo sarà americano*, Milano 1994.
- Vedrine H., *Face à l'hyperpuissance: textes et discours, 1995-2003*, Parigi 2003.
- Walt S.M., *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, New York-Londra 2005.
- Walzer M., *On Toleration*, New Haven 1999.

- Walzer M., *Sulla guerra*, Roma-Bari 2006.
- Weber M., *Il dragone e l'aquila: Cina e USA, la vera sfida*, Milano 2006.
- Weigel G., *La cattedrale e il cubo: Europa, America e politica senza Dio*, tr. it., Soveria Mannelli 2006.
- Wenger A. - Nuenlist C. - Locher A. (a cura di), *Transforming NATO in the Cold War: challenges beyond deterrence in the 1960s*, Londra-New York 2007.
- Wilcox C. - Larson C., *Onward Christian soldiers?: the religious right in American politics*, Boulder CO 2006.
- Woodward C.V., *The Old World's New World*, Oxford 1991.
- Wroe A. - Herbert J., *Assessing the George W. Bush presidency: a tale of two terms*, Edimburgo 2009.
- Yost D.S., *NATO Transformed. The Alliance's New Roles in International Security*, Washington 1998.
- Zielonka J., *Security in Central Europe*, Londra 1992.
- Zolo D., *Chi dice umanità. Guerra, diritto e ordine mondiale*, Roma 2000.

Articoli in riviste e volumi collettanei

- Aa.Vv., *Nothing to fear*, in *Foreign Affairs*, January/February 2005, vol. 84, n. 1, pp. 174-78.
- Aa.Vv., *Vaticano e America: due mondi?*, in *Limes*, n. 1, 2000, *L'Impero del Papa*, pp. 17-86.
- Allargare la Nato corrisponde al nostro interesse nazionale? Tavola rotonda*, in *Limes*, n. 1, 1996, pp. 57-64.
- Allin D.H., *Can Containment Work Again?*, in *Survival*, vol. 37, n. 1, Spring 1995, p. 54.
- Arbatov A., *NATO and Russia*, in *Security Dialogue*, vol. 26, n. 2, June 1995, pp. 135-46.
- Art R.J., *Why Western Europe Needs the United States and NATO*, in *Political Science Quarterly*, vol. 111, n. 1, 1996, pp. 1-39.
- Art R.J., *Creating a Disaster: NATO's Open Door Policy*, in *Political Science Quarterly*, vol. 113, n. 3, 1998, pp. 383-403.
- Asmus R.D. - Kugler R.L. - Larrabee F.S., *Building a New NATO*, in *Foreign Affairs*, September/October 1993, p. 28-40.
- Asmus R.D. - Kugler R.L. - Larrabee F.S., *NATO Expansion: The Next Steps*, in *Survival*, vol. 37, n. 1, Spring 1995, pp. 7-33.

- Asmus R.D. - Kugler R.L. - Larrabee F.S., *What Will NATO Enlargement Cost?*, in *Survival*, Autumn 1996, pp. 5-26.
- Bacevich A.J., *Policing Utopia. The Military Imperatives of Globalization*, in *The National Interest*, Summer 1999, pp. 5-13.
- Baev P.K., *Peace-keeping as a Challenge to European Borders*, in *Security Dialogue*, vol. 24, n. 2, June 1993, pp. 137-50.
- Bailes A.J.K., *European Defence and Security: The Role of NATO, WEU and EU*, in *Security Dialogue*, vol. 27, n. 1, March 1996, pp. 55-64.
- Bailes A., *Europe's Defense Challenge. Reinventing the Atlantic Alliance*, in *Foreign Affairs*, January/February 1997, pp. 15-20.
- Baker G., *Neo-Conspiracy Theories*, in *The National Interest*, n. 78, Winter 2004-2005, pp. 130-135.
- Barry C., *NATO's Combined Joint Task Forces in Theory and Practice*, in *Survival*, Spring 1996, pp. 81-97.
- Bell C., *The Twilight of the Unipolar World*, in *The American Interest*, vol. 1, n. 2, Winter 2005, pp. 18-29.
- Bell C., *Why Russia Should Join NATO. From Containment to Concert*, in *The National Interest*, n. 22, Winter 1990/91, pp. 37-47.
- Bergsten C.F., *America and Europe: Clash of the Titans*, in *Foreign Affairs*, March/April 1999, pp. 21-34.
- Bertram C., *NATO on Track for the 21st Century*, in *Security Dialogue*, vol. 26, n. 1, March 1995, pp. 65-71.
- Biancheri B., *Bush o Gore, cambia il mondo? Sì[[...]]*, in *Global*, ottobre 2000, pp. 36-7.
- Binnendijk H. - Kugler R., *Transforming European Forces*, in *Survival*, vol. 44, n. 3, Autumn 2002, pp. 117-132.
- Blank S.J., *NATO enlargement between rhetoric and realism*, in *International Politics*, March 1999, pp. 67-88.
- Blechman B.M. - Wittes T.C., *Defining Moment: The Threat and Use of Force in American Foreign Policy*, in *Political Science Quarterly*, n. 1, 1999, p. 1-30.
- Boot M., *Neocons*, in *Foreign Policy*, n. 140, gennaio-febbraio 2004, pp. 20-28.
- Borawski J., *Partnership for Peace and Beyond*, in *International Affairs*, vol. 71, n. 2, April 1995, pp. 233-47.
- Bowman Cutter W. - Spero J. - D'Andrea Tyson L., *Campaign 2000. New World, New Deal*, in *Foreign Affairs*, March/April 2000, pp. 80-98.

- Brown M.E., *The Flawed Logic of NATO Expansion*, in *Survival*, vol. 37, n. 1, Spring 1995, pp. 34-52.
- Brown M.E., *Minimalist NATO. A Wise Alliance Knows When to Retrench*, in *Foreign Affairs*, May/June 1999, pp. 204-18.
- Brzezinski Z., *The Dilemma of the Last Sovereign*, in *The American Interest*, Autumn 2005, pp. 37-42.
- Brzezinski Z., *The Premature Partnership*, in *Foreign Affairs*, March/April 1994, pp. 67-83.
- Buzan, B., *Will the "global war on terrorism" be the new Cold War?*, in *International Affairs*, November 2006, pp. 1101-18.
- Buzan B. - Diez T., *The European Union and Turkey*, in *Survival*, vol. 41, n. 1, Spring 1999, pp. 41-57.
- Caccamo D., *La politica balcanica degli USA 1990-1994*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, aprile-giugno 1994, pp. 179-94.
- Calleo D.P., *The Strategic Implications of the Euro*, in *Survival*, vol. 41, n. 1, Spring 1999, pp. 5-19.
- Campbell K.M. - Ward C.J., *New Battle Stations?*, in *Foreign Affairs*, vol. 82, n. 5, September/October 2003, pp. 95-103.
- Carpenter T.G. - Perlmutter A., *Strategy Creep in the Balkans. Up To Our Knees and Advancing*, in *The National Interest*, Summer 1996, pp. 53-59.
- Carruthers S.L., *Not like the US? Europeans and the spread of American culture*, in *International Affairs*, vol. 74, n. 4, ottobre 1998, pp. 883-92.
- Cavanagh Hodge C., *Casual War: NATO's Intervention in Kosovo*, in *Ethics and International Affairs*, vol. 14, 2000, pp. 39-54.
- Central Europe and NATO Enlargement: Partners Waiting to be Shareholders*, in *RUSI International Security Review*, 1996.
- Cernuschi E., *Vascelli sotto il Vesuvio*, in *Rivista Marittima*, febbraio 2003, pp. 81-92.
- Cella G., *Dove va Kiev? L'eterno dilemma Est-Ovest*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, 7/2014, pp. 217-43.
- Chase R.S. - Hill E.B. - Kennedy P., *Pivotal States and U.S. Strategy*, in *Foreign Affairs*, January/February 1996, pp. 33-51.
- Chernoff F., *Can NATO outlive the USSR?*, in *International Relations*, 1992, pp. 1-16.
- Cimbalò J., *Saving Nato from Europe*, in *Foreign Affairs*, November/December 2004, vol. 83, n. 6, pp. 111-21.
- Cingolani S., *L'Europa a stelle e strisce*, in *Limes*, n. 4, 1996, pp. 163-74.

Cocoza C., *AFSOUTH dopo Praga*, in *Rivista Marittima*, marzo 2004, pp. 39-48.

Conquest R., *Towards an English-Speaking Union*, in *The National Interest*, Fall 1999, pp. 64-70.

Cooke T., *NATO CJTF Doctrine: the Naked Emperor*, in *Parameters*, vol. 28, n. 4, Winter 1998-99, pp. 124-36.

Cornish P. - Geoffrey E., *The strategic culture of the European Union: a progress report*, in *International Affairs*, n. 4, vol. 81, July 2005, pp. 801-820.

Cosentino M., *Dal Pentagono la "minaccia cinese"*, in *Tecnologia & Difesa*, n. 39, agosto-settembre 2007, pp. 54-57.

Cragg A., *The Combined Joint Task Force concept: a key component of the Alliance's adaptation*, in *NATO Review*, July 1996, pp. 7-10.

Cucchi G., *La crisi d'identità della NATO*, in *Relazioni Internazionali*, dicembre 1993, pp. 19-26.

Daalder I. - Steinberg J., *The Future of Preemption*, in *The American Interest*, Winter 2005, pp. 30-39.

Daalder I. - Goldgeier J., *Global NATO*, in *Foreign Affairs*, September-October 2006, pp. 105-113.

Dassù M. - Menotti R., *Europe and America in the Age of Bush*, in *Survival*, n. 1, 2005, pp. 105-122.

Dassù M. - Menotti R., *Italy and NATO Enlargement*, in *The International Spectator*, vol. XXXII, n. 3-4, July-December 1997, pp. 65-86.

de Bressy B., *États-Unis, seule superpuissance*, in *Défense nationale*, Octobre 1995, pp. 59-68.

de Leonardis M., *Gli Stati Uniti e la guerra*, in *L'Italia in guerra. Il secondo anno-1941*, a cura di R.H. Rainero - A. Biagini, Roma 1992, pp. 71-91.

de Leonardis M., *Il lungo cammino tra delusioni e successi*, in *Storia dell'integrazione europea*, a cura di R.H. Rainero, vol. III, *Da Maastricht a... domani*, Roma 2001, pp. 15-74.

de Leonardis M., *Il Regno Unito e la NATO*, in *Storia delle Relazioni Internazionali*, a. III, 1987, n. 1, pp. 127-43.

de Leonardis M., *Il Patto Atlantico e l'integrazione europea*, in *Storia dell'integrazione europea*, a cura di R.H. Rainero, vol. I, *L'integrazione europea dalle origini alla nascita della CEE*, Milano 1997, pp. 41-85.

de Leonardis M., *Il Vertice NATO di Newport. Fine di un'era e ritorno al passato*, in *Rivista Marittima*, novembre 2014, pp. 22-29.

de Leonardis M., *L'identità cristiana dell'Europa al bivio tra "Europa delle Patrie" e "Leviatano brussellese"*, in *Nova Historica*, a. I, n. 2, 2002, pp. 87-107.

de Leonardis M., *La NATO: attualità e prospettive*, in *ISTRID*, a. VIII, nn. 108-110, luglio-settembre 2005, pp. 4-8.

de Leonardis M., *Le molte anime dell'europeismo. Processo di integrazione europea e dialettica fra europeismo e atlantismo*, in *Nuova Storia Contemporanea*, anno XI, n. 4, luglio-agosto 2007, pp. 5-16.

de Leonardis M., *Problemi e contraddizioni in un'Europa senza radici*, in *Nova Historica*, a. IV, n. 12, 2005, pp. 107-114.

de Leonardis M., *Radici storiche e fattori geopolitici nella politica estera degli Stati Uniti d'America*, in *Nova Historica*, a. II, n. 7, 2003, pp. 19-35.

de Leonardis M., *The Strategies of the Brussels Pact and of the Atlantic Alliance (1948-1952). The Difficult Defence of Western Europe*, in *Military Alliances since 1945*, *Arti del XXV International Congress on Military History*, Bruxelles 2000, pp. 35-49.

de' Robertis A.G., *L'ampliamento della NATO e l'Europa*, in *Affari Esteri*, primavera 1997, pp. 287-99.

Denning B.P. - McCall J.H., *States' Right and Foreign Policy. Some Things Should Be Left to Washington*, in *Foreign Affairs*, gennaio-febbraio 2000, pp. 9-14.

Desch M.C., *Bush and the Generals*, in *Foreign Affairs*, May/June 2007, pp. 97-108.

Dorn A.W. - Varey M., *The rise and demise of "Three Block War" in Canadian Military Journal*, vol. 10, n. 1, 2009, pp. 38-45

Ferraris L.V., *La NATO, l'Europa e la guerra del Kosovo*, in *Affari Esteri*, luglio 1999, pp. 492-507.

Forster A. - Wallace W., *What is NATO for?*, in *Survival*, vol. 43, n. 4, Winter 2001-02.

Foster E., *In Search of Europe's Security and Defence Identity*, in *RUSI International Security Review*, 1998, pp. 150-60.

Freedman L., *The Revolution in Strategic Affairs*, Adelphi Papers 318, Londra 1998.

Fukuyama F., *Second Thoughts. The Last Man in a Bottle*, in *The National Interest*, Summer 1999, pp. 16-44.

Fukuyama F., *The End of History*, in *The National Interest*, n. 16, Summer 1989, pp. 3-18.

Fukuyama F., *The Neoconservative Moment*, in *The National Interest*, n. 76, Summer 2004, pp. 57-68.

Gaddis J.L., *History, Grand Strategy and NATO Enlargement*, in *Survival*, vol. 40, n. 1, Spring 1998, pp. 145-51.

- Gaddis J.L., *Toward The Post-Cold War*, in *Foreign Affairs*, 1991, pp. 102-22.
- Gallis P.E., *L'Ampliamento della NATO: argomenti pro e contro*, in *Relazioni Internazionali*, n. 43, 1998, pp. 36-43.
- Gambino A., *Il fallimento dell'Occidente nella ex-Jugoslavia*, in *Affari Esteri*, n. 105, inverno 1995, pp. 28-34.
- Gigot P.A., *A Great American Screw-Up. The U.S. and Iraq, 1980-1990*, in *The National Interest*, n. 22, Winter 1990/91, pp. 3-10.
- Giuliani M., *Usa, dopo i teocon arriva il sionismo cristiano*, in *Vita & Pensiero*, gennaio-febbraio 2007, pp. 27-37.
- Giunchi E., *Quale strategia per l'Afghanistan*, ISPI Policy Brief, n. 53, giugno 2007.
- Glennon M.J., *The New Interventionism. The Search for a Just International Law*, in *Foreign Affairs*, May/June 1999, pp. 2-7.
- Goldgeier J.M., *NATO Expansion: The Anatomy of a Decision*, in *The Washington Quarterly*, Winter 1998, pp. 85-102.
- Golub P.A., *Washington è ancora capitale dell'Occidente?*, in *Limes*, 1994, n. 3, pp. 61-66.
- Gompert D. - Kugler R., *Free-Rider Redux. NATO Needs to Project Power (and Europe Can Help)*, in *Foreign Affairs*, January/February 1995, pp. 7-12.
- Gordon P.H., *NATO After 11 September*, in *Survival*, vol. 43, n. 4, Winter 2001-02.
- Haslam J., *Russia's seat at the table: a place denied or a place delayed?*, in *International Affairs*, vol. 74, n. 1, January 1998, pp. 119-30.
- Hassner P., *Definitions, doctrines and divergences*, in *The National Interest*, Fall 2002, pp. 30-34.
- Hassner P., *Puissance et légitimité*, in *Commentaire*, n. 100, Inverno 2002-2003, pp. 788.
- Hendrickson R.C., *Albania and NATO. Regional Security and Selective Intervention*, in *Security Dialogue*, vol. 30, n. 1, March 1999, pp. 109-16.
- Hendrickson R.C., *NATO Secretaries-General, The Legacies of Joseph Luns and Jaap de Hoop Scheffer in Atlantisch Perspectief*, n. 3, maggio 2009.
- Hendrickson R.C., *Public Diplomacy At Nato: An Assessment of Jaap de Hoop Scheffer's Leadership of The Alliance in Journal of Military and Strategic Studies*, vol. 8, n. 2, inverno 2005/2006, pp. 2-28.
- Hendrickson R.C., *War Powers, Bosnia, and the 104th Congress*, in *Political Science Quarterly*, vol. 113, n. 2, 1998, pp. 241-258.

- Herd G.P., *Baltic Security Politics*, in *Security Dialogue*, vol. 28, n. 2, June 1997, pp. 251-3.
- Hoffman S., *The Politics and Ethics of Military Intervention*, in *Survival*, vol. 37, n. 4, Winter 1995-96, pp. 29-51.
- Holbrooke R.J., *America, a European Power*, in *Foreign Affairs*, March/April 1995, pp. 38-51.
- Holmes J.W., *Europei, svegliatevi: l'ombrello americano non è eterno*, in *Limes*, n. 2, 1994, pp. 37-46.
- Howard M., *The Remaking of Europe*, in *Survival*, January/February 1990, pp. 99-106.
- Howorth J., *Esdp and Nato: Weadlock or Deadlock*, in *Cooperation and Conflict*, vol. 38, n. 3, September 2003, pp. 246-47.
- Hulsman J.C., *A Grand Bargain with Europe: Preserving NATO for the 21st Century*, in *The Heritage Foundation Backgrounders*, 17-4-2000, pp. 1-11.
- Hulsman J.C. - Lieven A., *The Ethics of Realism*, in *The National Interest*, Summer 2005.
- Hunter R.E., *Maximizing NATO. A Relevant Alliance Knows how to Reach*, in *Foreign Affairs*, May/June 1999, pp. 190-203.
- Huntington S.P., *The Clash of Civilizations*, in *Foreign Affairs*, Summer 1993, pp. 22-49.
- Huntington S.P., *The Erosion of American National Interest*, in *Foreign Affairs*, September/October 1997, pp. 28-49.
- Huntington S.P., *The Lonely Superpower*, in *Foreign Affairs*, March/April 1999, pp. 35-49.
- Ikenberry G.J., *Illusions of Empire: Defining the New American Order*, in *Foreign Affairs*, vol. 83, n. 2, marzo-aprile 2004, pp. 144-154.
- Jean C., *Alleanza Atlantica. Gestione delle crisi e dei conflitti*, in *Rivista Militare*, pp. 37-43.
- Jean C., *Difesa comune? Teniamoci la NATO*, in *Limes*, n. 4, 1993, pp. 53-64.
- Jean C., *Il nuovo concetto strategico dell'Alleanza Atlantica*, in *Affari Esteri*, luglio 1999, pp. 528-42.
- Jean C., *L'Alleanza atlantica è senza alternative*, in *Relazioni Internazionali*, settembre 1992, pp. 46-55.
- Jean C., *La caduta del Muro di Berlino: nuova strategia d'impiego delle Forze Armate*, in Aa. Vv., *Repubblica e Forze Armate linee interpretative e di ricerca*, Roma 2007, pp. 67-72.

Jean C., *La rivoluzione geopolitica del dopoguerra fredda*, in *Affari Esteri*, Inverno 1997, pp. 118-36.

Jervis R., *The Compulsive Empire*, in *Foreign Policy*, n. 137, luglio-agosto 2003, pp. 82-87.

Kagan R., *America's Crisis of Legitimacy*, in *Foreign Affairs*, marzo-aprile 2004, vol. 83, n. 2, pp. 65-87.

Kamp K.-H., *NATO Entrapped: Debating the Next Enlargement Round*, in *Survival*, vol. 40, n. 3, Autumn 1998, pp. 170-86.

Kamp K.-H., *The Folly of Rapid NATO Expansion*, in *Foreign Policy*, n. 99, Summer 1995, pp. 116-29.

Kay S., *After Kosovo: NATO's Credibility Dilemma*, in *Security Dialogue*, March 2000, pp. 71-84.

Kennan G.F., *On American Principles*, in *Foreign Affairs*, March/April 1995, pp. 116-26.

Kennedy P.M., *The Greatest Superpower Ever*, in *New Perspectives Quarterly*, vol. 19, n. 2, primavera 2002, pp. 8-18.

Korb L.J., *Our Overstuffed Armed Force*, in *Foreign Affairs*, November/December 1995, pp. 22-34.

Kosovo l'Italia in guerra, quaderno speciale di *Limes*, supplemento al n. 1/1999.

Krause J., *Proliferation Risks and their Strategic Relevance: What Role for NATO?*, in *Survival*, vol. 37, n. 2, Summer 1995, pp. 135-48.

Krauthammer C., *In Defense of Democratic Realism*, in *The National Interest*, n. 77, Fall 2004, pp. 15-25.

Krauthammer C., *The Short, Unhappy Life of Humanitarian War*, in *The National Interest*, n. 57, Fall 1999, pp. 5-8.

Krauthammer C., *The Unipolar Moment*, in *Foreign Affairs*, January/February 1991, pp. 23-33.

Krauthammer C., *The Unipolar Moment Revisited*, in *The National Interest*, n. 70, Winter 2002-2003, pp. 5-17.

Kupchan C.A., *Rethinking Europe*, in *The National Interest*, Summer 1999, pp. 73-79.

La Nato nel nuovo secolo, in *ISPI-Relazioni Internazionali*, Aprile/Giugno 2000, pp. 5-7.

LaFeber W., *American Exceptionalism Abroad: A Brief History*, in *Foreign Service Journal*, March 2000, pp. 26-33.

Lake A., *Confronting Backlash States*, in *Foreign Affairs*, vol. 73, n. 2, marzo/aprile 1994, pp. 44-55.

- Langlois E., *Guerre classique et guerre révolutionnaire: l'illusion de la différence*, in *Stratégie*, n. 85, 2005, pp. 9-24.
- Lebl L.S., *Working with the European Union*, in *Orbis*, 50 (1), 2006, pp. 117-32.
- Litwak R.S., *The New Calculus of Pre-Emption*, in *Survival*, a. XLIV (2002-2003), pp. 53-80.
- Lugar R.G., *Redefining NATO's Mission: Preventing WMD Terrorism*, in *The Washington Quarterly*, vol. 25, n. 3, Summer 2002, pp. 7-14.
- Lundestad G., "Empire by Invitation" in the American Century, in *Diplomatic History*, Spring 1999, pp. 189-217.
- Luttwak E.N., *Toward Post-Heroic Warfare*, in *Foreign Affairs*, May/June 1995, pp. 109-22.
- Luttwak E.N., *Where Are the Great Powers? At Home with the Kids*, in *Foreign Affairs*, July/August 1994, pp. 23-28.
- Malcolm N., *Bosnia and the West*, in *The National Interest*, Spring 1995, pp. 3-14.
- Mallaby S., *Bush o Gore, cambia il mondo? No[...]*, in *Global*, ottobre 2000, pp. 29-34.
- Mandelbaum M., *Preserving the New Peace. The Case Against NATO Expansion*, in *Foreign Affairs*, May/June 1995, pp. 9-13.
- Mandelbaum M., *The Bush Foreign Policy*, in *America & the World 1990-91*, edizione annuale di *Foreign Affairs*, pp. 5-22.
- Mansfield E.D. - Snyder J., *Democratization and War*, in *Foreign Affairs*, May/June 1995, pp. 79-97.
- Marcus J., *Kosovo and After: American Primacy in the Twenty-First Century*, in *The Washington Quarterly*, Winter 2000, pp. 79-94.
- Marr P., *The United States, Europe, and the Middle East: an Uneasy Triangle*, in *Middle East Journal*, Spring 1994, pp. 211-25.
- Marraro H.R., *Spezia: An American Naval Base, 1848-68*, in *Military Affairs. Journal of the American Military Institute*, vol. VII, 1943, pp. 202-208.
- Mascia A., *La revisione della GLOBAL POSTURE degli Stati Uniti*, ISPI Policy Brief, n. 36, luglio 2006.
- Mazarr M.J., *The Military Dilemmas of Humanitarian Intervention*, in *Security Dialogue*, vol. 24, n. 2, June 1993, pp. 151-162.
- Merli M., *La NATO e "L'Europa della difesa" dopo l'11 settembre 2001*, in *Nova Historica*, a. 5 (2005), n. 15, pp. 41-56, n. 16, pp. 5-24.

Meunier S., *The French Exception*, in *Foreign Affairs*, July/August 2000, pp. 104-16.

Millar A. - Plesch D.T., *Pushing the Envelope Too Far? Technology's Impact on NATO Expansion*, in *Journal of International Affairs*, vol. 51, n. 2, Spring 1998, pp. 641-53.

Miller L.B., *The Clinton Years: reinventing US foreign policy*, in *International Affairs*, vol. 70, n. 4, October 1994, pp. 621-634.

Mini F., *La Cina strategica*, in *Quaderni di Relazioni Internazionali*, n. 3, dicembre 2006, pp. 13-25.

Mongrenier J.S., *L'OTAN est-elle l'avenir de l'Europe? Puissance et destin*, Tribune Institut Thomas More, n. 9/Fr, 15 marzo 2006.

Mongrenier J.S., *Transformation et globalisation de l'OTAN. Débats stratégiques et enjeux géopolitiques après le sommet de Riga*, Institut Thomas More, Tribune n. 11/Mars 2007.

Mueller J., *Is There Still a Terrorist Threat?*, in *Foreign Affairs*, vol. 85, n. 5, September-October 2006, pp. 2-8.

Mueller J. - Mueller K., *Sanctions of Mass Destruction*, in *Foreign Affairs*, May/June 1999, pp. 43-53.

NATO Enlargement-A Done Deal?, in *RUSI International Security Review*, 1997, pp. 21-41.

NATO's Balkan Peace Implementation, in *RUSI International Security Review*, 1997, pp. 42-79.

NATO's Dilemma: Expand or Disband?, in *RUSI International Security Review*, 1995, pp. 33-41.

NATO's Shifting Coordinates, in *RUSI International Security Review*, 1995, pp. 1-31.

NATO's Uncertain Evolution, in *RUSI International Security Review*, 1994, pp. 1-25.

Nau H., *No Enemies on the Right*, in *The National Interest*, n. 78, Winter 2004-2005, pp. 19-28.

O'Hanlon M., *NATO's European Pillar. Transforming NATO: The Role of European Forces*, in *Survival*, vol. 39, n. 3, Autumn 1997, pp. 5-15.

Odom W.E., *NATO expansion: why the critics are wrong*, in *The National Interest*, n. 39, Spring 1995, pp. 38-49.

Odom W.E., *Russia's several seats at the table*, in *International Affairs*, n. 4, October 1998, pp. 800-22.

Öövel A., *Estonian Defence Policy, NATO and the European Union*, in *Security Dialogue*, vol. 27, n. 1, marzo 1996, pp. 65-68.

Operation Allied Force: lessons learned, Congressional Research Service, Washington, 3-9-99.

Oppermann K. - Höse A., *Public Opinion and the Development of the European Security and Defence Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 12, 2007, pp. 149-67.

Penkova T., *Russia and the US: a New Military Confrontation?*, ISPI Policy Brief, n. 64, ottobre 2007.

Perle R., *Richard Perle on Iraq*, in *Memorandum to Opinion Leaders*, Project for the New American Century, 24 febbraio 2003, www.newamericancentury.org.

Perlmutter A. - Galen Carpenter T., *NATO's Expensive Trip East. The Folly of Enlargement*, in *Foreign Affairs*, January/February 1998, pp. 2-6.

Pfaff W., *Redifining World Power*, in *America & the World*, 1990-91, edizione annuale di *Foreign Affairs*, pp. 34-48.

Pierre A.J. - Trenin D., *Developing NATO-Russian Relations*, in *Survival*, vol. 39, n. 1, Spring 1997, pp. 5-18.

Pipes D., *There Are No Moderates. Dealing with Fundamentalist Islam*, in *The National Interest*, Fall 1995, pp. 48-57.

Ponnuru R., *The Empire of Freedom. Where the US Belongs: the Anglosphere*, in *National Review*, 23-5-03, pp. 35-39.

Powell C.L., *U.S. Forces: Challenges Ahead*, in *Foreign Affairs*, Winter 1992-93, pp. 32-44.

Puri Purini A., *L'Atlantico più largo e il virus antiamericano*, in *Limes*, n. 1, 1999, pp. 289-96.

Quadrio Curzio A., *Europa e Stati Uniti alla prova della globalizzazione*, in *il Mulino*, maggio-giugno 2007, pp. 387-97.

Razoux P., *What future for Georgia?*, Research Division-NATO Defense College, Roma, n. 47, giugno 2009.

Renaud G., *La construction d'un partisan industriel: Oussama Ben Laden*, in *Stratégique*, n. 85, pp. 25-39.

Ribuffo L., *Religion and American Foreign Policy. The Story of a Complex Relationship*, in *The National Interest*, Summer 1998, pp. 16-51.

Rice C., *Campaign 2000. Promoting the National Interest*, in *Foreign Affairs*, January/February 2000, pp. 45-62.

Rodman P.W., *The Fallout from Kosovo*, in *Foreign Affairs*, May/June 1999, pp. 45-51.

Rubin A.P., *Dayton, Bosnia, and the Limits of Law*, in *The National Interest*, n. 46, Winter 1996/97, pp. 41-46.

Rubinstein A.Z., *Lessons of the Cold War*, in *Security Dialogue*, vol. 25, n. 3, September 1994, pp. 295-306.

Rubinstein A.Z., *NATO Enlargement vs. American Interests*, in *Orbis. A Journal of World Affairs*, Winter 1998, pp. 37-48.

Ruggie J.G., *The Past as Prologue? Interests, Identity, and American Foreign Policy*, in *International Security*, vol. 21, n. 4, Spring 1997, pp. 89-125.

Rühe V., *Shaping Euro-Atlantic Policies: A Grand Strategy for a New Era*, in *Survival*, vol. 35, n. 2, Summer 1993, pp. 129-37.

Russett B. - Stam A.C., *Courting Disaster: An Expanded NATO vs. Russia and China*, in *Political Science Quarterly*, vol. 113, n. 3, 1998, pp. 361-82.

Sanguineti V., *La NATO e l'Islam*, in *Affari Esteri*, autunno 1995, pp. 820-32.

Santoro C.M., *Le istituzioni della sicurezza e il concetto di Occidente*, in *Relazioni Internazionali*, dicembre 1995, pp. 2-13.

Scagliusi P., *Gli Stati Uniti e la difesa preventiva*, in *ISTRID*, gennaio-febbraio 1997, p. 25.

Schake K. - Bloch-Lainé A. - Grant C., *Building a European Defence Capability*, in *Survival*, vol. 41, n. 1, Spring 1999, pp. 20-40.

Schlesinger J., *Rise the Anchor or Lower the Ship*, in *Foreign Affairs*, Fall 1998, pp. 3-12.

Schulte G.L., *Former Yugoslavia and the New NATO*, in *Survival*, vol. 39, n. 1, Spring 1997, pp. 19-42.

Schulte G.L., *Responding to proliferation-NATO's role*, in *NATO Review*, July 1995, pp. 15-19.

Seidelmann R., *NATO's enlargement as a policy of lost opportunities*, in *Journal of European integration*, nn. 3-4, 1997.

Simpson J., *Nuclear non-proliferation in the post-Cold War era*, in *International Affairs*, vol. 70, n. 1, January 1994, pp. 17-40.

Sloan S., *Transatlantic relations: Stormy weather on the way to enlargement*, in *NATO Review*, September-October 1997, pp. 12-16.

Sloan S., *US perspectives on NATO's future*, in *International Affairs*, vol. 71, n. 2, April 1995, p. 217-231.

Slocombe W.B., *Force, Pre-emption and Legitimacy*, in *Survival*, Spring 2003, vol. 45, n. 1, pp. 117-130.

Smith M., *"The devil you know": the United States and a changing European Community*, in *International Affairs*, January 1992, pp. 103-20.

Smith M. - Woolcock S., *Learning to cooperate: the Clinton administration and the European Union*, in *International Affairs*, vol. 70, n. 3, 1994, pp. 459-476.

Stein K.W., *Imperfect Alliances. Will Europe and America Ever Agree?*, in *Middle East Quarterly*, March 1997, pp. 39-45.

Stevenson J., *How Europe and America Defend Themselves*, in *Foreign Affairs*, March/April 2003, pp. 75-90.

Sullivan J.P., *The Marine Corps' Small Wars Manual and Colonel C.E. Callwell's Small Wars-Relevant to the Twenty-First Century or Irrelevant Anachronisms?*, Marine Corps University, A.A. 2005/2006.

The EC: An Emerging Superpower?, in *RUSI International Security Review*, 1994, pp. 26-50.

Taheri A., *L'Occident face à la «menace islamiste»*, in *Politique internationale*, vol. I, Hiver 1994-95, pp. 161-77.

Tatu M., *France-États-Unis: pour le meilleur et pour le pire*, in *Politique internationale*, n. 75, Printemps 1996-97, pp. 321-332.

Tatu M., *L'Otan survivra-t-elle en l'an 2000?*, in *Politique internationale*, Printemps 1995-96, pp. 25-39.

Tucker R.W., *Alone or With Others. The Temptations of Post-Cold War Power*, in *Foreign Affairs*, November/December 1999, pp. 15-20.

Tucker R.W. - Hendrickson D.C., *America and Bosnia*, in *The National Interest*, n. 33, Fall 1993, pp. 14-27.

Tocci N. - Houben M., *Accommodating Turkey in ESDP*, CEPS Policy Brief, n. 5, 2001.

Van Eekelen W., *Building European Defence: NATO's ESDP and the European Union's ESDP*, rapporto al *Sub-committee on Transatlantic Defence* della *North Atlantic Assembly*, 18-4-2000.

Vian M., *L'evoluzione storica del pensiero neoconservatore in relazione alle esigenze strategiche della politica estera americana*, in *Storia Politica Società*, giugno 2006, pp. 81-108.

Villafranca A., *Il Trattato di Lisbona: fine di una crisi?*, ISPI Policy Brief, n. 63, ottobre 2007.

Yost D., *NATO and the anticipatory use of force*, in *International Affairs*, a. 83 (2007), n. 1, pp. 39-68.

Walt S.M., *The Ties That Fray. Why Europe and America are Drifting Apart*, in *The National Interest*, Winter 1998/99, pp. 3-11.

Walt S.M., *Two Cheers for Clinton's Foreign Policy*, in *Foreign Affairs*, marzo-aprile 2000, pp. 63-79.

Waltz K.N., *Globalisation and American Power*, in *The National Interest*, Spring 2000, pp. 46-56.

Wedgwood R., *Courting Disaster: The U.S. Takes a Stand*, in *Foreign Service Journal*, February 2000, pp. 34-41.

Wills G., *Bully of the Free World*, in *Foreign Affairs*, March/April 1999, pp. 50-59.

Zappalà S., *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4/1999, pp. 975-1004.

Zimmermann W., *The Demons of Kosovo*, in *The National Interest*, n. 52, Spring 1998, pp. 3-11.

Zoellick R.B., *Campaign 2000. A Republican Foreign Policy*, in *Foreign Affairs*, January/February 2000, pp. 63-78.

Siti Internet

Allied Command Transformation Homepage

<http://www.act.nato.int>

Allied Forces North Europe

<http://www.afnorth.nato.int>

Allied Joint Force Command Naples

<http://www.afsouth.nato.int>

American Enterprise Institute for Public Policy Research-New Atlantic Initiative

<http://www.aei.org>

<http://www.aei.org/nai/nai.htm>

Arms Control Association: Subject Resources: NATO

<http://www.armscontrol.org/subject/nato>

BBC

<http://www.bbc.co.uk>

British American Security Information Council

<http://www.basicint.org>

Center for Strategic and International Studies

<http://www.csis.org>

Central Intelligence Agency

<http://www.cia.gov>

CNN

<http://www.cnn.com>

Documents Relating to American Foreign Policy

<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/nato.htm>

- Essays on the Transatlantic Partnership*
<http://www.transatlanticnet.de/access/essays.htm>
- Foreign Affairs*
<http://www.foreignaffairs.org>
- Foreign Relations*
<http://www.foreignrelations.org/studies/transcripts>
- George C. Marshall European Center for Security Studies*
<http://www.marshallcenter.org>
- Institute for Foreign Policy Analysis*
<http://www.ifpa.org/new/natomain.htm>
- Institute of Social and Political Opinion Research*
<http://soc.kuleuven.be/ceso/onderzoek/9/ENG/index.htm>
- Ministère des Affaires Étrangères – Déclarations françaises de politique étrangère depuis 1990*
<http://www.doc.diplomatie.gouv.fr>
- NATO at 50: The Washington Summits*
<http://www.nato50.gov>
- NATO Official Homepage*
<http://www.nato.int>
- NATO Parliamentary Assembly*
<http://www.naa.be>
- NATO Summit-Istanbul 2004*
<http://www.natoistanbul2004.org.tr>
- Project for the New American Century*
<http://www.newamericancentury.org>
- SHAPE: Supreme Headquarters Allied Powers Europe*
<http://www.nato.int/shape>
- U.S. Air Force, Europe*
<http://www.usafe.af.mil>
- U.S. Army, NATO*
<http://www.usanato.army.mil>
- U.S. Department of Defense*
<http://www.defenselink.mil/specials/NATO>
- U.S. Department of State*
http://secretary.state.gov/www/policy_remarks
<http://secretary.state.gov/www/statements>
<http://secretary.state.gov/www/travels>

*U.S. Department of State: Bureau of European and Eurasian Affairs:
NATO*

<http://www.state.gov/p/eur/rt/nato>

*U.S. Department of State: International Information Programs: The U.S.
in NATO*

http://usinfo.state.gov/is/international_security/nato.html

U.S. Diplomatic Mission in Italy

<http://www.usis.it>

U.S. European Command

<http://www.eucom.mil>

U.S. Marine Corps Forces, Europe

<https://www.mfe.usmc.mil>

U.S. Mission to NATO

<http://nato.usmission.gov>

U.S. Mission to the European Union

<http://www.useu.be>

U.S. Naval Forces, Europe

<http://www.naveur.navy.mil>

The Atlantic Council of the U.S.

<http://www.acus.org>

The Atlantic (magazine)

<http://www.theatlantic.com>

The Brookings Institution: Center on the United States and Europe

http://www.brookings.edu/fp/cuse/center_hp.htm

The European Union

<http://europa.eu.int>

The Euro-Atlantic Partnership Council

<http://www.nato.int/issues/eapc>

The Heritage Foundation: NATO and European Defense

<http://www.heritage.org/research/europe/issues2004.cfm>

The Partnership for Peace

<http://www.nato.int/issues/pfp>

The White House – Washington

<http://www.whitehouse.gov>

Indice dei Nomi

A

Abe, Shinzo 131
Abizaid, John 195n
Adams, John Quincy 13n, 17
Adenauer, Konrad 36, 270n
al-Asad, Bashar 124, 260
Albrecht-Carrié, René 29n
Albright, Madeleine 21n, 29,
34, 38n, 39n, 55, 114, 122n,
219n, 220n
Alliot-Marie, Michele 260n
al-Sisi, Abd al-Fattah 259
Amorosi, Massimo 66n
Andréani, Jacques 41n
Andreatta, Filippo 168n
Andrews, David M. 36n, 52n,
95n
Annan, Kofi 157n
Applebaum, Anne 226
Aquarone, Alberto 19n
Arad, Uzi 130n
Armey, Richard 239
Armitage, Richard 42n
Aron, Raymond 175
Artaud, Denise 23n
Ash, Timothy Garton 82n, 245n
Asmus, Ronald D. 118n, 122n,
130n, 131n, 146n, 148n
Aspin, Les 60
Auden, Wystan Hugh 21n
Aydin, Mustafa 15n

Aznar, José Maria 66n, 73, 129,
131, 132, 234

B

Baget Bozzo, Gianni 207n
Bailes, Alyson J.K. 129n
Baker III, James 37, 39, 62, 79,
219n
Baldassarre, Antonio 207n
Ballini, Pier Luigi 80n
Barié, Ottavio 12n, 14n, 18n,
21n, 74n, 174n, 178n, 268n,
271n
Barroso, José Manuel Durão 72
Battisti, Giorgio 142n, 253n
Battistini, Francesco 143n
Baudrillard, Jean 239
Bauer, Gary 221n
Bawer, Bruce 209n
Bayard, Thomas F. 16
Baylis, John 57n, 62n, 63n, 65n,
72n, 88n, 118n, 170n, 242n
Beck, Ulrich 96n
Beinart, Peter 225n
Bellamy-Foster, John H. 175n
Bell, Coral 149n
Bellocchio, Luca 163n
Ben Ali, Zine El-Abidine 259n
Benedetto XVI (Papa), Joseph
Aloisius Ratzinger 174, 208,
211n, 237, 244, 255, 267,
272, 273n
Bennett, James C. 132n

- Bennett, William J. 221n, 229n
 Berger, Sandy 220n
 Berlinski, Claire 209n
 Berlusconi, Silvio 66n, 73, 80, 123
 Berrettini, Mireno 9
 Bertram, Christoph 145n, 149n, 247n
 Beveridge, Albert 18
 Bevin, Ernest 26n, 75, 132
 Biagini, Antonello 23n
 Biancheri, Boris 42n
 Biden, Joseph 124, 261n
 Biffi, Giacomo 208
 Bildt, Carl 238
 Bilinsky, Yaroslav 125n
 Bin Laden, Osama 60, 111, 193n
 Biscop, Sven 108n, 167n, 170n
 Bismarck - Schönhausen, Otto Principe di, Duca di Lauenburg 173
 Bitsch, Marie-Thérèse 76n
 Blackwill, Robert D. 40n, 115n, 134n
 Blair, Anthony 5, 46n, 49n, 50n, 52n, 59, 62, 64, 66n, 71, 72, 74, 75, 97n, 155, 213
 Blankley, Tony 209n
 Bocchi, Gianluca 205n
 Boeckh, Katrin 261n
 Bolton, John 58, 84, 240
 Bonaparte, Napoleone 11
 Bookman, Jay 175n
 Boot, Max 110n, 179, 180, 217n
 Borchard, Michael 270n
 Borsani, Davide 9, 51n, 54n, 59n, 84n, 85n
 Bowman Cutter, William 42n
 Bozo, Frédéric 56n, 118n
 Brands, Henry William 20n
 Bremer, Lewis Paul 85n, 192
 Bremmer, Ian 55n
 Brezhnev, Leonid 82
 Briand, Aristide 22, 29n
 Briggs, Asa 75n
 Brito, Nuno Felipe 24n
 Brosio, Manlio 70n
 Brown, Gordon 83, 162n
 Broz, Josip, detto Tito 26n, 27
 Bruni, Franco 240n
 Brzezinski, Zbigniew 34n, 38n, 124, 125, 126, 179n, 183, 186, 247n, 261
 Buchanan, Allen 132n
 Buchanan, Pat 209n
 Buckley, William F. 219
 Bueno de Mesquita, Bruce 188n
 Bukovski, Vladimir 82n
 Bull, Hedley 168
 Bullock, Alan 26n
 Burke, Edmund 219
 Burns, Nicholas 88, 89n, 155
 Bush, George H.W. 17n, 22, 23, 24, 30, 34, 37, 39, 45, 46, 58, 61, 62, 107, 194, 219, 220, 231
 Bush, George W. 5, 6, 9, 12, 17n, 22, 24, 30, 34, 38, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51n, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 71n, 72, 73, 74, 77, 78, 79, 80, 83, 84, 85, 86, 89, 90, 93, 97, 98, 99n, 101, 103, 107, 108, 115, 122, 123, 124, 125, 134, 137n, 138, 148, 149, 153, 161, 163n, 164, 165n, 167, 184n, 191n, 192, 195, 196n, 212, 216, 219,

- 226, 229, 230, 231, 232, 233,
245n, 246, 251, 252, 254n,
258, 266, 267, 271, 272n
- Bush, Jeb 221n
- Buzan, Barry 154n, 239n
- C**
- Cabot Lodge, Henry 19n
- Calleo, David P. 56n
- Cameron, David 195n, 210n
- Campbell, Kurt M. 200n
- Caracciolo, Lucio 56n
- Card, Andrew 83
- Caretto, Ennio 39n, 211n
- Carosa, Alberto 205n
- Carrington, Peter, IV Barone 70n
- Carter, James 37, 231
- Caselli, Gian Paolo 186n
- Castlereagh, Robert Stewart, II
Marchese di Londonderry, Vis-
conte 206
- Castro Henriques, Mendo 176n
- Caterina II, Zarina di Russia 262n
- Cella, Giorgio 261n
- Cernuschi, Enrico 15n
- Ceruti, Mauro 205n
- Chabod, Federico 270n
- Chace, James 181
- Chamberlain, Neville 227
- Chamorel, Patrick 240n
- Champion, Marc 82n
- Chao, Elaine 84
- Chauprade, Aymeric 135n
- Cheney, Richard 5, 30n, 34, 42n,
45, 46, 52n, 53n, 61, 62, 63,
78, 84, 124, 135n, 221n
- Cheyson, Claude 41
- Chirac, Jacques 7, 51, 64n, 65, 67,
69, 71, 76, 77, 80, 82, 83, 89,
90n, 92, 93n, 155, 245, 246,
267
- Chruščëv, Nikita Sergeevič 262n
- Churchill, Sir Winston Leonard
Spencer 25, 28, 36n, 84, 188,
227, 254n
- Cimbalo, Jeffrey 164n
- Claes, Willy 265
- Clark, Wesley 57n
- Clarke, John L. 113n
- Clay, Lucius 191
- Clemenceau, Georges 13
- Clementi, Marco 159n
- Clinton, Hillary Rodham 219n,
229n, 231, 232, 233, 235
- Clinton, William Jefferson 11, 24,
31, 32, 34, 35, 38, 39n, 44,
45, 46, 47, 48, 49, 50, 58, 60,
62, 74, 91, 93n, 97, 98, 101,
103, 107, 114, 137n, 153,
166, 196n, 219, 220, 221,
222, 224, 230n, 239, 259
- Cockburn, Andrew 196n
- Cocozza, Ciro 119n
- Cogan, Charles G. 153n
- Cohen, Eliot A. 221n
- Cohen, William 57n
- Coles, Harry Lewis 189n, 190n
- Colombo, Alessandro 15n, 27n,
56n, 67n, 76n, 78n, 80n, 81n,
95n, 97n, 100n, 109n, 118n,
131n, 133n, 136n, 183n,
240n, 246n
- Cook, Robin 71n
- Cooper, Robert 213
- Cornell, Svante E. 120n
- Cornish, Paul 107n, 166n
- Cosentino, Michele 198n
- Craddock, John 142

Creiasco, Maurizio 151n
 Cromer, Rowland, III Conte di 36n

D

Daalder, Ivo H. 42n, 44n, 49n,
 52n, 53n, 55n, 57n, 59n, 73n,
 99n, 100n, 102n, 130n, 179n
 D'Andrea Tyson, Laura 42n
 Darwin, John 178n
 Däubler-Gmelin, Herta 63
 Deaglio, Mario 240n
 De Caprariis, Vittorio 269, 270n
 Dexter, Midge 221n
 de Charette, Hervé 93
 De Felice, Renzo 175n
 de Gaulle, Charles 36, 64n, 76,
 82n, 265, 266n, 267
 de Hoop Scheffer, Jaap 70n, 87n,
 114, 117, 128n, 134, 140,
 146n, 149, 169n, 171
 Deighton, Anne 107n, 158n,
 168n
 de Kerchove d'Ousselghem, Gilles
 113
 de La Grange, Arnaud 91n
 de Leonardis, Massimo 5, 14n,
 23n, 27n, 29n, 37n, 53n,
 74n, 80n, 82n, 93n, 96n,
 97n, 100n, 109n, 110n, 118n,
 122n, 132n, 135n, 138n,
 143n, 145n, 162n, 163n,
 176n, 178n, 186n, 187n,
 197n, 201n, 207n, 261n
 de Mattei, Roberto 82n, 205n,
 207n, 272n, 273n
 De Mattia, Giuseppe 129n
 de Mello, Sergio Vieira 86n
 de Mistura, Staffan 86n
 de' Robertis, Anton Giulio 14n
 Desch, Michael C. 196n

de Tocqueville, Alexis 12, 20
 de Villepin, Dominique Galouzeau
 67, 77
 de Vries, Gijs 112, 113
 Diem, Ngo Dinh 27
 Diez, Thomas 154n
 Di Rienzo, Eugenio 261n
 Dobriansky, Paula 221n
 Dockrill, Saki R. 65n, 98n
 Domínguez, Jorge 130n
 Donnelly, Tom 68n, 180
 Donnison, Frank S.V. 190n
 Donno, Antonio 219n
 Dottori, Germano 66n
 Downs, George W. 188n
 Draetta, Ugo 109n
 Dreazen, Yochi J. 187n
 Ducci, Roberto 80
 Duchene, François 168
 Duke, Simon 159n
 Dulles, John Foster 191
 Dumbrell, John 74n
 Dunay, Pál 129n
 Duroselle, Jean-Baptiste 29n, 206,
 207n

E

Eagleburger, Lawrence 62
 Eco, Umberto 205
 Edwards, John 229n, 230n, 232,
 233, 235
 Eide, Espen Barth 118n
 Eisenhower, Dwight David 190,
 230, 236, 265
 Eisenhower, Susan 56n
 Elena, Regina d'Italia 263
 Eltsin, Boris 121
 Eran, Oded 130n
 Eucherio, Santo 273n

Evangelista, Matthew 40n, 59n,
81n, 272n

F

Fallaci, Oriana 210n
 Farkas, Alessandra 209n
 Farrakhan, Louis 236n
 Fava, Claudio 113
 Feith, Douglas 221
 Ferguson, Niall 17n, 18n, 174n,
178n, 182, 186, 187, 191n,
194, 204n, 210, 211n, 212,
245n
 Ferrari, Aldo 120n
 Ferraris, Luigi Vittorio 80n
 Ferry, Jean-Marc 216n
 Fillon, François 260n
 Fischer, Joschka 60, 64
 Flagg Bemis, Samuel 175n
 Flaherty, Paul 140n
 Flynn, John T. 18n
 Foppiani, Oreste 12n
 Forbes, Steve 221n
 Ford, Gerald 37, 46
 Fouchet, Christian 76
 Francesco, Papa 255
 Franco Bahamonde, Francisco 27
 Franklin, Benjamin 251
 Franks, Tommy R. 53, 60, 61
 Fraticelli, Giulio 196n
 Friedberg, Aaron 221n
 Fried, Daniel 86, 87n, 117, 122n,
129n, 130n, 132, 133n, 135,
140n, 142n, 150, 167
 Friedman, Thomas L. 41n, 111,
238
 Frost, Gerald 206n
 Frum, David 59n
 Fukuda, Yasuo 131

Fukuyama, Francis 29, 30n, 221n,
224n, 225, 239n

G

Gaddis, John Lewis 12n, 14, 15,
23n, 24n, 97n, 183n, 221n,
239, 251, 268n
 Gaffney, Frank 221n
 Gaffney, Henry H. 188n
 Galen Carpenter, Ted 56n
 Gallagher, Jack 178n
 Gardner, Hall 95n, 109n, 244n
 Gasparini, Giovanni 97n
 Gates, Robert 84, 149
 Gaviard, Jean Patrick 65
 Gellman, Barton 60n
 Gentiloni Silveri, Paolo 267
 Geoffrey, Edwards 107n, 166n
 Gheciu, Alexandra 81n, 82n
 Gheddafi, Mu'ammar 195, 236n,
240, 259n, 260
 Giáp, Vo Nguyen 193
 Giovanni Paolo II, Papa 194n,
208, 255
 Giscard d'Estaing, Valery 80
 Giuliani, Rudolph 215, 229n,
230n, 231, 232, 233, 234,
235, 236, 238
 Giusti, Serena 67n, 81n, 82n,
95n, 179n
 Glazer, Nathan 220
 Gnesotto, Nicole 160n, 241n,
248n
 Godechot, Jacques 269n
 Goldgeier, James 130n
 Goldwater, Barry 219
 Golub, Philip A. 24n
 Gonzales, Alberto 83
 Gorbacev, Mikhail 120

- Gordon, Philip H. 34n, 36n, 51n, 53n, 57n, 60n, 62n, 65n, 68n, 71n, 72n, 73n, 77n, 79n, 98n, 115n
- Gore Jr., Albert 42, 44, 45, 46n, 219n
- Gori, Umberto 97n
- Grant, Charles 56n
- Graziano, Manlio 161n
- Greenspan, Alan 219n
- Grey, Jeffrey 131n
- Grossman, Marc 39n
- Guang, Pan 129n
- Guerrieri, Sandro 80n
- H**
- Haass, Richard 16n, 178n, 183n
- Habermas, Jürgen 101n, 103n, 179n
- Haldeman, Bob 46n
- Hamilton, Alexander 17, 217
- Harsch, Michael F. 146n
- Hassner, Pierre 13n, 50n, 102n, 103, 239
- Havel, Vaclav 66n
- Hecl, Hugh 244n
- Heer, Jeet 179n
- Heinsohn, Gunnar 249n
- Heisbourg, François 148n, 198n
- Heithaus, Victoria 30n
- Hendrickson, Ryan C. 70n, 87n
- Herbert, Jon 50n
- Heuser, Beatrice 92n
- Hitchens, Christopher 254n
- Hitler, Adolf 63, 100, 189, 192, 206, 210n, 237n, 240
- Hoagland, Jim 39n
- Holbrooke, Richard J. 39, 118n, 146n, 148n, 166
- Hollande, François 52n, 266
- Holmes, John W. 41
- Hopf, Ted 40n, 72n, 95n, 99n, 241n, 244n, 245n, 272n
- Höse, Alexander 159n
- Houben, Marc 154n
- Howard, John 131
- Howorth, Jolyon 56n, 155n
- Huckabee, Mike D. 229n
- Hughes, Karen 83
- Hulsman, John C. 27n, 165, 227, 228
- Hunter, Robert E. 153n
- Huntington, Samuel P. 16n, 184
- Hurd di Westwell, Douglas, Barone 74n
- I**
- Ignatieff, Michael 12n, 179
- Ikenberry, John 180, 181n
- Ikle, Fred C. 221n
- Ilari, Virgilio 187n
- Ilgen, Thomas L. 240n, 243n, 267n
- Ismay, Hastings Lionel. I Barone 149
- Ivanov, Igor 122n, 126n
- Ivanov, Sergej 123, 124n
- J**
- Jackson, Andrew 218
- Jaffe, Greg 187n, 191n
- Jean, Carlo 38n, 138n, 143n, 161n, 194n, 197n, 249n
- Jefferson, Thomas 17, 217
- Jenkins, Philip 244n
- Jeremiah, David E. 30n
- Joffe, George 38n
- Joffe, Josef 35n
- Johnson, Chalmers 181
- Johnson, Lyndon 36, 220, 231

Johnson, Paul 179
 Jospin, Lionel 59
 Judt, Tony 211, 213
 Julien, Claude 18n, 215n

K

Kagan, Donald 221n
 Kagan, Robert 13n, 14n, 17n,
 18n, 56n, 81n, 103n, 111,
 135n, 160n, 174n, 179, 181,
 182n, 221, 222, 223, 224,
 230n, 240, 246n
 Kahler, Miles 36n
 Kaminski, Matthew 53n, 81n
 Kant, Immanuel 224
 Kaplan, Lawrence 56n
 Kaplan, Robert D. 180
 Karzai, Hamid 195
 Kasper, Sara 188n
 Kay, Sean 93n
 Keeler, John 56n
 Kelley, Donald R. 50n
 Kellogg, Frank Billings 22, 29n
 Kennan, George 17n, 62
 Kennedy, John Fitzgerald 230,
 231n, 236, 237
 Kennedy, Paul M. 201, 249
 Keohane, Robert Owen 132n
 Kerry, John 263
 Keynes, John Maynard 189n
 Khalilzad, Zalmay 154n, 221n
 Khomeini, Ruhollah 240
 Ki Moon, Ban 146n
 Kindleberger, Charles Poor 189n
 Kirkpatrick, Jeane 26n, 220
 Kirk, Russell 219
 Kissinger, Henry 13, 35, 55, 62,
 76n, 123, 183, 211n, 214,
 226, 227, 231n, 238, 247,
 248n, 263

Kjellen, Rudolph 11
 Klaiber, Klaus-Peter 140n
 Klare, Michael 60n
 Kohl, Helmut 77, 137n
 Koizumi, Junichiro 131
 Kouchner, Bernard 88
 Kramer, Martin 221
 Kramer, Steven Philip 75n
 Krastev, Ivan 94
 Krauthammer, Charles 27n, 30n,
 68, 180, 199n, 217, 221, 222,
 223, 224, 225, 226, 239
 Kristol, Irving 214, 220, 221,
 227n
 Kristol, William 117, 136, 137,
 179, 221, 222, 237
 Krulak, Charles C. 196n
 Kuchma, Leonid 126
 Kupchan, Charles A. 91n, 138,
 173, 202, 203, 245, 246n,
 247n, 271n
 Kurzer, Paulette 243n
 Kwasniewski, Aleksander 67
 Kyl, Jon 134

L

LaFeber, Walter 22n
 Lake, Anthony 31, 33n, 34n,
 220n
 Lambsdorff, Otto Conte 70n
 Langlois, Éric 193n
 Laqueur, Walter 210, 211n
 Larrabee, Stephen F. 94n, 145n,
 154n, 167
 La Russa, Ignazio 141
 Lebl, Leslie S. 149n
 Leeden, Michael 226
 Lenzi, Guido 41n
 Lesser, Ian O. 154n
 Levi, Lucio 204n

- Lévy, Bernard-Henry 260
 Lewin, André 64n
 Lewis, Bernard 174, 209, 221
 Libby, Lewis Scooter 30n, 83, 221
 Lieven, Anatol 27n, 227n
 Lincoln, Abraham 24n
 Lindley-French, Julian 240n, 246n
 Lind, Michael 219n, 227
 Lindsay, James M. 42n, 44n, 49n,
 52n, 53n, 55n, 57n, 59n, 73n,
 99n, 102n, 179n
 Linzer, Dafna 60n
 Lippmann, Walter 24
 Liska, George 175n
 Lloyd George, David, I Conte di
 Dwyfor 14
 Locatelli, Andrea 81n, 95n, 179n
 Locke, John 207
 Longhurst, Kerry 57n, 81n
 Luce, Henry 24
 Lugar, Richard G. 133, 146, 147n
 Lundestad, Geir 35n, 95n, 184n,
 239n, 267n
 Luns, Joseph 70n
 Luraghi, Raimondo 18n, 177n
 Luttwak, Edward Nicolae 35n,
 186, 249n
- M**
- MacArthur, Douglas 191, 218
 Macmillan, Harold, I Conte di
 Stockton 36n, 265, 266n
 Madison, James 17
 Madsen, Deborah L. 12n
 Magdoff, Harry 175n
 Magocsi, Paul Robert 261n
 Major, John 162n
 Mallaby, Sebastian 42n, 46n
 Manenti, Francesca 253n
 Mann, James 42n, 45n
 Markovits, Andrei S. 14n
 Marraro, Howard R. 15n
 Marr, Phebe 115n
 Marshall, George 190, 231n
 Mascia, Antonio 200n
 Matlock, Jack 129
 Mauer, Victor 107n, 158n, 168n
 Mayne, Richard 168n
 Mazen, Abu 88
 McCain, John 214, 229n, 230,
 231, 232, 234, 235, 236, 252
 McCampbell, Jamelle 57n
 McChrystal, Stanley 60
 McClay, Wilfred M. 244n
 McCormick, John 60n, 165n,
 168n, 180n, 187n, 201n,
 244n
 McKinley, William 19
 McKinney, Joseph A. 72n
 McKinnon, John D. 187n
 McMillan, Joseph 111n
 McNamara, Robert 36n
 McNamara, Sally 166n
 Mead, Walter Russel 173n, 217n,
 219n, 240
 Mearsheimer, John J. 221n
 Melville, Herman 12
 Menem, Carlos 130
 Menotti, Roberto 56n
 Merkel, Angela 83, 90, 147, 263n
 Merkl, Peter H. 49n, 51n, 63n,
 66n, 72n, 78n, 79n, 96n,
 103n, 111n, 239n
 Merli, Maurizio 269n
 Messervy-Whiting, Graham 168n
 Metternich-Winneburg, Klement
 Wenzel Principe di 11, 17
 Michta, Andrew A. 185n, 268n
 Migone, Gian Giacomo 107n

Miller, Perry 230n
 Miller, Stuart Creighton 174n
 Milosevic, Slobodan 56n, 62, 101
 Milward, Alan 80n
 Mini, Fabio 197n, 198n
 Missiroli, Antonio 169n
 Mollet, Guy 36
 Molteni, Corrado 131n
 Monaco, Annalisa 68n
 Mondelli, Massimiliano 76n
 Mongrenier, Jean-Sylvestre 158n,
 272n
 Monroe, James 14, 16, 17, 18n
 Morelli, Umberto 204n
 Morgenthau, Hans J. 14n, 20, 215
 Morin, Edgar 205n
 Moro, Aldo 79n
 Moynihan, Daniel Patrick 220
 Mubarak, Hosni 116, 259, 260n
 Murat, Gioacchino 15
 Mursi, Muhammad 259
 Mussolini, Benito 124, 240

N

Nasser Hussein, Gamal Abdel 259
 Nativi, Andrea 196n
 Naumann, Klaus 90n
 Nava, Massimo 254n
 Netanyahu, Benjamin 55n
 Nichol, Jim 124n
 Nishihara, Masashi 131n
 Nixon, Richard M. 37, 46n, 123,
 231
 Novak, Michael 173
 Nuland, Victoria 135
 Nuti, Leopoldo 80n
 Nuti, Roberto 142n
 Nye, Joseph Samuel Jr. 32n, 181,
 246, 247n

O

Obama, Barack Hussein 6, 9, 49,
 53n, 124, 195n, 214, 229,
 230n, 231, 232, 233, 234,
 235, 236, 251, 252, 253, 254,
 255, 256n, 258, 259, 260,
 261n, 263n, 264, 268
 Olney, Richard 16
 Oppermann, Kai 159n
 Owendale, Ritchie 74n

P

Pace, Peter 83
 Palmer, Robert R. 269n
 Palmerston, Henry John Temple,
 III Visconte 75
 Panebianco, Angelo 254n, 258n
 Pansa, Alessandro 169n
 Parisi, Arturo 140
 Parisi, Vittorio Emanuele 40n, 59n,
 81n, 90n, 95n, 179n, 238n,
 247n, 271n, 272n
 Pastorelli, Pietro 236n
 Pastori, Gianluca 37n, 97n, 109n,
 110n, 135n, 138n, 145n,
 176n, 187n, 197n, 324n
 Patten, Christopher 60, 245
 Pei, Minxin 188n
 Penkova, Tomislava 129n
 Pera, Marcello 244n, 272n
 Perkins, Dexter 18n
 Perle, Richard 58, 78n, 220, 221
 Perry, Matthew 16
 Perry, William 220n
 Petraeus, David 84, 197
 Phelan, Craig 242n
 Piccioni, Attilio 80
 Pineau, Christian 81n
 Pin, Sun 35n

- Pipes, Daniel 211, 221
 Pipes, Richard 123
 Platt, Orville H. 176
 Podhoretz, Norman 220, 221n, 227
 Pompegnani, Alessandro 86n
 Pond, Elizabeth 52n, 65n
 Ponsard, Lionel 122n
 Powell, Colin L. 24n, 32n, 34, 35, 42n, 45, 46, 62, 66, 68n, 72, 102, 125, 256n
 Primakov, Evgenji 122
 Prodi, Romano 44, 81n, 201n
 Putin, Vladimir 49, 122, 123, 124, 126, 129, 261, 263, 272n
- Q**
- Qazi, Ashraf Jehangir 86n
 Quadrio Curzio, Alberto 204n
 Quayle, Dan 221n
- R**
- Rainero, Romain Hubert 23n, 162n
 Rampini, Federico 45n
 Raphaël, Mathieu 112n
 Rashid, Ahmed 141n, 142n
 Rashmi Mukhopadhyay, Alok 113n
 Rasmussen, Anders Fogh 261
 Ratzinger, Joseph Aloisius (vedi Benedetto XVI) 211, 237, 244n
 Razoux, Pierre 120n
 Reagan, Ronald 34, 44n, 45n, 58, 60, 74, 220, 230, 236, 246
 Re, Giovanni Battista 207n
 Reichard, Martin 54n, 56n, 151n, 155n, 170n
 Reid, Escott 270n
 Reid, Thomas Roy 245n
- Renaud, Gilles 193n
 Renwick, Robin 74n
 Renzi, Matteo 266n
 Reza Pahlavi, Muhammad, Shah dell'Iran 27
 Rice, Condoleezza 5, 42n, 43, 44n, 45, 46, 49n, 50n, 51, 52n, 53n, 58, 62, 63, 64, 84, 88, 101n, 102, 124, 126, 199n
 Rifkin, Jeremy 211, 212, 213n, 214n
 Ritchie, Nick 58n
 Robertson of Port Ellen, George, Barone 52, 70, 87, 101n, 114, 152
 Rocca, Christian 236n
 Rodman, Peter W. 221n
 Rogers, Paul 58n
 Romano, Sergio 14n, 96n, 97n, 144n
 Romney, Mitt 229n, 231, 234, 235
 Roosevelt, Franklin Delano 17, 23, 24, 25, 26, 30, 191n, 230, 231n
 Roosevelt, Theodore 16, 19, 42n
 Roper, Jon 57n, 62n, 63n, 65n, 72n, 88n, 118n, 170n, 242n
 Rosen, Gary 217n
 Rosen, Stephen P. 222n
 Rossi, Gianluigi 14n
 Rove, Karl 83
 Rowen, Henry S. 222n
 Roy, Oliver 210n
 Ruiz, José Maria 62n, 216n
 Rumsfeld, Donald 5, 42n, 46, 50, 51, 52n, 53, 54, 55n, 57n, 58, 59n, 62, 66, 68, 69n, 71n, 83,

- 84, 89, 111, 175, 196, 222n, 232
- Rupp, Richard E. 118n
- Rusk, Dean 36n
- Russell, James A. 115n, 221n
- Ryn, Claes G. 216n
- Rynning, Sten 118n
- S**
- Saakashvili, Mikhail 120
- Saddam, Hussein 58, 59, 62, 63, 72, 76, 78n, 79, 103, 192, 195, 196, 232, 240
- Sager, Abdulaziz O. 131n
- Saini Fasanotti, Federica 142n, 253n
- Salazar, Antonio de Oliveira 27
- Salleo, Ferdinando 246n
- Sanchez, Ricardo 83
- Sanfelice di Monteforte, Ferdinando 145n, 198n
- Santevecchi, Guido 210n
- Santoro, Carlo Maria 34n, 40n, 270n
- Santos, Juan Manuel 130n
- Sarkozy, Nicolas 51, 83, 90, 91, 92, 120, 141, 195n, 254n, 259n
- Sassoon, Enrico 187n
- Scagliusi, Pietro 34n
- Schake, Kori 158n
- Schlesinger, Arthur 181
- Schmidt, Helmut 245
- Schmitt, Carl 109, 193n
- Schröder, Gerhard 7, 54n, 62, 63, 64, 65, 69, 77, 80, 83, 90, 123, 137n, 147, 155, 267
- Schultz, George P. 231n
- Scowcroft, Brent 45, 61, 62n
- Scruton, Roger 208, 209n, 237, 241n, 244n
- Secchi, Carlo 187n
- Seeley, John 270
- Serfaty, Simon 139n, 157n, 166n, 247n
- Shapiro, Jeremy 34n, 36n, 51n, 57n, 60n, 62n, 65n, 68n, 71n, 72n, 73n, 77n, 79n, 98n
- Sharp, Jane M.O. 59n
- Shea, Jamie 118n
- Sheingate, Adam 243n
- Shelton, Hugh 53n
- Shevardnadze, Eduard 120
- Shields, Todd 50n
- Shimkus, John 169n
- Shinseki, Eric 196n
- Short, Clare 71n
- Sicurelli, Daniela 243n
- Sikorski, Radek 59n
- Simoni, Alberto 59n, 78n, 101n, 196n
- Sloan, Stanley R. 53n, 72n, 147n, 160n
- Slocombe, Walter B. 101
- Smith, Julianne 147n
- Snow, Tony 83n
- Solana Madariaga, Javier 91, 105, 106n, 133, 134n, 152
- Solomon, Lewis D. 45n
- Somoza Garcia, Anastacio 26
- Sonnenfeldt, Helmut 82n
- Soutou, Georges Henry 76n
- Spero, Joan 42n
- Stalin, Iosif Vissarionovič Džugašvili, detto 25, 37, 125, 240
- Stanglini, Ruggero 141n
- Starr, Frederick S. 120n
- Stefanachi, Corrado 246n, 248n

Steinberg, James 100n
 Steiner, Tommy 130n
 Stein, Kenneth W. 115n
 Steinmeier, Frank-Walter 90
 Stevenson, Jonathan 109n
 Steyn, Mark 209n
 Straw, Jack 67, 71n
 Stroilov, Pavel 82n
 Stuart, Douglas 133n
 Suttora, Mauro 186n

T

Taft, William Howard 19
 Talbott, Strobe 160n, 220n
 Tatu, Michel 92n
 Tenet, George 52n, 78
 Terzuolo, Eric R. 99n, 245n
 Thatcher of Kesteven, Margaret,
 Baronessa 162n, 204
 Thies, Wallace J. 118n
 Timoshenko, Julia 121
 Tocci, Nathalie 154n
 Todd, Emmanuel 202, 203, 204,
 249n
 Tosato, Francesco 253n
 Tow, William T. 133n
 Toynbee, Arnold J. 268
 Trenin, Dimitri 261
 Treverton, Gregory F. 267n
 Troitskiy, Mikhail 129n
 Trubowitz, Peter I. 203n
 Truman, Harry 53n, 97, 230, 231
 Twain, Mark 19n
 Tzu, Sun 34, 35n

V

Vaisse, Maurice 64n
 Van Herpen, Marcel 244n
 Van Roey, Jozef-Ernest 100
 Varsori, Antonio 37n, 80n

Varwick, Johannes 146n
 Vedrine, Hubert 180, 254
 Venturini, Gabriella 100n, 109n
 Venturoni, Guido 53n
 Verheoven, Gunther 84n
 Veri, Rinaldo 6
 Verna, Falco 156n
 Vignelli, Guido 205n
 Villafranca, Antonio 162n
 Voigt, Karsten D. 109n
 Voinovich, George V. 108n
 Völkl, Ekkehard 261n
 Voltaire, pseudonimo di François-
 Marie Arouet 207

W

Walt, Stephen M. 221n
 Walzer, Michael 180, 211
 Ward, Celeste Johnson 200n
 Washington, George 14, 17, 55
 Weber, Max 227n
 Weber, Vin 222n
 Webster, Charles 269
 Wedgwood, Ruth 48n
 Weigel, George 222n, 244n
 Weinberg, Albert K. 189n, 190n
 Weinberger, Caspar 34
 Welles, Sumner 26
 Wilde, Oscar 13
 Wills, Garry 40n, 184n
 Wilson, James Q. 220
 Wilson, Woodrow 21, 22, 24, 25,
 30, 215, 217
 Winthrop, John 230n
 Wolfowitz, Paul D. 30, 31, 42n,
 45n, 46, 53, 54, 57, 58, 59n,
 68, 69, 83, 84, 196, 221, 222n
 Woodward, Comer Vann 12n
 Woolsey, James 124
 Wörner, Manfred 133

Wright, Jeremiah 236

Wroe, Andrew 50n

Y

Yanukovich, Viktor 121, 124, 126,
262

Ye'or, Bat, pseudonimo di Gisele
Littman 210n

Yost, David S. 55n, 79n, 93n,
138n

Yushenko, Viktor 121, 125, 126

Z

Zakaria, Fared 188n, 267

Zinni, Anthony 61, 62n

Zoellick, Robert Bruce 44n, 219n

Nota sull'Autore

Massimo de Leonardis è Professore Ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove insegna anche Storia dei Trattati e Politica Internazionale ed è dal 2005 Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche. Coordinatore delle discipline storiche al *Master in Diplomacy* dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano, in collaborazione con l'Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri.

Presidente della *International Commission of Military History* per il quinquennio 2015-20, dopo esserne stato Vice Presidente dal 2010.

Direttore dei *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche* e membro dei Comitati Scientifici di varie collane, riviste e centri studi, tra i quali: *Nuova Storia Contemporanea*, *Nova Historica*. *Rivista Internazionale di Storia*, *Discussion Papers* de la *Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional* (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid, *Storia & Diplomazia*. *Rassegna dell'Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri*, *Eunomia*, *Processi Storici e Politiche di Pace*, *InterPolis*, Collana di Studi politici e internazionali delle Edizioni Nuova Cultura. Membro dal 2008 della Giuria del Premio Acqui Storia (sez. scientifica).

È stato nel 1979 *Wolfson Fellow* della *British Academy*, nel 1985, con una Borsa NATO-CNR, *Visiting Fellow* dello *United Kingdom Program* della *University of Southern California*, nel 1993-94 *NATO Individual Research Fellow*, nel 1999 *Fellow* del *Salzburg Seminar*, nel 1999 2007 e 2009 Direttore di ricerca presso il Centro Militare di Studi Strategici, Vice Presidente della Società Italiana di Storia Militare dal 2009 al 2012, Socio Onorario dal 2015, co-fondatore e Vice Presidente della Società Italiana di Storia Internazionale dal 2012 al 2014.

In ambito universitario ha pubblicato più di 200 saggi e 23 volumi, tra i quali, per la loro affinità al tema qui trattato vanno

ricordati: *Europa-Stati Uniti: un Atlantico più largo?*, Franco Angeli, Milano 2001 (collana del Centro Militare di Studi Strategici); *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, il Mulino, Bologna 2001; *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia. Il ruolo della NATO*, Monduzzi, Bologna 2007 (con G. Pastori); *Ultima ratio regum. Forza militare e relazioni internazionali*, II ed. rivista e accresciuta, Monduzzi Editoriale, Milano 2013.

Il volume esamina le diverse fasi dei rapporti transatlantici durante la Presidenza di George W. Bush: l'iniziale piena solidarietà degli alleati con gli Stati Uniti dopo gli attentati terroristi, la fase unilateralista della politica americana, la contrapposizione tra Washington e la "vecchia Europa" riguardo all'intervento contro Saddam Hussein, le vicende dei conflitti in Afghanistan e in Iraq, la ricomposizione dei contrasti transatlantici, l'evoluzione della NATO e dei suoi rapporti con l'UE. L'Autore mette in luce la profondità storica dei differenti approcci alla politica internazionale e all'uso della forza militare degli Stati Uniti e delle Potenze europee, mostrando come le radici ideali della nazione americana e i fattori geopolitici siano all'origine di tale differenza. Sono inoltre considerati i dibattiti intellettuali e politici sul futuro degli Stati Uniti e dell'UE, discutendo del carattere "imperiale" della superpotenza americana, dei punti di forza e di debolezza degli Stati Uniti e delle diverse scuole di pensiero in politica estera. Riguardo all'UE ci si sofferma sulla sua identità, sul laicismo e sul rifiuto delle radici cristiane, sulla debolezza militare. Il capitolo finale getta un breve sguardo sulla presidenza di Barack H. Obama, concludendo con l'indicazione dei fattori più duraturi che, al di là delle vicende diplomatiche contingenti, rafforzano o minano la coesione dell'Occidente e ne condizionano il ruolo negli equilibri mondiali.

MASSIMO DE LEONARDIS è Professore Ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali e Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove dal 2005 è Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche. Coordinatore delle discipline storiche al *Master in Diplomacy* dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale di Milano. Presidente della *International Commission of Military History* (2015/2020). Sulle relazioni transatlantiche ha pubblicato numerosi saggi.

MASSIMO DE LEONARDIS

Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l'11 settembre 2001

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario
dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione);

librario.dsu@educatt.it (distribuzione)

web: www.educatt.it/libri

ISBN: 978-88-6780-992-9/ ISSN: 2239-7302



euro 30,00