

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



11
2017

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

11

2017

Anno VII - 11/2017

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,
Damiano Palano, Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

COMITATO DI REDAZIONE

Mireno Berrettini, Cristina Bon, Luca G. Castellin, Andrea Locatelli

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi www.educatt/libri/QDSP
e http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line 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

© 2017 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 edizione cartacea: 978-88-9335-121-8

ISBN edizione digitale: 978-88-9335-132-4

ISSN: 2239-7302

Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore..... 5

ATTI DEL IX CONVEGNO DI STUDIO SULL'ALLEANZA ATLANTICA
LA LOTTA AL TERRORISMO TRANSAZIONALE:
UN RUOLO PER LA NATO?

Introduction 11
di MASSIMO DE LEONARDIS

The Historical Role of NATO 15
di MASSIMO DE LEONARDIS

Europe, Transnational Terrorism and Hybrid War 27
di MARCO LOMBARDI

The Reasons of a No Victory and the Future Perspectives.
The New Phase of the Afghan War
and the Role of the Islamic State (IS/Daesh)..... 39
di CLAUDIO BERTOLOTTI

Il “Syraq” tra “Stato Islamico” e frammentazione..... 49
di ANDREA PLEBANI

La NATO e la Federazione Russa,
dalla crisi ucraina alla lotta contro Daesh 67
di EUGENIO DI RIENZO

International Relations Theory and
NATO's Post-Cold War Path: an Ongoing Debate 85
di LUCA RATTI

La NATO e le partnership: un “serbatoio di coalizioni”? 111
di GIANLUCA PASTORI

Il ruolo della NATO nella lotta al terrorismo secondo gli Stati Uniti	129
di DAVIDE BORSANI	
From Flank Defence to War Against Terrorism. Germany's Posture on the NATO Periphery since the Cold War (1961-2016)	155
di BERND LEMKE	
Turkey and NATO as seen from Ankara.....	169
di STEFANO M. TORELLI	
L'Italia nel contrasto al terrorismo	175
di GIUSEPPE CUCCHI	
Uomini e mezzi per un intervento italiano	193
di PIETRO BATAACCHI	

MISCELLANEA

Società e Stato nel magistero di Pio XII	207
di BENIAMINO DI MARTINO	
La questione dei diritti umani nello spazio post-sovietico.....	251
di RUSTAM KASYANOV ed EKATERINA TORKUNOVA	
<i>Gli Autori</i>	263
<i>Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza</i>	269

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore ha più di trent'anni di vita, essendo stato costituito nel 1983 sulla base del precedente Istituto di Scienze Politiche. Conta attualmente ventisei membri di prima afferenza; oltre ai Docenti e Ricercatori di ruolo ed ai Professori a contratto, svolgono la loro attività di studio e di ricerca nell'ambito del Dipartimento un numero rilevante di collaboratori a vario titolo (Assegnisti di ricerca, Borsisti post-dottorato, Dottori e Dottorandi di ricerca, Addetti alle esercitazioni, Cultori della materia).

Il Dipartimento costituisce una delle due strutture scientifiche di riferimento della Scuola di Dottorato in Istituzioni e Politiche. Inoltre il Centro di Ricerche sul Sistema Sud e il Mediterraneo allargato (CRiSSMA), costituito nel 1999, «collabora – in particolare – con la Facoltà di Scienze Politiche [oggi Facoltà di Scienze Politiche e Sociali] e con il Dipartimento di Scienze Politiche».

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari – diritto, scienza politica, storia – orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali e organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati. Il fondatore del nostro Ateneo, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e in precedenza Preside della Facoltà di Scienze Politiche affermava: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sono quindi tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. Vi sarà modo di verificare e approfondire anche in questi *Quaderni* il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

Come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionale, è stata scelta la mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller (1470-1521), di grande importanza storica essendo la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America". Nel 2005 tale mappa è stata dichiarata dall'UNESCO "Memoria del mondo".

La frase «*Orbem prudenter investigare et veraciter agnoscere*», che esprime lo spirito di libera ricerca nella fedeltà alla vocazione cattolica, utilizza alcune espressioni della seguente preghiera di S. Tommaso d'Aquino: «*Concede mihi, misericors Deus, quae tibi placita sunt, ardentem concupiscere, prudenter investigare, veraciter agnoscere, et perfecte adimplere ad laudem et gloriam nominis tui. Amen*». Tale preghiera, «*dicenda ante studium vel lectionem*», a sua volta forma la prima parte di una più lunga orazione «*Ad vitam sapienter instituendam*».

Il Dipartimento di Scienze Politiche promuove:

- il coordinamento fra Docenti e Ricercatori per un efficace svolgimento della ricerca negli ambiti disciplinari di competenza;
- lo sviluppo della ricerca scientifica in ambito storico, politico, giuridico-internazionale e un attivo dialogo tra gli studiosi delle varie discipline;
- l'organizzazione di convegni, seminari e conferenze, attraverso i quali realizzare un proficuo confronto fra studiosi, l'avanzamento e la diffusione delle conoscenze nel campo delle scienze politiche;
- la realizzazione di pubblicazioni scientifiche, che raccolgano i risultati delle ricerche promosse e i contributi dei membri del Dipartimento e degli studiosi partecipanti alle attività seminariali e di ricerca organizzate dal Dipartimento stesso.

Proprio la rilevante e qualificata attività promossa dal Dipartimento ha indotto alla pubblicazione (a stampa e su Internet) dei presenti *Quaderni*, per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Da questo numero entrano in vigore alcune modifiche nell'organizzazione scientifica e redazionale dei *Quaderni*, rese necessarie dal loro crescente sviluppo. La pubblicazione degli articoli già da questo numero è soggetta a *Peer Review* anonima. Viene creato un Comitato di redazione il cui segretario sarà il Dr. Davide Borsani. Il Direttore ringrazia per il suo impegno il Prof. Gianluca Pastori, che ricopriva l'incarico di Capo redattore, ora abolito.

Il presente numero pubblica nella prima parte le relazioni pervenute e pubblicabili presentate al IX Convegno di studio sull'Alleanza Atlantica: *La lotta al terrorismo transnazionale: un ruolo per la NATO?* Nella sezione *Miscellanea* compaiono due articoli su aspetti del pensiero cristiano, cattolico e ortodosso, in campo politico.

Il prossimo Quaderno n. 12 verrà pubblicato nel corso del 2017.

Il ruolo della NATO nella lotta al terrorismo secondo gli Stati Uniti

di DAVIDE BORSANI

***Abstract** – In the aftermath of the 9/11 terrorist attacks, NATO invoked the collective defense article of the Washington treaty for the first time in its history. The United States welcomed the Atlantic solidarity, but it did not involve the Alliance in major combat operations of the so-called war on terror either in Afghanistan or in Iraq. During the Bush presidency, indeed, NATO had been subordinated to the coalition of the willing format, which was more flexible and subjected to Washington's needs and priorities. Anyway, Allied forces proved to be important in Afghanistan in the post-combat phases of the war on terror. Initially the NATO-led international mission ISAF was a source of convergence between the two sides of the Atlantic, but over the years it turned out to be a source of disagreement. The Obama presidency has shown several continuities with the previous administration, particularly for the marginal role reserved to NATO in combating first al-Qaeda, then the Islamic State. What's next for NATO in the fight against terrorism when a new President will enter the White House in 2017? Hillary Clinton and Donald Trump are the frontrunners of the two parties, but while for the former NATO is apparently marginal, the latter has already dismissed it as outdated.*

Il tentativo di delineare il ruolo riservato dagli Stati Uniti alla NATO nella lotta al terrorismo non può che imbattersi in due differenti tipi di problemi metodologici preliminari. Come ricordato in questa stessa sede da Gianluca Pastori, l'«assenza di una definizione accettata e condivisa riguardo a cosa sia il terrorismo e di un sufficiente consenso intorno a quale debba essere il campo di applicazione di questa definizione» complica l'opera di analisi nel «tracciare un bilancio preciso del contributo offerto dall'Alleanza Atlantica»¹ e, di riflesso, nel valutare quale sia stato complessivamente il suo ruolo all'interno della strategia di *counter-terrorism* di Washington.

¹ G. Pastori, *L'Alleanza Atlantica e la lotta al terrorismo internazionale: breve storia di un rapporto difficile*, "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche", a. V (2015), n. 8, pp. 27-42.

Secondo il *NATO's military concept for defence against terrorism* (MC 472) del 2002, infatti, è definito "terrorismo" qualsiasi «uso illegale o minacciato uso della forza o della violenza contro individui o proprietà nel tentativo di costringere o intimidire governi o società allo scopo di raggiungere obiettivi politici, religiosi o ideologici»². Per la sua generalizzazione, risulta essere una definizione labile, che ben simboleggia come il terrorismo sia una problematica soggetta a diverse sensibilità ed esperienze nazionali. Tale definizione è inoltre lo specchio di come in sede NATO si sia preferito non approfondire il profilo teorico del terrorismo nel tentativo di instaurare una collaborazione pratica tra i Paesi membri che altrimenti, con molta probabilità, sarebbe stata rallentata da diatribe concettuali. Anche la definizione che ne dà il *Dictionary of Military and Associated Terms*, aggiornato al febbraio 2016, del Dipartimento della Difesa americano non appare del tutto precisa. Secondo il Pentagono, difatti, il terrorismo consiste nell'«uso illegale della violenza o della minaccia della violenza, spesso motivata da convinzioni religiose, politiche o ideologiche, per instillare paura e costringere governi e società a perseguire obiettivi che sono solitamente politici»³. Benché permangano delle differenze tra le due definizioni, su cui in questa sede non è opportuno concentrarsi per ragioni di spazio, in entrambi i casi è lapalissiana la complessità nell'identificare chiaramente quali siano i confini del concetto di "terrorismo" e, dunque, quali azioni includervi e quali no. Ne consegue che non sempre risulta agevole riconoscere quali attori vi facciano ricorso e quali no. D'altronde, come recita un celebre aforisma, «*one man's terrorist is another man's freedom fighter*»⁴.

In relazione a quest'ultimo punto, si apre un'ulteriore problematica riconducibile al campo di applicazione. Sia in ambito NATO che al Pentagono si è infatti iniziato a parlare del terrorismo come uno degli strumenti del cosiddetto *hybrid warfare*. Una tematica, questa, che è al centro di un continuo dibattito tra gli studiosi e gli ufficiali americani da circa dieci anni, ovvero da quando il Colonnello Frank Hoffman, nel

² *NATO's military concept for defence against terrorism, Annex A*, 2002, disponibile al seguente link: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm.

³ US Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02*, Washington, DC, 2016, p. 241, disponibile al seguente link: http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf.

⁴ R. Coolsaet, *Al-Qaeda, the myth: the root causes of international terrorism and how to tackle them*, Gent, 2003, p. 10 ss.

2007, osservò che i conflitti del Ventunesimo secolo avrebbero sempre più incorporato «un ampio spettro di differenti modi di condurre la guerra, incluse capacità convenzionali, tattiche e formazioni irregolari, atti terroristi comprendenti violenze indiscriminate e coercizioni, e disordine criminale. Le guerre ibride possono essere condotte sia da Stati sia da una varietà di attori non-statali»⁵. Benché la “guerra ibrida” non sia formalmente parte della dottrina militare degli Stati Uniti, già nel 2007 la Marina americana, nel documento *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, riconosceva che i conflitti internazionali «sono sempre più caratterizzati da una mescolanza ibrida di tattiche tradizionali e irregolari, da esecuzione e pianificazione decentralizzate, e da attori non-statali che usano sia tecnologie semplici che sofisticate in modi innovativi»⁶. Dal canto suo, la NATO ha adottato il concetto di *hybrid warfare* con la dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo diffusa a margine del *summit* in Galles del settembre 2014. Al punto 13, infatti, l’Alleanza afferma di volersi dotare delle capacità necessarie «per fronteggiare le sfide specifiche poste dalle minacce della guerra ibrida»⁷, in particolare attraverso il *Readiness Action Plan* e le annesse *Assurance measures*, stabilite anzitutto come «diretto risultato delle azioni aggressive della Russia a est della NATO»⁸. Se dunque il terrorismo è strumento dell’*hybrid warfare* ed esso è condotto sia da Stati, come dalla Russia, sia da attori non statuali, come Hezbollah o lo stesso Daesh⁹, diviene doppiamente difficile determinare quale sia il ruolo della NATO nell’affrontarlo considerando che all’assenza dei confini concettuali viene a sommarsi l’assenza di una demarcazione del campo di applicazione.

Va da sé, perciò, che risulta necessario porre dei paletti preliminari se si vuole evitare di addentrarsi nel fitto dibattito su cosa sia il terrorismo nelle sue diverse declinazioni, su come e chi ne faccia oggi uso e su come affrontarlo (o come è stato affrontato). Il primo paletto è tematico. La presente relazione vuole chiarire in che modo gli Stati Uniti abbiano

⁵ E.G. Hoffman, *Conflict in the 21st century: the rise of Hybrid Wars*, Potomac Institute for Policy Studies, Arlington, VA, 2007.

⁶ United States Navy, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, Washington, DC, 2007, p. 6.

⁷ NATO *Wales summit declaration*, 05.09.2014, disponibile al seguente link: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

⁸ *NATO Readiness Action Plan*, 2015, disponibile al seguente link: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm.

⁹ Cfr. M. Lombardi, *Il terrorismo nel nuovo millennio*, Milano, 2016.

utilizzato l'Alleanza Atlantica nella guerra al terrorismo transnazionale di matrice islamica condotto da due attori non-statali o para-statali, come sono al-Qaeda e Daesh. Come osservato da Massimo de Leonardis in apertura del presente convegno: «La diplomazia richiede l'utilizzo dell'espressione "terrorismo transnazionale"; tutti però sanno che stiamo parlando di "terrorismo islamico", o, per essere più precisi, di terrorismo alimentato dal fondamentalismo islamico»¹⁰. Il secondo paletto, invece, è temporale. L'articolo analizzerà il ruolo della NATO secondo gli Stati Uniti nei quindici anni successivi agli attentati dell'11 settembre 2001 e, quindi, durante le amministrazioni di George W. Bush e Barack Obama. Si concluderà infine l'analisi con alcune osservazioni in vista dell'avvicendamento alla Casa Bianca nel gennaio 2017 tra l'attuale Presidente e il suo successore, sia esso Democratico o Repubblicano.

L'impatto dell'11 settembre 2001

La NATO entrò nel XXI secolo impreparata per fronteggiare la minaccia del terrorismo transnazionale. Ma anche gli Stati Uniti, nonostante le avvisaglie degli anni Novanta¹¹, avevano sottostimato la portata del pericolo. Questo fino agli attacchi di al-Qaeda dell'11 settembre 2001, momento in cui vennero rimescolate le carte mettendo con le spalle al muro l'America. In termini strategici, l'amministrazione Bush reagì dichiarando guerra all'organizzazione capeggiata da Osama Bin Laden e agglomerando in un'unica minaccia quella rappresentata dal terrorismo transnazionale islamico di al-Qaeda, quella degli Stati falliti che la sponsorizzavano, come il

¹⁰ M. de Leonardis, *Introduzione al Convegno "La lotta al terrorismo transnazionale: un ruolo per la NATO?"*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 19.04.2016.

¹¹ Si pensi, ad esempio, all'attentato terroristico del 1993 al *World Trade Center* di New York, quando fu fatta esplodere un'autobomba nei parcheggi sotterranei dell'edificio. O all'agosto 1998, quando due ordigni esplosivi scoppiarono simultaneamente nei pressi delle Ambasciate statunitensi di Nairobi, Kenya, e di Dar Es Salaam, Tanzania. O ancora, nell'ottobre 2000, quando al cacciatorepediniere americano USS *Cole*, ormeggiato nel porto di Aden nel Golfo Persico, si avvicinò un'imbarcazione, che esplose. Tutti questi attentati furono di matrice islamica. Alla vigilia dell'insediamento di George W. Bush alla Casa Bianca (e durante i primi mesi del suo mandato), non era stata ancora elaborata alcuna specifica strategia preventiva, ma solo temporanei provvedimenti tesi a tamponare la situazione contingente. Cfr. D. Borsani, *La NATO e la guerra al terrorismo durante la presidenza di Bush*, Roma, 2012, pp. 45-57.

regime dei talebani in Afghanistan, e infine quella dei cosiddetti Stati canaglia, cioè quei Paesi governati da autocrati fondamentalmente avversi alla *leadership* globale di Washington che, in possesso di armi di distruzione di massa, erano considerati potenziali fiancheggiatori della minaccia terroristica¹². La diretta conseguenza fu che per gli Stati Uniti essere in guerra con al-Qaeda significava essere in guerra con uno Stato, nel 2001 l'Afghanistan. Ma questo razionalmente non poteva che essere solo il primo passo: i due attori, come si sapeva alla Casa Bianca e al Pentagono, non coincidevano perfettamente data l'estensione della rete terroristica. Perciò, volendo debellare alla radice la minaccia, tale punto di vista implicava l'avvio di uno scontro ben più ampio, che avrebbe richiesto un onere militare prolungato a livello globale contro più attori statuali, i quali vennero individuati negli Stati canaglia, come l'Iraq. Era l'inizio della *Global War on Terror*.

La NATO rispose agli attentati dell'11 settembre applicando per l'unica volta nella sua storia l'articolo 5, quello della difesa collettiva. Nella notte dopo gli attacchi si riunì d'urgenza il Consiglio Atlantico. Fin dalle prime consultazioni diplomatiche, l'Ambasciatore canadese, David Wright, prospettò al collega statunitense, Nicholas Burns, che si erano verificate le condizioni politiche per far scattare il *casus foederis*¹³: l'attacco all'America era un attacco a tutti i suoi membri e, dunque, sarebbe stata plausibile l'invocazione dell'articolo 5. Burns telefonò a Washington e informò il Consigliere per la Sicurezza Nazionale, Condoleezza Rice, sulle intenzioni della NATO. La Rice approvò il gesto di solidarietà e diede ordine a Burns di assecondare le decisioni prese dal Consiglio¹⁴. Alle prime luci dell'alba del 12 settembre, Damon Wilson, Vice-Direttore del Gabinetto del Segretario Generale Lord Robertson, presentò al Consiglio una bozza di comunicato ufficiale. Burns ne riferì al Segretario di Stato, Colin Powell, che approvò il testo. Così, con l'assenso degli Stati Uniti, ma senza una loro esplicita richiesta, venne deciso al termine di oltre sei ore di discussioni che, se

¹² Cfr. in particolare la *National Security Strategy of the United States of America* (NSS), Washington, DC, 2002 e il discorso sullo stato dell'Unione e quello all'Accademia di West Point di Bush rispettivamente del 29 gennaio e dell'1 giugno 2002.

¹³ Già nel pomeriggio dell'11 settembre, il canadese avrebbe detto a Burns: «Che diavolo, questa è una Alleanza. Abbiamo l'articolo 5». Cit. in E. Buckley, *Ricorrere all'articolo 5*, "Rivista della NATO", *Ricorso all'articolo 5: cinque anni dopo*, estate 2006.

¹⁴ R.C. Hendrickson, *Diplomacy and war at NATO: the Secretary General and Military Action after Cold War*, Columbia – Londra, 2006, p. 120.

fosse stato accertato inconfutabilmente che l'aggressione era provenuta dall'esterno, il Consiglio Atlantico avrebbe applicato l'articolo 5. Fu un primo indizio che a Washington la solidarietà atlantica era sì benvenuta, ma che il suo peso, quantomeno quello della NATO, era limitato. Il 13 settembre, in un'intervista rilasciata al *Corriere della Sera*, il Vice-Segretario Generale, Alessandro Minuto Rizzo, spiegò che «l'articolo 5 viene evocato, ma in un contesto che per ora definirei simbolico. È il modo più forte ed efficace che abbiamo per esprimere agli Stati Uniti una solidarietà senza riserve [...]. Non sappiamo se gli Stati Uniti avranno bisogno di aiuto»¹⁵.

In effetti, nelle due settimane successive Washington non lanciò all'Alleanza segnali concreti di un suo ipotetico coinvolgimento militare nella controffensiva che si stava delineando. Il 26 settembre se ne ebbe la definitiva conferma. Paul Wolfowitz, il Sottosegretario alla Difesa, in una riunione a Bruxelles annunciò che lo sforzo militare in Afghanistan «sarebbe stato da parte di molte differenti coalizioni in diverse parti del mondo»¹⁶ e che «se avremo bisogno di un'azione collettiva, la chiederemo»¹⁷. Le ragioni pratiche furono subito ben evidenti: Washington non intendeva richiedere un aiuto militare all'Alleanza nell'attacco all'Afghanistan per via del profondo squilibrio di risorse tra le due sponde dell'Atlantico che da un lato rendeva la struttura della NATO superflua se non addirittura deleteria per la velocità delle operazioni, e dall'altro lato, memori della «guerra per comitato»¹⁸ di due anni prima in Kosovo, gli americani valutarono che la coordinazione interalleata sarebbe risultata con ogni probabilità inefficiente e frustrante per un'azione che doveva invece essere quanto più rapida e devastante. La soluzione fu quindi quella di aggirare la NATO dando vita ad una coalizione apposita, garantita e legittimata dal Capitolo VII della Carta dell'ONU, che avrebbe permesso a Washington di agire su un piano multilaterale formale con regole stabilite dagli Stati Uniti stessi. Gli americani decisero poi di avvalersi

¹⁵ *Corriere della Sera*, *Intervista a Alessandro Minuto Rizzo: non sappiamo se gli Stati Uniti avranno bisogno di aiuto*, 13.09.2001.

¹⁶ Cit. in M. de Leonadis, *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, p. 54.

¹⁷ Cit. in T. Valasek, *The fight against terrorism: where's NATO?*, "World Policy Journal", n. 4 (Winter 2001-2002), pp. 19-25.

¹⁸ C. Jean, *Geopolitica del XXI secolo*, Roma-Bari, 2007, p. 49.

solo dell'aiuto militare della Gran Bretagna, l'unica che, pur non aggiungendo nulla alla potenza statunitense, avrebbe potuto fornire un utile sostegno grazie alle sue Forze Armate e alla sua esperienza storica nell'area. Di certo, l'amministrazione Bush non fece molto per far sentire gli europei coinvolti, tantomeno nel momento in cui Wolfowitz paragonò l'Alleanza a un paio di manette che non lasciava agli Stati Uniti libere le mani¹⁹.

In questo clima, il 2 ottobre la delegazione americana espose al Consiglio Atlantico le prove che gli attentati dell'11 settembre erano giunti dall'Afghanistan e così l'Alleanza applicò l'articolo 5²⁰. Il 3 ottobre tutte le capacità militari della NATO furono messe a disposizione degli Stati Uniti, che coerentemente decisero di servirsene solo per operazioni marginali rispetto alle *major combat operation*²¹. Ad esempio per l'operazione *Active Endeavour*, con la quale furono schierate unità della Forza navale alleata nel Mediterraneo con compiti di sorveglianza e deterrenza per i terroristi. E per l'operazione *Eagle Assist*, con cui sette aerei radar AWACS iniziarono a pattugliare i cieli degli Stati Uniti affinché le Forze aeree americane potessero essere dirottate in Medio Oriente senza lasciare scoperto il proprio territorio nazionale²².

In questo modo, secondo l'amministrazione Bush, ogni alleato – se avesse voluto – avrebbe potuto contribuire secondo le sue (limitate) capacità alla guerra al terrorismo. In realtà, era poco più di una consolazione per tutti quegli alleati NATO che avevano visto trascurata la loro incondizionata offerta di solidarietà. Si generò così

¹⁹ Corriere della Sera, *La «nuova sfida» in mano ai vecchi leoni*, 02.10.2001.

²⁰ Corriere della Sera, *La Nato non ha dubbi: «È venuta l'ora di agire»*, 03.10.2001.

²¹ Gli Stati Uniti richiesero alla NATO otto misure: il rafforzamento della cooperazione e dello scambio di informazioni tra le differenti *intelligence* alleate, sia bilateralmente che in sede NATO; l'assistenza, sia individuale che collettiva, agli alleati che potevano essere minacciati dal terrorismo a causa del proprio ruolo nella campagna; l'adozione di nuove misure per incrementare la sicurezza delle basi americane ed alleate sul territorio euro-atlantico; la sostituzione, laddove opportuno, delle risorse impiegate dagli alleati coinvolti in prima linea nella guerra contro il terrorismo; la concessione dell'autorizzazione al sorvolo dei cieli euro-atlantici ad aerei militari americani o di altri alleati impiegati per operazioni anti-terroristiche; l'autorizzazione data ad accedere ai porti e aeroporti alleati, eventualmente con possibilità di rifornimenti; la disponibilità della NATO a schierare unità delle *Standing Naval Forces* nel Mediterraneo orientale; la disponibilità a dispiegare velivoli della NATO *Airborne Early Warning and Control Force* per sostenere le operazioni contro il terrorismo.

²² Cfr. Borsani, *op. cit.*, pp. 99-108.

una sacca di malcontento tra le due sponde dell'Atlantico, che subito il Dipartimento di Stato cercò di svuotare dando ordine ai propri diplomatici presso la NATO di fare il loro meglio per ridimensionare il significato della decisione presa dall'amministrazione Bush, ricordando tra l'altro come la NATO non fosse stata impiegata a suo tempo né nel conflitto del Vietnam né in quello del Golfo²³. Il disappunto però restò e preparò il campo a una crisi ben maggiore, quella sull'Iraq.

Nelle sue memorie, la Rice ha significativamente riflettuto sul ruolo che in questo frangente gli Stati Uniti riservarono all'Alleanza Atlantica. È opportuno citarne pressoché interamente il passo in lingua originale: «*I was deeply moved. It's really good to have friends, I thought*», quando a Bruxelles venne invocato l'articolo 5. Ma:

as time went on, the allies felt frustrated that they hadn't been fully included in our response to 9/11. I have wondered many times if we somehow missed an opportunity to make the declaration of Article V have meaning for the Alliance. It is true that we were capable largely on our own to initiate war against the Taliban. It is also true that, after years of neglecting their military capabilities and concurrent failure to modernize for the war we'd eventually fight, most members of the Alliance were unable to move their military forces quickly. And we were single-minded, bruised, and determined to avenge 9/11 and destroy al Qaeda and its dangerous sanctuary as quickly as possible. Nonetheless, I've always felt that we left the Alliance dressed up with nowhere to go. I wish we'd done better²⁴.

La crisi sull'Iraq

Fin dal 12 settembre 2001 gli Stati Uniti iniziarono a inserire la questione irachena e quella delle armi di distruzione di massa nel quadro della lotta al terrorismo transnazionale. Il Segretario alla Difesa, Donald Rumsfeld, sottolineò che la cattura di Bin Laden era, sì, importante, ma non quanto gli Stati che appoggiavano il

²³ G. Dottori – M. Amorosi, *La Nato dopo l'11 settembre. Stati Uniti ed Europa nell'epoca del terrorismo globale*, Roma, 2004, p. 46.

²⁴ C. Rice, *No Higher Honor. A Memoir of my Years in Washington*, New York, 2011, formato ePub, pp. 237-238.

terrorismo, come l'Iraq²⁵. Wolfowitz e lo stesso Rumsfeld tentarono di porre in evidenza come i servizi segreti iracheni fossero già implicati negli attentati subiti dagli Stati Uniti negli anni Novanta²⁶. Powell, sostenuto da Bush e dalla Rice, per il momento riuscì a frenare l'impeto dei due. È comunque emblematico che, fin dall'autunno 2001, il Primo Ministro britannico, Tony Blair, fosse convinto che se era vero che per l'America «il problema immediato era come gestire Bin Laden, al-Qaeda e i talebani», tuttavia «gli Stati Uniti si stavano [solo] scaldando i muscoli»²⁷ e stavano già guardando all'Iraq.

Quando, nell'ottobre seguente, in America si diffuse l'allarme antrace, con diciassette casi di contagio e quattro morti, Bush dichiarò che si trattava della «seconda ondata di attacchi terroristici contro gli Stati Uniti [...] scopriremo chi sono i responsabili e li puniremo»²⁸. Nelle sue memorie, il Presidente ricorda che «la domanda maggiore [...] era da dove provenissero. Uno dei migliori servizi di *intelligence* in Europa ci disse che sospettava l'Iraq [il quale era stato] riconosciuto in possesso dell'antrace nel 1995»²⁹. Gli allarmi terroristici si intensificarono nel corso dei mesi successivi: in media quattrocento minacce al mese, da settembre 2001 a marzo 2003, vennero riportate all'amministrazione Bush³⁰. Gli Stati Uniti si sentirono messi nuovamente con le spalle al muro, e dall'alto della loro *leadership* globale ritennero opportuno (e giusto) reagire prima che fosse troppo tardi per il mondo e, soprattutto, per sé stessi. La necessità di sbarazzarsi di Saddam Hussein e, avvenuto ciò, di instaurare un regime filo-americano in Iraq fu il conseguente risvolto strategico di un Paese alla ricerca di una sicurezza che credeva pressoché perduta³¹. Come

²⁵ I.H. Daalder – J.M. Lindsay, *America senza freni: la rivoluzione di Bush*, Milano, 2005, p. 132.

²⁶ Corriere della Sera, *Powell chiede più tempo. Cheney vuole bombardare*, 21.09.2001.

²⁷ T. Blair, *Un viaggio*, Milano, 2010, p. 467.

²⁸ Corriere della Sera, «Antrace, è la seconda ondata terroristica», 04.11.2001.

²⁹ G.W. Bush, *Decision Points*, New York, 2010, p. 234.

³⁰ *Ibi*, p. 227.

³¹ In più sondaggi condotti da *ABC News*, *CNN*, *Fox News* e *Washington Post* tra il dicembre 2001 ed il gennaio 2002, l'opinione pubblica americana si era schierata apertamente a favore di un attacco militare all'Iraq: per oltre il 70% degli intervistati era necessario deporre Saddam, una minaccia alla sicurezza nazionale, con la forza. Cfr. American Enterprise Institute, *Public Opinion on The War with Iraq*, 11.01.2007, disponibile al seguente link: http://www.aei.org/docLib/20050805_IRAQ0805.pdf.

affermò Bush, «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»³².

Con tali premesse, a cavallo tra il 2002 e il 2003 si consumò la crisi più profonda tra le due sponde dell'Atlantico dalla fine della Guerra Fredda. Da un lato, si schierarono pubblicamente in favore della posizione di Washington, e quindi dell'invasione dell'Iraq, i Paesi della cosiddetta "nuova Europa" centro-orientale, guidata dalla Polonia, che andarono ad affiancare elementi della "vecchia", soprattutto Gran Bretagna, Italia e Spagna. Dall'altro lato, tra gli alleati discordanti con un peso diplomatico di assoluto rilievo vi furono Francia e Germania, sostenute dal Belgio. Di fronte al profilarsi di uno stallo al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, dove la Francia con Russia e Cina avrebbe posto il veto a una qualsiasi risoluzione che avesse esplicitamente legittimato l'invasione, gli Stati Uniti riscoprono la struttura militare dell'Alleanza Atlantica benché solo poche settimane prima, nel settembre 2002, Rumsfeld avesse risposto alla domanda su un possibile ruolo della NATO nella guerra in Iraq di non averne «idea. Non mi è mai venuto in mente»³³.

Gli Stati Uniti pensarono quindi di coinvolgere l'Alleanza tra il 2002 e il 2003 non per operare in prima linea in Iraq, ma per ricoprire un ruolo consultivo e legittimante per la "coalizione dei volenterosi" che Washington avrebbe (ri)formato. Ottenere il sostegno militare alleato con la relativa pianificazione sarebbe stato un mezzo per raggiungere il consenso politico all'azione³⁴. Se, per l'intervento in Afghanistan, l'America non aveva voluto invocare in prima persona l'articolo 5, mostrando indifferenza diplomatica verso la solidarietà degli alleati e arrivando al punto da essere quasi "costretta" per riconoscenza a domandare aiuti militari marginali, per l'invasione dell'Iraq la prospettiva si era ribaltata: avrebbe inoltrato lei stessa varie richieste militari specifiche (seppur secondarie) affinché fossero discusse ed approvate, giungendo così implicitamente al consenso politico. Gli alleati avrebbero dovuto dimostrare di volere «agire in

³² Cit. in Lindsay – Daalder, *op. cit.*, p. 115.

³³ The New York Times, *Rumsfeld to brief NATO on Iraq*, 23.09.2002.

³⁴ C. Krauthammer, *NATO is Dead. Long Live NATO*, "The Washington Post", 24.05.2002.

modo compatto»³⁵ nella *Global War on Terror*, e perciò Washington avrebbe sottoposto la sua più importante alleanza a «un test di credibilità»³⁶ politica, ancor più che militare. Con tale test, l'Alleanza sarebbe divenuta un semplice «elemento della Pax Americana [...] un utile strumento per la gestione politica e la strategia USA»³⁷. Molto importante fu anche il fatto che la stessa opinione pubblica americana era pronta a scambiare il sostegno dell'ONU con quello della NATO³⁸. Tutto ciò, inoltre, avrebbe offerto alla coalizione una garanzia sul futuro, poiché, secondo Blair, «se le cose si fossero messe male, avremmo avuto bisogno del loro aiuto»³⁹.

Il 4 dicembre 2002 Wolfowitz si recò al quartier generale dell'Alleanza. Ai rappresentanti dei Paesi membri propose quattro differenti opzioni militari che avrebbero implicato l'utilizzo della struttura integrata della NATO: assistenza della Turchia nell'eventuale possibilità che l'Iraq l'avesse attaccata per rappresaglia; sostegno logistico dei Paesi coinvolti nelle *major combat operation*; distribuzione di aiuti umanitari alla popolazione irachena al termine della guerra; sostituzione del contingente americano impegnato nei teatri europei, di modo da permettere il suo dispiegamento in Iraq. Molti alleati applaudirono all'iniziativa di Wolfowitz. A minarne l'ottimismo, però,

³⁵ C. Powell, cit. in La Stampa, *La rissa europea sull'Iraq si allarga alla Nato*, 10.02.2002.

³⁶ Così Rumsfeld, cit. in *ibidem*.

³⁷ T. Donnelly, *Ripensare la NATO*, "Rivista della NATO", *Il dopo Iraq*, estate 2003.

³⁸ Sulla considerazione che l'opinione pubblica americana aveva della NATO nel 2002, si consideri la ricerca congiunta del *Council on Foreign Relations* e del *German Marshall Fund* di quell'agosto, che sottolineò che il 65% degli americani voleva mantenere costante il coinvolgimento del proprio Paese nella NATO e l'11% addirittura lo voleva incrementare: «il sostegno degli statunitensi alla NATO fu più alto nel 2002 rispetto a qualsiasi altro momento durante i trent'anni precedenti». (J.M. Grieco, *In cerca di un riscontro*, in V.E. Parsi – S. Giusti – A. Locatelli [a cura di], *Esiste ancora la comunità transatlantica?: Europa e Stati Uniti tra crisi e distensione*, Milano, 2006, pp. 123-62). In autunno, uscì una ricerca del *PSRA* e di *Newsweek* che evidenziò che, da fine agosto a metà ottobre, gli americani ritenevano più importante il sostegno degli alleati europei rispetto a quello dell'ONU. A fine febbraio 2003, un sondaggio della *CBS News* evidenziò che gli americani che volevano "aspettare" gli alleati erano il 59%, rispetto al 37% che avrebbe voluto agire immediatamente. Nei primi giorni di marzo 2003, i sondaggi del *PSRA* e del *Pew Research Centre* rivelarono che il 59% degli americani era favorevole all'attacco all'Iraq; tale percentuale era la somma di chi, però, voleva l'assenso degli alleati (38%), di chi considerava questo superfluo (16%) e di chi non si esprimeva in merito (5%). Cfr. American Enterprise Institute, *op. cit.*

³⁹ Blair, *op. cit.*, p. 519.

fu l'assenza di *lobbying* degli statunitensi⁴⁰, che generò gradualmente l'impressione che per gli Stati Uniti l'aiuto militare della NATO fosse davvero superfluo, da utilizzare appunto come strumento politico. Il Segretario Generale Lord Robertson, molto vicino a Blair dato il suo trascorso come ministro della Difesa del governo laburista dal 1997 al 1999, da quel momento si schierò al fianco degli americani⁴¹.

Il 17 gennaio Wolfowitz esplicitò precisamente al Consiglio Atlantico quali serie di misure Washington avrebbe voluto che venissero adottate in supporto alla coalizione: utilizzo di aerei radar e batterie di missili *Patriot* in difesa della Turchia; utilizzo di piattaforme di lancio dei Paesi europei; scorta delle navi americane in transito nel Mediterraneo verso il Golfo Persico; sostituzione delle Forze di *peace keeping* americane nei Balcani con contingenti europei. L'Ambasciatore francese Benoit d'Aboville, con cui Lord Robertson si scontrò, l'Ambasciatore tedesco Gebhardt von Moltke e l'Ambasciatore belga Dominique Struye de Swielande si astennero dal discuterle: se l'avessero fatto, ritenevano, avrebbero legittimato l'invasione già delineata dagli Stati Uniti. Parigi e Berlino diedero ordine ai propri rappresentanti al Consiglio Atlantico di rifiutarsi di contrattare qualsiasi proposta militare americana. Il 6 febbraio il Consiglio Atlantico si riunì nuovamente e gli Stati Uniti reiterarono le proprie richieste. Anche questa volta, però, il Consiglio non giunse ad alcuna conclusione: come prevedibile, Francia, Germania e Belgio si astennero dalla discussione.

Lord Robertson decise di calendarizzare un'ennesima riunione per il 10 febbraio. La Turchia invocò per la prima volta nella storia dell'Alleanza l'articolo 4 e il Segretario Generale impose conseguentemente la procedura del "silenzio-assenso": chi si fosse astenuto dal dibattito, avrebbe dato indirettamente un parere favorevole. Ufficialmente, ciò che venne contestato dai dissidenti fu la tempistica: era inammissibile discutere delle opzioni militari in sostegno all'invasione dell'Iraq se l'ONU ancora non aveva legittimato l'uso della forza. Come disse il ministro degli Esteri belga, Louis Michel, gli alleati non potevano né dovevano «comportarsi da valletti»⁴² dell'America. Al termine della riunione la fumata fu nera. L'Ambasciatore americano Burns dichiarò che si era aperta una

⁴⁰ Cfr. Hendrickson, *Diplomacy and War...*, cit., p. 129.

⁴¹ *Ibi*, p. 132.

⁴² La Stampa, *L'Iraq spezza la Nato*, 11.02.2003.

«crisi di credibilità»⁴³ della NATO. Powell e Rumsfeld definirono l'atteggiamento di Francia, Germania e Belgio come «imperdonabile», «vergognoso»⁴⁴ e annunciarono che gli Stati Uniti sarebbero andati «avanti anche senza quei tre»⁴⁵. Per Henry Kissinger, già Segretario di Stato, era la «crisi più grave dell'Alleanza nei suoi 53 anni di vita»⁴⁶.

Tuttavia, i diplomatici americani non si persero d'animo. Nelle due riunioni successive dell'11 e del 12 febbraio provarono a riproporre le misure, limitandole alla difesa della Turchia. Ma l'accordo restava lontano dalla conclusione. Se per la fazione filo-americana, come dichiarato dall'Ambasciatore italiano, Maurizio Moreno, «di fronte alla crisi irachena deve essere percorsa fino all'ultimo la strada dell'ONU, ma questo non impedisce che la NATO prenda delle precauzioni per aiutare un alleato che lo ha richiesto», per i tre dissidenti si fece portavoce Chirac: «non bisogna influenzare una decisione che spetta all'ONU con mosse intempestive in sede NATO»⁴⁷. Non priva di colpe era la stessa Turchia che, durante le riunioni, mantenne una posizione ambigua: benché il Primo Ministro, Abdullah Gul, avesse dichiarato che «saremo sempre al fianco degli USA» e che, in caso di guerra, «nel nord dell'Iraq andranno più soldati turchi che americani»⁴⁸, l'Ambasciatore alla NATO, Ahmet Üzümcü, dopo aver invocato l'articolo 4, era rimasto lungamente in silenzio senza schierarsi⁴⁹.

⁴³ Cit. in P.H. Gordon – J. Shapiro, *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq*, New York, 2004, p. 138.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Corriere della Sera, *Il veto di Francia e Germania spacca la Nato*, 11.02.2003.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ La Stampa, *Fumata nera alla Nato. Non si è sbloccata l'impasse dell'Alleanza*, 13.02.2002.

⁴⁸ La Stampa, *L'Europa divisa tenta un vertice sul «dopo-Powell»*, 06.02.2003.

⁴⁹ Hendrickson, *Diplomacy and War...*, cit., p. 134. Mentre erano in corso le discussioni al Consiglio Atlantico, gli Stati Uniti avevano cercato un accordo con Ankara su base bilaterale per ottenere il *placet* per il passaggio di quindicimila soldati americani attraverso il suolo turco per attaccare l'Iraq da nord; in cambio, Bush aveva promesso aiuti militari alle Forze Armate turche, sostegno economico, un facile accesso ai programmi del Fondo Monetario Internazionale e una forte *sponsorship* per l'adesione all'Unione Europea. Il Parlamento di Ankara, sostenuto dall'opinione pubblica, rifiutò la proposta: con 264 a favore, 250 contro e 19 astenuti, che equivalsero a voto contrario, venne negato alle truppe americane il passaggio, dichiarando la Turchia di fatto neutrale. Dunque, difficilmente ci sarebbero state rappresaglie sul territorio turco e, di conseguenza, le misure NATO sarebbero state superflue.

L'unica soluzione che rimaneva in potere di Lord Robertson per superare l'*impasse* era provare la via di un sottocomitato militare ereditato dalla Guerra Fredda, il *Defence Planning Committee* (DPC), dal quale Parigi si era ritirata nel 1966⁵⁰. Tagliata la testa francese, si pensò, sarebbe stato più facile giungere ad un compromesso. Difatti la Germania, che aveva già raggiunto un accordo bilaterale con la Turchia per rifornirla di aerei radar e batterie di *Patriot*, acconsentì affinché i vertici militari alleati avviassero la pianificazione. Il Belgio, dopo aver ottenuto rassicurazioni da Lord Robertson, cedette per non cadere nell'isolamento. Ci fu la tanto attesa fumata bianca. Immediatamente, però, i governi di Bruxelles e Berlino diramarono un comunicato in cui vollero specificare che il loro assenso alla pianificazione del DPC «non pregiudica in nulla gli sforzi in corso all'ONU»⁵¹. Il 19 febbraio Bush accolse Lord Robertson alla Casa Bianca ringraziandolo per l'opera svolta⁵². Ma, dal punto di vista diplomatico, per il Segretario Generale e gli Stati Uniti era stata una vittoria dimezzata date le modalità con cui fu ottenuta e a uscirne minata fu la coesione stessa della NATO.

I problemi della stabilizzazione dopo la “vittoria”

Una volta portate a termine con successo le *major combat operation*, le insurrezioni in Iraq e in Afghanistan misero a nudo l'inadeguatezza strutturale-dottrinale e le carenze strategiche dell'America, che non voleva “fare vetrine”⁵³, nell'affrontare le (inevitabili) successive operazioni di stabilizzazione. A chi – se non all'Europa – Washington, accortasi che la vittoria militare in guerra non corrispondeva in alcun modo a quella politica, si sarebbe potuta rivolgere per chiedere sostegno? Anche perché l'amministrazione Bush non aveva ritenuto necessario pianificare nei dettagli la prima fase della stabilizzazione, dato che, come disse il Presidente ai suoi consiglieri, «una volta compiuta la missione, le nostre forze non sono di *peace-keeping*. Dovremmo stabilire una forza di protezione dell'ONU e andarcene»⁵⁴.

⁵⁰ La Francia rientrò nella struttura militare integrata dell'Alleanza Atlantica nel 2009.

⁵¹ Corriere della Sera, *Si della Nato alla difesa della Turchia*, 17.02.2002.

⁵² G.W. Bush, *Remarks at Photo Opportunity*, Washington, DC, 19.02.2003, disponibile al seguente link: <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s030220a.htm>.

⁵³ Lindsay – Daalder, *op. cit.*, p. 148.

⁵⁴ Cit. in *ibi*, p. 151.

La stessa Rice, anni dopo, ammise che gli Stati Uniti non avevano «le competenze adatte, la capacità giusta per affrontare un impegno di ricostruzione di questo genere»⁵⁵.

Se in Iraq la NATO, in quanto organizzazione, restò sostanzialmente ai margini nonostante il dispiegamento di una missione di addestramento (NTM-I)⁵⁶, in Afghanistan decise ben presto, nell'aprile 2003, di caricarsi sulle spalle la *leadership* di *International Security Assistance Force* (ISAF). Un'iniziativa assunta dall'Europa stessa poiché, si pensò nel Vecchio Continente, dopo la "benigna" disattenzione degli Stati Uniti verso la NATO dell'autunno 2001 e l'opportunità americano a cavallo del 2003, gli europei avrebbero potuto comprovare la vitalità dell'Alleanza in una missione considerata "moralmente" giusta in un'area dimostratasi cruciale per la sicurezza dell'Occidente. Ciò era ancor più opportuno, secondo gli europei, al pensiero che, nell'agosto 2003, momento in cui la NATO assunse ufficialmente il comando, non sembrava un compito così arduo stabilizzare l'Afghanistan. Eppure, a maggior ragione alla luce dell'attualità, si può concordare con l'allora Vice-Segretario Generale, Minuto Rizzo, secondo cui «abbiamo tutti sottovalutato le infinite ramificazioni delle questioni locali [afghane], pensando di essere in un teatro secondario del continente asiatico. Esso si è invece rivelato il più complicato che si potesse immaginare»⁵⁷.

Il 2006 può considerarsi come un primo, vero spartiacque per ISAF. Fu quello l'anno in cui, a fronte di un ripido incremento degli attacchi degli insorti, divenne chiaro agli alleati che l'impegno in Afghanistan non sarebbe stato una passeggiata e che dunque un rinnovato sforzo doveva essere infuso rispetto alle stime iniziali, sia

⁵⁵ Cit. in A. Rashid, *Caos Asia. Il fallimento occidentale nella polveriera del mondo*, Milano, 2008, p. 35.

⁵⁶ L'Alleanza Atlantica dispiegò nel 2004, una volta restaurata la sovranità irachena, la NATO *Training Mission – Iraq* (NTM-I). La missione si è conclusa nel dicembre 2011. Il suo operare dietro le quinte rispetto alla *Multinational Force in Iraq* (MNF-I) e i semplici compiti di *training & mentoring* non provocarono significative divergenze tra gli alleati. Inoltre, la NATO decise di sponsorizzare l'istituzione di una *National Defense University* irachena. Sul ruolo militare della NATO in Iraq, cfr. Borsani, *op. cit.*, pp. 253-64.

⁵⁷ A. Minuto Rizzo, *La strada per Kabul: la comunità internazionale e le crisi in Asia Centrale*, Roma-Bologna, 2009, p. 103.

politicamente che militarmente⁵⁸. Fatto, questo, che però non si verificò mai compiutamente. Non un caso, dunque, che Washington iniziò a mostrarsi irritata e amareggiata, sia in privato che pubblicamente, per la riluttanza degli alleati europei a mantenere appieno l'impegno assunto solo tre anni prima. Con il vertice NATO di Riga del novembre 2006, gli Stati Uniti, spalleggiati da Canada, Gran Bretagna ed Olanda, domandarono agli altri Paesi contribuenti di passare da un assetto di *peace keeping* a uno di *peace enforcement* con le annesse implicazioni in termini di uomini sul terreno e regole di ingaggio. Non fu raggiunto alcun risultato concreto: l'unico compromesso che gli americani ottennero fu che gli altri alleati si mostrarono disponibili ad affrontare, come sostegno, un'azione *combat* solo in situazioni di estrema emergenza. La discrezionalità della condizione necessaria era però la chiave per mantenere la situazione pressoché inalterata.

Nel 2008, alla fine del secondo mandato di Bush, e dopo cinque anni di discussioni e promesse mancate, ISAF risultava così frammentata al suo interno con contingenti rigidi e ingessati dai diversi singoli *caveat* e regole d'ingaggio decisi su base nazionale e con il peso delle operazioni militari soprattutto sulle spalle degli americani affiancati dal fedele "scudiero" britannico e dai canadesi. Ed è qui, e in particolare nella figura di Robert Gates, a capo del Pentagono dal 2006 in sostituzione di Rumsfeld, e nelle sue dure critiche verso gli alleati europei che vengono a saldarsi le esperienze delle amministrazioni di Bush e di Obama. Si prenda ad esempio quanto affermò Gates nell'ottobre del 2007, quando sottolineò che l'Alleanza non può basarsi su una «*membership* di carta» e nemmeno essere un «*talk shop*», rimarcando invece che dovrebbe essere «un'alleanza militare» dove assumersi «seri e reali obblighi mondiali» e che dunque «il fallimento di assolvere agli impegni presi», *in primis* in Afghanistan, avrebbe messo a rischio la «credibilità della NATO» e con essa l'utilità del progetto di alleanza⁵⁹. E lo si paragoni poi a quanto disse nel giugno di quattro anni più tardi, nel 2011, quando, riconfermato Segretario da Obama, espresse profondi dubbi sull'opportunità di continuare a coltivare i rapporti strategici con l'Europa. Era riprovevole, a suo dire, che gli alleati, pur alle prese con la crisi economica, continuassero a non farsi carico delle

⁵⁸ V. Morelli, *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, CRS Report, 03.12.2009, p. 10.

⁵⁹ R.M. Gates, *Speech at Conference of European Armies*, Heidelberg, 25.10.2007, disponibile al seguente link: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1188>.

proprie responsabilità, anzitutto in Afghanistan, acuendo il *gap* di risorse sia materiali che psicologiche con gli Stati Uniti, a loro volta, per la verità, in quel momento riluttanti a coprire i costi del proprio ruolo internazionale⁶⁰. Gates non mise in discussione l'esistenza della NATO, tuttavia la mancata assunzione di responsabilità all'interno di ISAF da parte degli europei sommata al perenne problema del *burden sharing*⁶¹, concludeva, non solo l'avrebbero inevitabilmente trasformata in un'alleanza a doppia velocità («*two-tiered alliance*»), ma avrebbero anche ridotto «l'appetito e la pazienza» degli Stati Uniti nel mantenere saldo il legame strategico con l'Europa⁶².

L'insistenza di Gates si spiegava anzitutto col fatto che la «vera guerra al terrorismo»⁶³, come Obama chiamò quella in Afghanistan per differenziarla dalla «distrazione» dell'Iraq, fu inizialmente una tra le maggiori priorità dell'amministrazione Democratica. Tra il 2009 e il 2010 la riedizione afgana del *surge* iracheno, in entrambi i teatri sotto la diretta responsabilità del Generale David Petraeus, evidenziò tale priorità, benché la contemporanea fissazione da parte dello stesso Obama di una data per l'inizio del ritiro del contingente americano ne sottolineava invece l'assoluta temporaneità. Nell'annunciare l'incremento di unità in Afghanistan nel 2009, infatti, il Presidente americano sottolineò anche che sarebbe stata una fase transitoria della durata di diciotto mesi, al termine della quale il ritiro sarebbe iniziato⁶⁴. Una temporaneità, questa, recepita non solo dai nemici sul campo, consapevoli del principio secondo cui l'insorto vince se non perde mentre il *counterinsurgent* perde se non vince⁶⁵, ma anche dagli

⁶⁰ Si vedano i dati in D. Walker, *Trends in U.S. Military Spending*, Council on Foreign Relations, Chicago, luglio 2014, disponibile al seguente link: <http://www.cfr.org/defense-budget/trends-us-military-spending/p28855>.

⁶¹ Cfr. gli atti del Convegno sulla NATO dal titolo *Le spese militari in tempo di crisi: la Smart Defence* tenutosi in Università Cattolica nel 2014 pubblicati in "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche", a. IV (2014), n. 7, pp. 11-166.

⁶² R.M. Gates, *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*, Bruxelles, 10.06.2011, disponibile al seguente link: <http://www.defense.gov/speech-es/speech.aspx?speechid=1581>.

⁶³ Cit. in T. McCrisken, *Obama's war on terrorism in rhetoric and practice*, in M. Bentley – J. Holland (a cura di), *Obama's Foreign Policy. Ending the War on Terror*, New York, 2014, pp. 17-44.

⁶⁴ The New York Times, *Obama Cites Afghan Gains as Report Says Exit Is on Track*, 16.12.2010.

⁶⁵ E. Cohen – C. Crane – J. Horvath – J. Nagl, *Principles, Imperatives, and Paradoxes of Counterinsurgency*, "Military Review", marzo/aprile 2006, pp. 49-53.

alleati NATO che di certo non infusero quell'energia aggiuntiva che gli americani si attendevano, riportando in molti casi invece i propri uomini a casa, come poi fece la Francia nel 2012, con la comprensione (ormai rassegnata) degli Stati Uniti⁶⁶.

Gli anni di Obama

L'opposizione di Obama tra il 2002 e il 2003 all'invasione dell'Iraq⁶⁷ fu uno dei principali motivi che nel 2009 gli permisero di insediarsi alla Casa Bianca⁶⁸. Eppure, al contrario di quanto ci si poteva forse attendere sull'onda lunga della retorica della "speranza" e del "cambiamento" utilizzata in campagna elettorale, la guerra al terrorismo di Washington non ha vissuto alcun sostanziale *change*. Sono invece molte le linee di continuità, più nella pratica che nella retorica, che legano le due amministrazioni Democratica e Repubblicana, soprattutto a quella del secondo mandato di Bush⁶⁹. Come ha scritto Mario Del Pero, «la campagna globale e infinita contro il terrorismo nella quale gli Usa sono impegnati ormai da 15 anni» è divenuta il «tema sul quale sembrano esserci maggiori convergenze tra l'amministrazione Obama e quella che l'ha preceduta»⁷⁰.

Questo anzitutto nell'uso cosiddetto mirato e selettivo dei droni, una pratica inaugurata da Bush e ancor più utilizzata da Obama nel

⁶⁶ The New York Times, *France, Breaking With NATO, Will Speed Afghan Exit*, 27.01.2012.

⁶⁷ In un discorso dell'ottobre 2002 a Chicago, l'allora Senatore Obama, nell'espone la propria contrarietà, disse che «io non mi oppongo a tutte le guerre. Ciò a cui mi oppongo è a una guerra stupida». Cit. in S.A. Renshon, *National Security in the Obama Administration: Reassessing the Bush Doctrine*, New York – Londra, 2010, p. 47.

⁶⁸ Secondo l'opinione pubblica americana, la guerra in Iraq fu la priorità assoluta a livello nazionale ininterrottamente dall'aprile 2004 al gennaio 2008. La crisi economica la fece slittare al secondo posto, ma la impopolarità dell'azione militare si rivelò decisiva per l'elezione di Obama anche alla luce del sostegno invece dato dall'avversario John McCain. Cfr. i rilevamenti dell'istituto sondaggistico *Gallup* ai seguenti link: <http://www.gallup.com/poll/111586/economy-reigns-supreme-voters.aspx>; <http://www.gallup.com/poll/150497/three-four-americans-back-obama-iraq-withdrawal.aspx>.

⁶⁹ Cfr. J. Holland, *Why is change so hard? Understanding continuity in Barack Obama's foreign policy*, in Bentley – Holland, *op. cit.*, pp. 1-16.

⁷⁰ M. Del Pero, *Una debole leadership nella lotta al terrorismo*, "ISPI Dossier", *Stati Uniti: la controversa eredità di Obama*, 13.01.2016, disponibile al seguente link: <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/stati-uni-la-controversa-eredita-di-obama-14446>.

teatro afgano-pakistano (e oltre). Secondo i dati registrati dal *Long War Journal*, infatti, nell'ultimo anno dell'amministrazione Bush (2008) nel solo Pakistan gli Stati Uniti avevano condotto 35 attacchi aerei con i droni; l'anno successivo, il primo dell'amministrazione Democratica, gli attacchi erano passati a 53 per poi più che raddoppiare nel 2010 (117). Nel corso del primo mandato di Obama, gli Stati Uniti avevano condotto in Pakistan 280 attacchi coi droni e allargato il loro utilizzo al teatro della Somalia e, soprattutto, dello Yemen per eliminare gli affiliati locali della rete di al-Qaeda. Dal 2013 al febbraio 2016 il numero dei raid in Pakistan è diminuito a 65, una cifra simile a quelli condotti in Yemen⁷¹. L'uso dei droni non è stato inefficace come dimostrano le eliminazioni di alcuni *leader* di al-Qaeda e dei talebani, a partire, tra gli altri, da Anwar al-Awlaki in Yemen o, più recentemente, Akhtar Mansour in Pakistan. Tuttavia, come ha rilevato Ryan Hendrickson, alla luce della retorica della campagna elettorale del 2008 è stato quasi sorprendente «il vigoroso abbraccio» di Obama all'utilizzo dei droni nella lotta al terrorismo, con l'annesso problema dei cosiddetti danni collaterali (cioè le morti civili⁷²), e l'aver così accettato una controversa linea guida della dottrina Bush alquanto contestata da un'ampia parte dell'elettorato, in particolare Democratico, ovvero l'uso della «forza militare *preemptive*» declinata, se necessario, in modalità *preventive*⁷³.

Inoltre, nonostante l'amministrazione Obama avesse dichiarato a più riprese la propria riluttanza a schierare nuove unità *boots on the ground* in Medio Oriente, gli ultimi sette anni hanno mostrato come gli Stati Uniti, seppur con più discrezione rispetto agli anni di Bush, abbiano continuato a far uso della forza militare terrestre nell'area, incluso il recente dispiegamento delle Forze speciali proprio in Iraq per contrastare l'avanzata di Daesh⁷⁴. Ciò non è sempre avvenuto consultandosi con i Paesi partner né rispettandone la sovranità, come dimostra il raid del maggio 2011 dei *Navy Seals* ad Abbottabad, in

⁷¹ Cfr. i dati sul sito <http://www.longwarjournal.org>.

⁷² Si vedano gli studi condotti dal progetto *Armed Drones and Targeted Killings* della *Open Society Foundation*, avviato nel gennaio 2015, di cui i primi risultati relativi allo Yemen sono disponibili al seguente link: <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/death-drone>.

⁷³ R.C. Hendrickson, *Obama at War. Congress and Imperial Presidency*, Lexington, 2015, p. 25. Sulla differenza tra *preemptive* e *preventive*, cfr. de Leonardis, *Alla ricerca della rotta...*, cit., pp. 98-102.

⁷⁴ CNN, *Army's Delta Force begins to target ISIS in Iraq*, 29.02.2016.

cui fu ucciso Bin Laden, avvenuto all'insaputa e con il risentimento del Pakistan, che tra l'altro resta un (controverso) *Partner Across the Globe* della NATO. Scriveva nel 2004 John Lewis Gaddis a proposito dell'invasione dell'Iraq che la «sovranità è stata, a lungo, un principio sacrosanto nel sistema internazionale. Il fatto che lo Stato più potente del mondo dichiarò, tutto a un tratto, che la sua sicurezza richiede la violazione della sovranità di altri Stati, a suo insindacabile giudizio, non può far altro che rendere nervosi tutti gli altri»⁷⁵. L'eliminazione di Bin Laden nel 2011 assolse a uno dei principali imperativi di sicurezza degli Stati Uniti post-2001 riconfermando ancora una volta la tradizione unilateralista della politica estera americana. Una tradizione che, a onor del vero, non tarda mai a palesarsi nel momento in cui in gioco vi sono interessi ritenuti vitali a livello nazionale.

Anche le «coalizioni dei volenterosi» sono rimaste lo strumento privilegiato di Washington per condurre la guerra al terrorismo, soprattutto nella fase *combat*. In Siria e in Iraq, ad esempio, oggi non è certo la struttura di comando della NATO a gestire la campagna aerea contro Daesh o a coordinare gli stivali sul terreno degli «addestratori» militari. D'altro canto, se si prende in esame il vertice NATO in Galles del settembre 2014, la minaccia del terrorismo transnazionale islamico è risultata secondaria per il teatro euro-atlantico rispetto alla crisi ucraina, assai più sentita dalla maggioranza dei Paesi alleati inclusi gli Stati Uniti. Soprattutto, l'avanzata di Daesh è stata discussa non nel quadro del *summit* bensì in connessione a esso⁷⁶. Forse una sfumatura, ma con un significato forte per quei Paesi, come l'Italia, che avevano tentato di sollevare a più riprese la questione dell'instabilità del Medio Oriente legata al terrorismo transnazionale come elevato fattore di pericolo per il fianco meridionale dell'Alleanza Atlantica. D'altronde, come affermò Obama nella conferenza stampa a margine del *summit*, l'obiettivo degli Stati Uniti non era di coinvolgere direttamente la NATO contro Daesh, bensì spingerla «a lavorare» al fianco di altri Stati non-NATO e organizzazioni al fine di istituire «partenariati regionali che possano combatterlo». I singoli Paesi europei dovevano essere sì pronti ad agire, ma «come parte della comunità internazionale»

⁷⁵ J.L. Gaddis, *Attacco a sorpresa e sicurezza: le strategie degli Stati Uniti*, Milano, 2005, p. 115.

⁷⁶ M. Petersson, *The US NATO Debate. From Libya to Ukraine*, New York – Londra, 2015, p. 116.

e non in ambito alleato⁷⁷. Rispetto a Bush, soprattutto quello del primo mandato, è così cambiata la retorica ma non la sostanza: nella lotta al terrorismo, per Washington la NATO resta marginale, uno strumento secondario nel più ampio quadro diplomatico-militare e di certo subordinata alle *coalition of the willing*, che per loro natura sono occasionali, più flessibili e formate «in reazione a specifiche esigenze»⁷⁸, e la cui esistenza e gestione sono infine prerogative della potenza catalizzatrice, nella fattispecie gli Stati Uniti.

Ciò però non significa che l'Alleanza Atlantica, dal punto di vista militare, sia del tutto priva di interesse per gli Stati Uniti a fronte dell'instabilità del Medio Oriente e della minaccia di Daesh. Nel corso del 2015 Washington ha annunciato il piano denominato *European Infrastructure Consolidation* (EIC) con cui ha riorganizzato le proprie forze nel Vecchio Continente e con cui, a uno sguardo di massima, ha spostato il suo baricentro militare verso la Russia. Tuttavia, se osservato da un'altra prospettiva, il piano rivede la postura americana anche in relazione a un'altra direttrice: quella mediterranea e, nel contesto attuale, in funzione anti-terroristica. Tra i Paesi al centro di questa direttrice vi è, non a caso, l'Italia. È vero che la base logistica di Camp Derby, nei pressi di Livorno, sarà ridimensionata e riconvertita in un semplice magazzino, tuttavia il territorio italiano sarà meta privilegiata dalla riallocazione del personale statunitense. Saranno la base siciliana di Sigonella, da cui partono i droni per le missioni in Nord Africa, e la sede a Vicenza dell'*US Army Africa*, componente terrestre dell'AFRICOM, a essere sempre più potenziate. Ciò è un'ulteriore dimostrazione che la penisola italiana e la sua posizione geografica non sono irrilevanti nei piani americani. Questo a detrimento, ad esempio, di altri Paesi dell'Europa meridionale che però per le dinamiche del Mediterraneo sono poco influenti, come il Portogallo, il quale è stato penalizzato dall'EIC e dalla recente revisione della rete di comando della NATO del 2012. Non a caso il governo portoghese ha fortemente protestato nei confronti di Washington dichiarando che l'eventuale chiusura unilaterale della base americana di Lajes Field, o comunque il suo forte depotenziamento, a detta dell'allora ministro

⁷⁷ *Remarks by President Obama at NATO Summit Press Conference*, Newport, 05.09.2014, disponibile al seguente link: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/05/remarks-president-obama-nato-summit-press-conference>.

⁷⁸ Amorosi-Dottori, *op. cit.*, p. 16.

degli Esteri portoghese, Rui Machete, potrebbe persino pregiudicare le relazioni bilaterali⁷⁹.

All'indomani degli attacchi di Parigi del novembre 2015, la NATO è rimasta ancora una volta ai margini della lotta al terrorismo transnazionale islamico, benché il Presidente François Hollande avesse dichiarato, come Bush prima di lui, che la Francia si considerava ora in guerra⁸⁰. Il non avere invocato l'articolo 5 è stata una precisa scelta politica di Parigi che, però, ha ricevuto qualche critica, anche al di là dell'Atlantico. L'amministrazione Obama, con coerenza, non ha certo effettuato pressioni per coinvolgere direttamente la NATO. Tuttavia, l'ex Comandante supremo in Europa (SACEUR), l'americano James Stavridis, ha sottolineato che sarebbe stato invece «pienamente appropriato» farlo così da dimostrare «che la NATO vuole agire con decisione quando è sotto minaccia». Sulla base del *casus foederis*, Stavridis prospettava una missione in Siria e Iraq strutturata in cinque punti: primo, ottenere la legittimità dell'ONU; secondo, assegnare l'intera gestione delle operazioni a uno dei comandi della NATO, nella fattispecie Napoli a riprova dell'utilità dell'Italia; terzo, preparare le Forze speciali della NATO per essere dispiegate sul terreno; quarto, inviare in teatro personale per addestrare le Forze curde e irachene; quinto, portare la campagna aerea della coalizione nel quadro NATO come già fatto in Libia nel 2011⁸¹.

L'articolo, a onor del vero, non ha avuto molta eco nonostante il profilo dell'autore e le proposte sono così subito tutte decadute eccetto una: quella di addestrare le Forze irachene. Sulla base delle *lessons learned* dell'esperienza della NTM-I tra il 2004 e il 2011, il 2 aprile scorso la NATO ha iniziato ad addestrare personale militare iracheno ad Amman, in Giordania. Fino all'autunno 2016 è previsto che saranno addestrati 350 unità delle Forze Armate dell'Iraq. «Il programma», fa sapere il sito della NATO, «è stato progettato per essere complementare agli sforzi dei singoli alleati NATO, della *Global Coalition to Counter ISIL*, dell'Unione Europea e delle Nazioni

⁷⁹ OJornal, *US to downsize military presence at Lajes Base, Pentagon confirms*, 09.01.2015.

⁸⁰ BBC, *Paris attacks: Hollande says 'France is at war'*, 16.11.2015.

⁸¹ J. Stavridis, *NATO's Turn to Attack*, "Foreign Policy", 14.11.2015, disponibile al seguente link: <http://foreignpolicy.com/2015/11/14/natos-turn-to-attack-paris-terrorist-isis/>.

Unite»⁸². Una complementarietà non casuale visto il ruolo riservato da Obama all'Alleanza Atlantica nella lotta al terrorismo.

Verso un nuovo inquilino alla Casa Bianca

Come accaduto per Bush, anche l'esperienza dell'amministrazione Obama è giunta alla sua conclusione dopo due mandati. Gli Stati Uniti si apprestano ad andare alle urne e a oggi i *frontrunner* dei due partiti sono per i Democratici l'ex Segretario di Stato Hillary Clinton e per i Repubblicani, non senza sorprese, il *tycoon* newyorchese Donald Trump.

L'attenzione mediatica sulla Clinton, già grande dopo aver lasciato il Dipartimento di Stato, è ulteriormente cresciuta al momento dell'ufficializzazione della sua candidatura alla Casa Bianca nella primavera 2015. La prima tappa del suo *tour* elettorale, iniziato il 13 giugno 2015 a Roosevelt Island nello Stato di New York, ha simbolicamente chiarito a quale esperienza passata vorrebbe richiamarsi in caso di elezione a Presidente: «le Quattro Libertà del Presidente [Franklin D.] Roosevelt sono un testamento» e «un promemoria», ha affermato la Clinton, ancora oggi validi per l'America e gli americani. Un'epoca, quella rooseveltiana, che ha segnato la storia degli Stati Uniti sia sul fronte interno che su quello internazionale, e di cui la Clinton vorrebbe farsi erede ponendosi, a suo dire, in scia sia del marito, Bill, sia dello stesso Obama⁸³.

In termini di lotta al terrorismo transnazionale, nella fattispecie di Daesh, la Clinton intenderebbe perseguire le linee guida tracciate dall'attuale Presidente continuando a operare nell'ambito della "coalizione dei volenterosi" composta da Stati arabi e da alleati euro-atlantici, mantenendo in Iraq un nutrito manipolo di Forze speciali e proseguendo la campagna aerea. «La nostra strategia dovrebbe poggiarsi su tre principali elementi», ha affermato nel corso di un discorso tenuto al *Council on Foreign Relations* (CFR): «primo, sconfiggere l'ISIS in Siria, Iraq e nel Medio Oriente. Secondo, distruggere e smantellare la crescente infrastruttura dei terroristi che

⁸² *NATO training for Iraqi officers starts in Jordan*, 02.04.2016, disponibile al seguente link: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_129666.htm.

⁸³ Cfr. la trascrizione del discorso sul sito del *Time* disponibile al seguente link: <http://time.com/3920332/transcript-full-text-hillary-clinton-campaign-launch/>

facilita il flusso di combattenti, finanziamenti, armi, e propaganda in tutto il mondo. Terzo, rafforzare le nostre difese e quelle dei nostri alleati contro minacce esterne e interne»⁸⁴. Il ruolo della NATO in ciò non è pienamente emerso, ma da quel poco che è trapasato l'orientamento della Clinton si innesterebbe su una perfetta linea di continuità con quello di Obama. Nel medesimo discorso al CFR, la Clinton ha difatti sottolineato come la sua strategia richieda che gli Stati Uniti «lavorino con istituzioni e partner come la NATO, l'Unione Europea, la Lega Araba, e l'ONU» e, «se necessario, siano preparati ad agire con decisione per conto [proprio], esattamente come abbiamo fatto per riportare alla giustizia Osama Bin Laden»⁸⁵.

Per quanto concerne il partito Repubblicano, Trump e la sua inesperienza rimangono una forte incognita non solo per il ruolo americano nel mondo, ma anche per le relazioni transatlantiche. Per molti mesi si è saputo ben poco della politica estera che avrebbe voluto condurre come Presidente, anche a causa di tutta una serie di *boutade* che ha reso difficile individuare un pensiero strategico organico. Il 27 aprile Trump ha però tenuto un importante discorso ospitato dal *Center for the National Interest* sulle linee guida di un'eventuale amministrazione Trump. Il candidato Repubblicano ha fatto suoi concetti come unilateralismo, rilancio delle Forze militari e prestigio che sono ormai parte integrante, più o meno accentuata, della cultura strategica del *Grand Old Party*. Come da tradizione per gli aspiranti Presidenti, inoltre, ha posto molta enfasi sugli insuccessi della *grand strategy* dell'amministrazione uscente, di cui – ha più volte rimarcato con un occhio a novembre – la Clinton è stata un elemento fondamentale. Obama, ha affermato Trump, ha minato le certezze degli Stati Uniti e li ha indeboliti sia in termini economici che sotto il profilo della sicurezza nazionale. L'invettiva è chiaramente servita a delineare un pre-2017, contraddistinto da una Casa Bianca incauta e titubante, e un post-2017 di un'ipotetica amministrazione Trump, eretto sul recupero della credibilità del potere americano. Da notare che, secondo Trump, le radici dei mali degli Stati Uniti non nascono negli anni di Obama, bensì si estendono fino alla conclusione

⁸⁴ Council on Foreign Relations, *Hillary Clinton on Islamic State*, disponibile al seguente link: <http://www.cfr.org/campaign2016/hillary-clinton/on-islamic-state>.

⁸⁵ Council on Foreign Relations, *Hillary Clinton on National Security and the Islamic State*, 19.11.2015, disponibile al seguente link: <http://www.cfr.org/radicalization-and-extremism/hillary-clinton-national-security-islamic-state/p37266>.

della Guerra Fredda e, guarda caso, dalla fine del doppio mandato di Ronald Reagan, ormai divenuto mito indiscusso per l'elettore medio Repubblicano. Una debolezza, quella americana, che quindi abbraccerebbe anche due altre amministrazioni Repubblicane, quelle della famiglia Bush, che nella retorica anti-*establishment* di Trump rappresentano un elemento negativo per gli Stati Uniti al pari della "dinastia" Clinton.

Un'ampia riflessione sulla politica estera di Trump richiederebbe, naturalmente, una maggiore profondità. In questa sede, comunque, è utile richiamare la sua posizione nei confronti del terrorismo transnazionale islamico, e nella fattispecie verso Daesh, identificato da Trump come una grave, probabilmente la più grave, minaccia non solo per i cittadini americani ma anche per tutti i cristiani e, nel senso più ampio, per la civiltà occidentale. La promessa di Trump – benché non abbia specificato con quali strumenti intenda perseguirla – è di azzerare la pericolosità di Daesh con la massima solerzia e rapidità. Di certo, è una politica che non potrà prescindere, ha affermato, sia dal rinsaldare le alleanze e le amicizie storiche nell'area, cominciando da Israele, sia dal rifiutare l'ascesa dell'Iran a potenza regionale. Una prospettiva, questa, che avrebbe come fine quello di ribaltare una delle principali linee guida in Medio Oriente dell'amministrazione Obama e che, secondo Trump, sarebbe in grado di restituire all'America quel rispetto e quella credibilità che ha smesso di avere nel contesto internazionale⁸⁶.

Secondo il *frontrunner* del partito Repubblicano, nella lotta a Daesh e al terrorismo transnazionale la NATO dovrebbe essere chiamata a ricoprire un ruolo rilevante. In un'intervista dello scorso marzo, Trump ha etichettato la NATO come un'organizzazione «obsoleta» fin troppo focalizzata, alla luce della crisi ucraina, a reagire a pericoli di natura convenzionale. Ha poi sottolineato come per l'Alleanza esistano invece minacce da fronteggiare, come il terrorismo, ben più pressanti rispetto all'attivismo della Russia, nei cui confronti Trump ha evidenziato la necessità di relazionarsi partendo sì da una posizione di forza, ma assicurandole la possibilità di instaurare una cooperazione e un'amicizia durature con l'America, anzitutto nell'ambito del Medio Oriente. Ha dunque osservato Trump che la «NATO fu creata al

⁸⁶ Cfr. la trascrizione del discorso sul sito del *New York Times* disponibile al seguente link: http://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html?_r=0.

tempo dell'Unione Sovietica, che era ovviamente più grande – molto più grande della Russia oggi. Non sto dicendo che la Russia non sia una minaccia, ma che abbiamo altre minacce. Abbiamo la minaccia del terrorismo. La NATO non discute del terrorismo e non include i Paesi giusti per il terrorismo [...]. Ciò che sto dicendo è che la NATO è obsoleta ed è estremamente e sproporzionatamente costosa per gli Stati Uniti, dovremmo riaggiustare la NATO»⁸⁷.

Una posizione che di certo non è isolata nel dibattito americano, dove è presente l'idea che la NATO dovrebbe dare una crescente attenzione alle minacce provenienti dal suo fianco sud. Stephen Larrabee e Peter Wilson, sulle pagine di *The National Interest*, hanno difatti sottolineato che, pur al cospetto del rinnovato attivismo della Russia, la «NATO ha bisogno di una strategia meridionale». L'Alleanza deve sì «continuare a monitorare» le ambizioni della Russia, ma ciò non può né deve essere una giustificazione per dedicare «poca attenzione» al fianco sud. «Oggi», infatti, hanno affermato i due autori, è «nel Mediterraneo, in Medio Oriente e nel Golfo» che si concentrano «le nuove sfide», anzitutto quella posta dal terrorismo transnazionale islamico, che presto potrebbero diventare – e forse già lo sono – minacce ben più pressanti della Russia. Perciò, concludevano, «se la NATO vuole evitare di diventare strategicamente irrilevante, deve dare una crescente attenzione alle minacce» provenienti dal fianco meridionale dotandosi di capacità atte ad assolvere a un tale compito⁸⁸. In assenza di ciò, è dubbio che, qualunque sia il futuro Presidente degli Stati Uniti, la NATO potrà scrollarsi di dosso il ruolo di strumento subordinato alle *coalition of the willing* e, perciò, solo marginalmente utile nella lotta al terrorismo transnazionale.

⁸⁷ Cit. in F. Rondini, *Between Trump and Clinton: what future for NATO?*, 08.04.2016, disponibile sul sito del Club Atlantico Cisalpino e dell'Osservatorio di Politica Internazionale ai seguenti link: <http://www.atlanticocisalpino.it/index.php/articoli/dai-giovani/239-between-trump-and-clinton-what-future-for-nato>; <http://www.bloglobal.net/2016/04/trump-clinton-future-nato.html>.

⁸⁸ F.S. Larrabee – P.A. Wilson, *NATO Needs a Southern Strategy*, “The National Interest”, 27.01.2014, disponibile al seguente link: <http://nationalinterest.org/commentary/nato-needs-southern-strategy-9769>.

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: 978-88-9335-121-8 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze. La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.



euro 15,00